



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

174
24

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION
POLITICA O POLICIA ADMINISTRATIVA

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES EXTERNOS

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELSA MIRIAM CORTES FRANCO

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

| | |
|--------------------|----|
| ABREVIATURAS | VI |
| INTRODUCCION | IX |

I.- REFERENCIAS HISTORICAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 1 - JUICIO DE RESIDENCIA | 3 |
| 2.- EVOLUCION DEL CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA DE 1824 A 1917 ... | 9 |
| 3.- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS 1917-1926 | 12 |
| 4.- SEGUNDA FASE DEL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA 1926-1933 | 23 |

II.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

| | |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 1.- ADMINISTRACION PUBLICA | 29 |
| 2.- CENTRALIZACION | 30 |
| 3.- DESCONCENTRACION | 57 |
| 4.- DESCENTRALIZACION | 69 |
| 5.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y EL FIDEICOMISO | 82 |

III.- MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | 95 |
| 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL | 97 |
| 3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .. | 110 |
| 4.- REGLAMENTO INTERIOR | 128 |
| 5.- OTROS ORDENAMIENTOS | 136 |

IV.- POLITICA Y POLICIA ADMINISTRATIVA.

| | |
|---------------------------------------------------------------|---------|
| 1.- POLITICA ADMINISTRATIVA | 140 |
| 2.- POLICIA ADMINISTRATIVA | 159 |
| 3.- PODER DE POLICIA | 167 |
| 4.- CONTROLES ADMINISTRATIVOS | 177 |
| 5.- SECOGEF, POLITICA O POLICIA ADMINISTRATIVA | 186 |
| C O N C L U S I O N E S | 190 |
| B I B L I O G R A F I A | 198 |
| L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A | 202 |
| O T R A S F U E N T E S Y P U B L I C A C I O N E S | 203 |

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

La creación y mantenimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, surgió y de hecho es una inquietud del pueblo en razón de la necesidad de combatir la corrupción, y negligencia en el trabajo de los servidores públicos, asimismo se establecen medios para los particulares a efecto de tener un órgano ante el cual interponer sus quejas, mismas que en la mayoría de las ocasiones no son aplicables a delitos sino a amonestaciones o multas.

Como podemos darnos cuenta la Secretaría en comento no es la panacea además de que no se puede corregir, ni en uno ni en varios sexenios los vicios que existen en la Administración Pública desde antaño, pero sí podemos afirmar que es un buen inicio y que se están llevando al cabo medidas para que las atribuciones y facultades concedidas a la Contraloría no sean desaparecidas.

Es así que nuestro estudio inicia desde el nacimiento del antiguo Departamento de Contraloría en el que podemos observar que la corrupción no es un mal actual sino que ha existido desde siempre, a mayor abundamiento, podemos afirmar categóricamente que no es un mal del México sino del mundo.

Continuamos nuestro estudio con las diferentes formas de organización de la Administración Pública abundando en lo que Centralización se refiere por considerar que es de mayor importancia, toda vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pertenece a dicha forma de organización, sin que con esto tratemos de restar importancia a las demás.

Tratando de mantener un orden lógico, continuamos con el marco jurídico, a efecto de localizar las facultades y atribuciones de la Secretaría que nos ocupa y haciendo evidente que ésta se encuentra jurídicamente establecida y soportada desde nuestra Carta Magna hasta por leyes y reglamentos.

Finalmente, en nuestro último capítulo tocamos el punto toral de nuestro tema de exposición: Contraloría; policía o política administrativa; debido a que consideramos que la Secretaría tiene visos de ambas figuras para terminar haciendo referencia a otros tipos de control administrativo en nuestro País.

CAPITULO PRIMERO

REFERENCIAS HISTORICAS

**" La historia ofrece el medio mejor de
preparación para los que han de tomar parte
en los asuntos públicos. "**

POLIBIO

1.- JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia surgió como una necesidad de controlar a los organismos administrativos y judiciales de la Corona Española sobre los pueblos conquistados. Aun cuando estaban previstos en las leyes, el enriquecimiento ilícito, la corrupción, la protección a los indígenas; era necesario un órgano que se encargara de vigilar que dichas normas se cumplieran; para tal efecto fue creado el juicio de residencia, el cual consistía en que los funcionarios debían contestar todas aquellas demandas o quejas que eran emitidas en su contra aun en el desempeño de su cargo y que fueran a virtud del mismo.

Las demandas eran públicas sin excepción alguna, es decir cualquier persona podía ser demandada; sin embargo una vez que se daba trámite a la misma, se seguía de oficio.

El nombre Juicio de Residencia viene del tiempo en que los funcionarios debían permanecer en el lugar en el que desempeñaban sus funciones, con el objeto de facilitar las investigaciones, así como la presentación de las demandas de los particulares .

El juicio de residencia se llevaba al cabo en dos partes; la primera que era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario; y la segunda, que era la pública - se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.(1).

(1) LANZ Cárdenas, José Trinidad. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. Antecedentes Históricos y Legislativos. 1a. Ed., Secretaría de la Contraloría General de la Federación/ Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V., México, 1987, p.63.

A mayor abundamiento, la parte secreta era la etapa, como ya dijimos anteriormente, en la que nadie más que el juez tenía conocimiento, poseía la autoridad para solicitar ayuda a otras dependencias; asimismo solicitaba los informes necesarios para llegar a una conclusión previa, para así continuar con la fase pública.

En lo que se refiere a los jueces "llamados de oficio" eran designados por el Presidente del Consejo de Indias, y era necesario que el título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes o gobernadores, que eran tomados por jueces comisionados; empero, sólo era designado un juez de residencia, sin embargo a finales del siglo XVII fue cuando se empezó a designar a tres jueces, a pesar de que en realidad no existió un criterio definido en tanto a las personas que se les debía encomendar la residencia, así como el número, toda vez que dependían también del Erario Real.

Todos los funcionarios tenían la obligación de establecer su residencia, misma que estaba vigilada por la Corona. Asimismo debían de dar su lugar de residencia aún cuando terminaran su cargo.

En cuanto a su duración, en lo que se refiere a los oficiales, era por dos años, que podían ser prorrogados, pero hasta no verificar como habían desempeñado su función; en lo que se refiere a oficios perpetuos su residencia era tomada de cinco en cinco años; por otra parte aquellos gobernadores que se extralimitaran de dicho plazo debían ser sentenciados por la propia Audiencia misma que debía dar vista al Consejo para que tomara conocimiento de la citada sentencia; por lo que concierne a los funcionarios eclesiásticos no los relevaba su carácter clerical para cumplir con su obligación (en tanto que la religión era única y obligatoria, por supuesto la Iglesia y el Estado

eran considerados como una unidad), así pues los citados funcionarios eclesiásticos no se escapaban del mandato de establecer residencia; existió también la residencia por procurador con el que no hubo una regla invariable en cuanto al establecimiento de residencia personal o por procurador, esto más bien dependiendo de la época.

Para asegurar la figura de residencia se establecieron fianzas, las cuales fueron sustituidas a mitad del siglo XVIII en que se retenía la quinta parte de los sueldos de los funcionarios, ello con la finalidad de que no fuera un simple trámite el juicio de residencia, sino por el contrario se tuvieran verdaderos resultados.

Los juicios de residencia generalmente se llevaban al cabo en la terminación del cargo de los funcionarios, sin embargo el juicio podía abrirse en cualquier momento.

Obviamente el lugar de residencia era aquel en el que desempeñaba su cargo el funcionario, toda vez que de ésta forma era más fácil tanto para el residenciado como para el particular demostrar la verdad de los hechos para tener los elementos a la mano.

El multicitado juicio de residencia daba inicio con la publicación de los edictos de residencia, en los que se invitaba a los particulares a presentar sus demandas en contra de los funcionarios residenciados por *agravios, perjuicios, injusticias y sin razones.*(2)

En las diligencias iniciales del juez, debía fijarse exactamente las personas que iban a ser sometidas a juicio, así como a la

(2) MARILUZ Urquijo, José María. ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS. Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1952, p.146.

formulación del interrogatorio al que se sometería a los testigos de la parte secreta; en el mismo orden de ideas en la primera audiencia solamente se nombraba al residenciado y no a sus oficiales los que finalmente eran enjuiciados con él; y en las audiencias consecuentes era un juicio como los actuales.

Los medios de prueba eran primero que nada la parte oficiosa, es decir aquella que llevaba a cabo el juez secretamente, en la cual, como dijimos en párrafos anteriores, podía solicitar informes a los organismos públicos, así como recibir denuncias anónimas y los testigos, sin embargo la prueba principal era la testimonial idónea.

En lo que se refiere a cargos una vez comprobada la parte secreta del juicio, el juez realizaba los cargos correspondientes y corría traslado al residenciado para que formulara su defensa.

Como hemos visto, el juicio de residencia se llevaba al cabo en dos etapas; la secreta que ha quedado explicada con anterioridad, y la pública, que era en la que los particulares sin excepción alguna podían interponer sus quejas o denuncias ante el juez, el cual emitía su veredicto, mismo que aun cuando se interpusiera apelación era enviado al Tribunal Superior para ser examinado el juicio tanto en su parte secreta como en la pública.

La sentencia era confirmada o bien se declaraba que el juicio había obrado mal según los cargos presentados y no comprobados o en su caso bien demostrados; en este supuesto en las resoluciones se hacía valer la responsabilidad del residenciado, resultando de ello que si se comprobaba que el residenciado había actuado bien era

premiado, y si había actuado mal y la sentencia resultaba condenatoria se le imponían multas, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado.

Las costas eran cubiertas por los residenciados invariablemente ya fueran culpables, incurrieran en responsabilidad o bien que fueran inocentes de lo que se les acusaba; las debían pagar por el buen desempeño del juicio llevado en su contra.

En el juicio de residencia había también Segunda Instancia así como la ejecución de las sentencias; para tal evento existía un último recurso, el de suplicación que operó hasta antes de 1565, y sólo aplicaba cuando resultaban condenados, aun cuando la pena fuera mínima. Posterior al año de referencia, se podía interponer cuando la condena era la inhabilitación perpetua o pena corporal.

El juicio de residencia fue tan rígido que los buenos funcionarios siempre temieron incurrir en errores técnicos, por lo que sus funciones se vieron siempre apegadas a las reglas estipuladas, sin aplicar nunca su criterio, esto evidentemente es un punto negativo, sin embargo la parte positiva creemos es mejor, ya que ponía a los funcionarios en un nivel muy alto, pero del mismo modo en el momento del juicio debía rendir cuentas sobre su desempeño en el puesto cuando cualquier indígena, así fuera el más humilde pidiera justicia y explicación, sin más defensa que su propia conducta; de tal suerte que resultaba que el juicio de residencia no era más que una libertad de expresión tanto para el residenciado, como para los particulares.

CONSTITUCION DE 1812 - Posteriormente y una vez observado el control que ejercía el juicio de residencia sobre los funcionarios de los organismos públicos, las Cortes Gaditanas lo recogieron en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, dándole el nombre de Juicio de Responsabilidad.

Para tal efecto se tenía la obligación de someterse a la residencia final del cargo u oficio encomendado, esto además de poder implicar cualquier tipo de responsabilidad, viene a ser un requisito formal para poder desempeñar un nuevo cargo .

Los sujetos al citado juicio eran de acuerdo con el decreto del 24 de septiembre de 1810 todas aquellas *personas en que se delegara el Poder Ejecutivo (en ausencia del Rey)*; ⁽³⁾ el 16 de enero de 1811 el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo señalaba al Consejo de Regencia; y por Reglamento de la Regencia del Reino de fecha 26 de enero de 1812, se contemplaba:

Primero, la responsabilidad ante las Cortes de los Regentes.

En segundo término, los Secretarios del Despacho.

En tercer lugar, era responsable todo empleado público.

En cuarto lugar, los diputados o todos los anteriores con excepción al Rey. Lo que más se trato de proteger fueron todas las leyes en vigor así como la Constitución misma; para ello la substanciación del juicio era indispensable, por lo que inicialmente se hacía, la suspensión momentánea del supuesto responsable, la declaración si había lugar a juicio, la formulación de responsabilidad y la obligación consignada en las Cortes a fin de que la justicia ordinaria se ocupara con preferencia a cualquier otro asunto.

⁽³⁾ LANZ Cardenas. Op. Cit. p. 74.

Los efectos de la residencia en esta época eran de dos tipos; uno, anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y dos, efectos de responsabilidad propiamente como tal; asimismo se observa que existen tanto la responsabilidad civil como penal, tales como la pena de muerte y el destierro, las penas pecuniarias o de tipo administrativo.

Por lo anteriormente señalado podemos deducir que el juicio de residencia ofrece un doble carácter: política porque es una residencia nacional, se es responsable ante la nación; y jurisdiccional, porque la substanciación y conocimiento del juicio, se encomienda enteramente a la jurisdicción ordinaria y sólo se admite la excepción respecto de la residencia de los magistrados del supremo tribunal y la de los diputados en uno y otro supuesto, conocerá un tribunal especial nombrado, para el caso, por las Cortes. La resolución del juicio es un certificado de garantía y probidad en el cumplimiento del cargo desempeñado.^(*)

2.- EVOLUCION DEL CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA DE 1824 A 1917

En el presente tema se hará referencia a las formas de control en la Administración Pública Federal de 1824-1917 que fue la creación del Departamento de la Contraloría, esto solamente se efectuara de manera enunciativa, toda vez que se trata de tener una idea más amplia de los ensayos que se han venido llevando al cabo, a efecto de la vigilancia del buen manejo y desempeño de la Administración.

(*) CASTANEDA Robledo, José María. MARCO JURIDICO DE LA INHABILITACION DERIVADA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. Tesis profesional, U.N.A.M., México, 1988, p.p., 28 y 29.

Iniciamos con la ley de 26 de noviembre de 1824 por considerar que fue el primer ensayo serio que tuvo el País para organizar la administración de la Hacienda Pública y buscar la creación de una autoridad responsable. Surge la centralización de la Dirección y administración de los caudales públicos, estableciéndose el Ministerio de Hacienda, un Departamento de Cuenta y Razón y se encomendaron a ésta las facultades y obligaciones de las Contadurías suprimidas.

Se crea la formulación de los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, organizándose también la Tesorería General bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados a efecto de distribuir los fondos nacionales, realizar observaciones al Ejecutivo respecto de los pagos indebidos y glosas de cuentas; a manera de observación, podemos decir que es aquí en donde encontramos un ensayo de lo que sería posteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda.

En las leyes de 23 de octubre de 1830 y 20 de enero de 1831 se extingue el Departamento de Cuenta y Razón, dando una organización diferente a la Tesorería y creándose la Dirección General de Rentas, con la función de inspeccionar todos los ramos que se administraban por autoridad federal y de formar el Estado General de Valores.

Posteriormente en el año de 1837 fue establecido el primer sistema en forma, sin embargo las circunstancias de la época impidieron la formación de las cuentas, estado que duró casi hasta 1851, en que se estableció la contabilidad por partida doble, derogándose dicha disposición en 1853.

Posterior a lo anteriormente expuesto surgieron múltiples cambios y contrastes hasta la caída del Imperio, y no fue hasta el 6

de agosto de 1867 que se expidió una nueva ley, misma que señalaba que la única oficina administradora y fiscalizadora era la Secretaría de Hacienda de la cual dependían las oficinas del ramo económico, administrativo y directivo; resultando que quedaban sujetas a la Tesorería General los organismos concernientes a la recaudación y distribución de los caudales públicos.

La ley de 18 de noviembre de 1872 es un claro paso al perfeccionamiento del sistema administrativo toda vez que se da la división en dos partes de la cuenta que el Ejecutivo debía presentar anualmente al Congreso, de tal suerte que, la primera, correspondía al Ingreso, y la segunda al Egreso; quedando las dos comprobadas en el resumen de las cuentas particulares de las oficinas inferiores.

El treinta de mayo de 1881 se expidió la Ley Reglamentaria General de la Tesorería General de la Federación, misma que con sus reglamentos y disposiciones complementarias formó la legislación que estuvo vigente hasta que se expidió la Ley de 23 de mayo de 1910, que creó la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Cabe señalar que todas las anteriores leyes con excepción de la de 1910, tuvieron un error; el de confiar a un solo funcionario los servicios administrativos de fiscalización y glosa, por lo que tenía a su cargo tanto la ejecución de los gastos como su observación previa y su glosa posterior para la formación de la Cuenta General del Tesorero Público; asimismo el Tesorero General ocupaba también el cargo de Comisario de Guerra y tenía acceso a las órdenes de pago que expedían las Secretarías, incluyendo a Hacienda; sin embargo si el funcionario que había girado la orden objetada insistía, entonces el Tesorero debía cumplirla, quedando a salvo su responsabilidad

personal, sin que con ello se le restaran sus amplísimas funciones a la Tesorería General de la Nación. No fue sino hasta 1910 que, como ya señalamos anteriormente, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, subsistiendo la Tesorería General, ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda, con atribuciones diferentes. La Tesorería se hacía cargo de los servicios de inspección y vigilancia y la fiscalización previa de los gastos; por lo que toca a la Dirección de Contabilidad sólo tenía a su cargo la glosa de las cuentas y los trabajos resultantes de la misma relativas a exigir que fueran solventadas las responsabilidades y que se satisficieran las observaciones que formulaba, concentrándose su labor en hechos consumados, por lo que el 25 de diciembre de 1917 y por decreto fue creado el Departamento Administrativo de Contraloría.

Se observa que el control de la Administración Pública al través del tiempo ha ido cambiando de mano, pero la idea es la misma: un órgano globalizador del citado control. Creemos que el error siempre ha sido el bloqueo de funciones, ya que no se deberían duplicar en una y otra dependencia y funcionario, así como tampoco generalizarlo en una sola dependencia federal; si se observa la historia, ha marcado las pautas a seguir perfeccionando cada vez más el sistema.

3.- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS

Atendiendo exclusivamente a nuestro tema de estudio, cabe señalar que dentro de un programa de reorganización administrativa y como una necesidad de atender una compleja estructura de Administración Pública, un ente que se dedicara exclusivamente al control y

evaluación de las actividades de cada uno de los órganos que la conforman, teniendo como meta primordial la moralización de los servidores públicos, combatir la corrupción y mejorar la Administración Pública mexicana, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Si bien es cierto que siempre ha existido control sobre los actos de los servidores públicos y de la misma administración, hemos querido empezar esta pequeña síntesis histórica a partir del México Independiente; es por lo tanto menester señalar que en lo que se refiere a la Administración Pública mexicana, ésta se ha regido por la centralización haciéndose patente con la administración de la Hacienda Pública, que se planteó a partir de la Ley de 26 de noviembre de 1824, fecha en que se estableció el Departamento de Cuenta y Razón ... mismo que suprimió las antiguas contadurías y continuó con la...formación de los presupuestos, la cuenta de ingresos y egresos. Por otra parte y en forma paralela la Tesorería General la cual fue creada como oficina receptora y distribuida de los fondos públicos, observadora de los pagos ilegales que ordenara el Ejecutivo; y la Contaduría Mayor,⁽⁵⁾ con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Entre los años de 1830 y 1831 se inicia la desconcentración que se da con la supresión del Departamento de Cuenta y Razón y la creación de la Dirección General de Rentas, a la que se le facultó a la inspección de todos los ramos de Hacienda General, la formación de

(5) REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Números 57/58, El Sistema Nacional de Control y Evaluación. I.N.A.F., Edición Coordinación de Difusión, México, 1984, p.221.

la primera parte de la cuenta pública (la de valores) y la facultad de observar las órdenes de pago del Ejecutivo.

Posteriormente en el año de 1851 se crea la contabilidad por partida doble, por lo que las oficinas recaudadoras estuvieron sujetas a diversas direcciones generales y las distribuidoras a la Tesorería General; para ser extinguidas en 1855, tomando sus funciones el Ministerio de Hacienda.

Es así como en el año de 1861 surge la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería General subordinados al Ministerio de Hacienda, con las funciones de recaudación y distribución teniendo modificaciones nuevamente en agosto de 1867, año en el que se estableció que; *todas las oficinas generales de la Hacienda dependerían en lo económico, administrativo y directivo del ministerio referido, quedando sujetos a la Tesorería en lo concerniente solamente a las atribuciones recaudadora y distribuidora.*(6)

En el año de 1881 se amplían las facultades de la Tesorería, de tal suerte que se concentró en ésta las facultades de recaudación y distribución, fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del Erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

En el mismo tenor el 23 de mayo de 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa a la que como su nombre lo dice se le otorgaron las facultades de contable y glosa, el cual es un obvio precedente inmediato del Departamento de la Contraloría.

(6) CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION. Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional. México, 1921, p. 14.

Sin embargo tanto la Dirección de Contabilidad y Glosa así como la Tesorería, seguían dependiendo de la Secretaría de Hacienda, representando un vínculo de dependencia, por lo que carecían de la autoridad para oponerse a las decisiones de la propia Secretaría, es indudable que todos estos órganos fueron creados para la fiscalización, orden y moralización de la administración pública, empero, se requería de un órgano totalmente independiente de la Secretaría de Hacienda que tuviera la autoridad suficiente, a fin de que fuera el controlador de los fondos públicos, administración y moralización de los trabajadores al servicio del Estado, es así que el 25 de diciembre de 1917 se crea el Departamento de la Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, con su Ley Orgánica expedida el 19 de enero de 1918.

Así fue como se creó el Departamento de la Contraloría a fin de tener una mejor organización en la Administración Pública Federal y prevenir los futuros problemas que se pudieran suscitar con el erario federal, sin tener que ser la única solución la sanciones penales, sino por el contrario tomarlos desde su raíz y prevenirlos, siendo así el Departamento un ente meramente administrativo, dependiente únicamente del Ejecutivo Federal e independiente de los demás órganos de la administración pública.

Ante tal creación hubo múltiples opiniones a favor del Departamento y en contra del mismo, que por su propia naturaleza trajo consigo críticas, que ayudaron finalmente al perfeccionamiento del multicitado Departamento de Contraloría. Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados no hubo mayor problema ya que el 29 de noviembre de 1917 se aprobó el artículo primero y décimo bis en los

que quedó establecido el Departamento de Contraloría y las atribuciones de la misma *Contabilidad de la Nación; Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos en la administración pública; y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados*(7) con una votación de 145 votos a favor y 6 en contra.

Por su parte en la Cámara de Senadores fue aprobado el artículo primero con 32 votos a favor y 10 en contra el 13 de diciembre de 1917, después de versarse discusiones sobre la creación del Departamento de Contraloría en la que se aducía en diferentes ponencias, incluso desde el origen del nombre del Departamento hasta otras con mayor profundidad como fue la expuesta por el Senador Zubarán, que explicaba que se estarían duplicando funciones en lo que respectaba a la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda; ya que teniendo a su cargo la contabilidad de la Nación y las facultades revisoras del gasto y justificación del mismo, respectivamente, existiendo entre éstas la obligación de rendir cuentas a la Secretaría mediante el Departamento de Glosa a la Contaduría Mayor de Hacienda, no era necesario crear al Departamento de la Contraloría para que tuviera exactamente las mismas funciones.

Posteriormente en la constitución de 1917 se fincaron las bases de la Administración Pública, emitiéndose la Ley de Secretarías y Departamentos en diciembre de ese año publicándose en enero de 1918 la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría; dentro de la cual se plasma la organización y funcionamiento del mismo, en las que se

(7) REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Op. Cit. p. 173.

señala las funciones de esa dependencia. Orgánicamente estaba al frente el Contralor General, seguido de el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un grupo de auditores generales, dándole una fuerza relevante al contralor ya que sus opiniones como lo establecía la ley eran como si las emitiera el Ejecutivo Federal en relación a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enajenación de bienes de la nación.⁽⁸⁾ Es evidente que la citada facultad que el Contralor General tenía en sus manos las armas para emitir opiniones sobre cualquier empleado al servicio del Estado sin excluir con ello a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento.

El control del Departamento no era limitado al ámbito financiero sino también en lo referente al rendimiento del trabajo gubernamental como lo determinaba el art. 20 de la Ley Orgánica el cual reza: *Hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos, y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del gobierno con el objeto determinado de obtener mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime convenientes.*

Todo esto sólo nos lleva a una conclusión: la duplicación de funciones; una lucha franca entre el Departamento de Contraloría y la

(8) LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA. Artículo 62.

Secretaría de Hacienda que desde varios años atrás tenían funciones arrebatadas como el control de la legalidad del uso de los fondos públicos, además de presupuesto y el personal más capacitado. Era un auténtico debate por la supervivencia de ambas dependencias, la Secretaría de Hacienda, con la organización de muchos años, con personal de alta preparación y prestigio; y el Departamento un organismo incipiente con miles de oscuridades como cualquier institución nueva.

En el año de 1920 surgen múltiples opiniones en contra del Departamento de la Contraloría siendo el más fuerte y conciso el de un periodista llamado G. L. Llergo, el cual escribió para el diario "El Heraldó", varios artículos, uniéndolos posteriormente para escribir un libro titulado "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por Efecto de Creación de la Contraloría", que como podemos ver, es desde el inicio un título fuerte e incluso agresivo en lo que refiere al Departamento de la Contraloría; dando inicio sus ideas arguyendo que aun antes del propio Departamento de Contraloría fue creado un Departamento exclusivo para lo relativo a impuestos con lo que inició la desorganización de la Secretaría de Hacienda de lo que se puede observar la clara inclinación hacia la Secretaría de Hacienda.

Entre otras de sus observaciones encontramos lo que denominaba la "Yancofobia". Esto era para Llergo seguir las tendencias norteamericanas con la creación del Departamento de la Contraloría e incluso con ayuda de consultores norteamericanos para la creación del mismo, los cuales desconocían la realidad administrativa mexicana, rompiendo con un esquema antiguo y confundiendo la organización

moderna con la anterior; argumentando que la solución sería la adopción de criterios basados en la situación exacta del país como Nación subdesarrollada, y cuya renovación en las prácticas administrativas requiere una cuidadosa selección de políticas de incorporación de tecnología de países desarrollados, tecnología imperativamente necesarias para su desenvolvimiento.⁽⁹⁾

El tercer punto que plasmó Llergo fue relacionado con el fundamento legal de la Contraloría, aseverando que su Ley Orgánica se contraponía con la Constitución de 1917, ya que desde su punto de vista le restaba facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda; es decir, que se le otorgaron al Departamento mediante su Ley Orgánica facultades dadas con anterioridad por la Constitución de 1917 a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Otra de las observaciones fue en relación al artículo 90 de la Constitución, en el que se señalaba que para el despacho del orden administrativo de la Federación serían los Secretarios que establezca el Congreso mediante una ley; sin nombrar en forma alguna a los Jefes de Departamento, ni a los Departamentos, de lo que se puede deducir que en lo referente al nombramiento del Contralor, así como sus disposiciones están fuera de la Constitución por lo que sus órdenes no pueden ser obedecidas, toda vez que los decretos, órdenes y reglamentos del Presidente no pueden ser refrendados por el Contralor.

Con la aparición del Departamento de Contraloría se vieron cercenados organismos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(9) REVISTA, op. Cit., p. 229.

toda la Dirección General de Contabilidad y Glosa pasó a la Contraloría, y las Direcciones de Aduanas y del Timbre, se dieron a sí mismo sus funciones de Contabilidad y Glosa a la Contraloría.⁽¹⁰⁾ Situación que no pasó por alto a las opiniones de Llergo marcando un evidente interés por la productividad fiscal del Estado; toda vez que según Llergo, estas funciones se realizaban con mínimo de personal altamente capacitado, con mayor rapidez y con mejores resultados en la Secretaría de Hacienda.

Para finalizar las críticas de Llergo concluiremos que:

La Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional.

Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria.

El servicio que desempeña fundamentalmente, no es nuevo, pero si muy inferior al que se tenía y más de tres veces más costoso.

Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, las Direcciones Federales recaudadoras, están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un gobierno autocrático o para el de una colonia, más bien que para un país republicano y con aspiraciones democráticas.

Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa.⁽¹¹⁾

(10) *ibidem*, p. 231.

(11) LLERGO, G. L. DESORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA, POR EFECTO DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA. México, 1920, p.p. 97 y 98.

Sin embargo hubo diferencia de opiniones a virtud del surgimiento del Departamento de la Contraloría como fue la de Alberto Hijar y Haro, el cual sostenía que cada cajero debía tener su contralor.⁽¹²⁾ El nacimiento de la Contraloría, decía, fue con la finalidad de perfeccionar los métodos de administración fiscal, mismo que no podía quedar establecido en la Secretaría de Hacienda, toda vez que caería nuevamente en el que controla y recibe los fondos públicos, de tal suerte que no se alcanzaría la magnitud de vigilancia y control que se pretendía.

Dentro de las críticas principales que esbozaba Hijar y Haro estaba la de eliminar la atribución de la Tesorería en lo que respecta a la labor de Contraloría; es decir que, la recepción, concentración y distribución de fondos a las oficinas que dependían de ella no fueran relacionadas con la caja, para asumir, únicamente, el papel de cajero del Gobierno Federal.

Asimismo, hace mención sobre la Dirección de Contabilidad y Glosa, que sólo ejercía sus funciones por errores, ya que sólo le llegaban documentos y cuentas de las operaciones efectuadas, por lo que evidentemente era necesario un organismo que actuara con verdaderas funciones de control sobre el estricto cumplimiento de los presupuestos y órdenes en el momento de efectuarse y no posteriormente.

Por otra parte entre los defensores del Departamento de Contraloría encontramos al Ingeniero Alberto J. Pani, el cual efectuó

(12) REVISTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Número 54, Manual de la Contraloría. Ed. I. N. A. P., México, 1983, p.p. 60 y 61.

la síntesis de su Ley Orgánica, iniciando su estudio con la justificación del nombre de Contraloría, argumentando que de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española y algunos otros autores distinguidos estaba perfectamente aplicado. Continúa el desarrollo con las cuentas del Tesoro Público; manifestando que eran innecesarios tantos trámites burocráticos, los cuales estropeaban el orden de las cuentas y que en más de una ocasión en el momento de descubrir alguna irregularidad era demasiado tarde para ejercer acción civil o penal en su caso.

Asimismo critica el gran poder del Secretario de Hacienda el cual tenía la facultad del gasto y justificación del mismo, por lo que Pani sostenía que la Contraloría vendría a cortar el mal de raíz; en una palabra, sería el ente moralizador.

Cabe señalar que el Ingeniero Alberto J. Pani en 1932, bajo el puesto de Secretario de Hacienda, firmó el decreto de desaparición de la Contraloría.

Lo anteriormente señalado nos demuestra que la Contraloría ha surgido y desaparecido siempre como una política administrativa.

De igual manera encontramos a Paulino Machorro y Narváez, que realizó un estudio en 1923 llamado "La Situación Legal de la Contraloría General de la Nación", en el cual elaborando una síntesis desde el punto de vista constitucional de los departamentos administrativos, argumentó que de acuerdo a la segunda parte del artículo 92 constitucional, dichos departamentos debían quedar sujetos a la dirección inmediata del Presidente de la República, el cual podía obrar en algunos casos sin refrendo ministerial; lo anterior a virtud de que se decía que el Departamento de Contraloría

había sido anticonstitucional por falta del refrendo ministerial y que los jefes de los departamentos no se les podía encuadrar responsabilidad alguna, a lo que el mismo Machorro y Narváez le dio la siguiente solución:

a) El Presidente respondería por los actos de los Departamentos ante las Cámaras; b) Que los jefes de los Departamentos eran responsables de los delitos que cometieran en el ejercicio de su empleo, ante cualquier autoridad, y; c) El juicio político del cual se encontraban exentos, era ineficaz.

4.- SEGUNDA FASE DEL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA DE LA FEDERACION 1926-1933

En el año de 1926 alcanzó la cúspide el Departamento de la Contraloría, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, mediante una nueva Ley Orgánica del citado Departamento afectando principalmente a la Tesorería, Ley que surgió según el licenciado Lanz Cárdenas por dos motivos: El primero, que la propia Ley de Secretarías del 25 de diciembre de 1917, no confería dentro de las atribuciones la de control y fiscalización a la Contraloría, y; segundo, la Ley Orgánica del 19 de enero de 1918 no derogó la parte correspondiente a la Dirección de Glosa y Contabilidad señalada en la ley de 23 de mayo de 1910, la cual continuó vigente y dependiendo de la Secretaría de Hacienda, lo que ocasionó que tanto la Contraloría, la citada Dirección y Tesorería continuaran en funciones semejantes y regidas por la misma Ley; creándose con ello una confusión de

atribuciones y funciones, ello aunado a que la anterior Ley Orgánica no señalaba funciones específicas de fiscalización a la Contraloría.

Por las razones ya expuestas el 16 de enero de 1925 el Presidente de la República emitió un acuerdo en el que autorizaba a la Contraloría para que estudiara en conjunto con el Secretario de Hacienda la Ley Orgánica del 19 de enero de 1918 y la reorganización de Tesorería de 23 de mayo de 1910, y propusiera las que debían sustituirlas.⁽¹³⁾

Posteriormente el 26 de febrero del mismo año el Presidente Calles emitió un decreto en el cual tenía como propósito precisar las facultades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de 1917 que son las siguientes: 1) Contabilidad y Glosa de toda clase de egreso e ingresos de la Administración Pública; 2) Contabilidad de la Nación; 3) Control previo de los egresos del Gobierno Federal; 4) Deuda Pública; 5) Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.⁽¹⁴⁾

Por las razones antes expresadas se formó una Comisión particular para la formulación del citado proyecto de Ley; el cual su labor fue el estudio de las relaciones que existían entre la Contraloría y Hacienda con referencia a la recaudación y distribución de fondos.⁽¹⁵⁾

(13) LANZ Cárdenas. Op. Cit., p. 246.

(14) REVISTA. Números 57/58, Op. Cit., p. 234.

(15) Ibidem, p. 235.

Dicha Comisión se encontró con el primer problema; el Departamento de Contraloría era un departamento administrativo inferior jerárquicamente en la organización de la Administración Pública frente a la Secretaría de Hacienda, a lo cual el Contralor Montes de Oca refutaba que el Departamento de Contraloría debía . . . colocarse en un plano de superioridad . . . la misma Secretaría de Hacienda, que en materia de administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos, no debe escapar de la acción de la Contraloría, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de la unificación de los sistemas de glosa y contabilidad.⁽¹⁶⁾

Finalmente, la Comisión concluyó que la solución sería que la Contraloría actuaría como un órgano que se desempeñaría en nombre y representación del Presidente de la República directa e inmediatamente, de tal suerte que el hecho de que fuera un Departamento no le restaría funciones.

En este orden de ideas, la Contraloría se plantea primero como la despersonalización del Contralor, su actuación no es particular, es ya un representante del Presidente de la República; se le cambió el nombre y pasó a ser Contraloría de la Federación.

El segundo punto fue en relación a la facultad de la Contraloría sobre los contratos que afecten los fondos públicos, disposición que fue plasmada en la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926.

(16) Idem.

Como tercer punto, exponía que la Ley debía de crear un sistema lógico y adecuado en relación con las responsabilidades de los empleados federales que manejaran fondos de la Nación, por supuesto una vez observado el control sobre contratos de obras y adquisiciones.

Por último, el cuarto punto, el cual se refería al servicio civil que se considerara como del Estado, mismo que quedo plasmado en la Ley Orgánica de la Contraloría.

Cabe señalar que el 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías, mediante el cual fue suprimido el Departamento de Contraloría.

Es necesario precisar que siempre el responsable de la Administración Pública Federal, y los Departamentos Administrativos tienen una igualdad jurídica con las dependencias de la propia Administración; asimismo es preciso decir que actualmente existe legislación específica sobre lo que podemos denominar la actividad contractual del Estado (Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Ley de Obras Públicas, Ley de Deuda Pública, Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, etc.), y por lo tanto, como hemos visto, los servidores públicos siempre a través de los tiempos han sido controlados en diversas maneras, por lo que no es una innovación y prueba de ello está plasmada a lo largo de la obra "México a través de sus Informes Presidenciales" y por supuesto no es posible dejar de comentar que el denominado servicio civil de carrera, todavía es una de las aspiraciones de la Administración Pública Federal.

CAPITULO SEGUNDO

FORMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA

" Se me preguntará si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, y respondo que no, y que por eso precisamente escribo sobre cosas políticas, porque si fuese príncipe o legislador, no perdería mi tiempo en decir lo que es necesario hacer, sino que lo haría y cerraría mi boca. "

JUAN JACOBO ROUSSEAU

1.- ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado como todo ente necesita de una estructura para lograr sus fines. Es así como encontramos la organización política y administrativa; la primera corresponde a la voluntad del pueblo abarcando todos los órganos del Estado; en tanto que la segunda se refiere a la parte que identificamos como Poder Ejecutivo o Administración Pública.

Se ha hecho esta definición porque consideramos que representan estadios diferentes; así pues encontramos que, el estudio de las formas de Estado ha sido materia de profundos tratados, ya que podríamos señalar que los autores todavía tienen bastantes divergencias para especificar todas sus variantes, siendo una tarea imposible de codificar en este trabajo, puesto que nos alejaríamos de nuestro tema de control, sin embargo, se ha mencionado con el afán de indicar la posición que guarda la Administración Pública; debiendo partir que como órgano de un sistema, es necesario entender, su competencia para explicar sus funciones y proyecciones. La Nación tiene su integración en los tres poderes; Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Exponer sucintamente la organización administrativa, es de por sí una labor ardua, por lo que es necesario aclarar, que en esta investigación, hemos excluido a los poderes legislativo y judicial, no por carecer de importancia sino por razones obvias de espacio y de tratar de profundizar en nuestro tema, que no es otro que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Lo expresado anteriormente nos permite vislumbrar la complejidad de estas estructuras, pero al mismo tiempo poder obtener un punto de partida.

Es así que tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización
- 2.- Desconcentración
- 3.- Descentralización
- 4.- Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.⁽¹⁷⁾

Es pertinente aclarar que no son las únicas, sino por el contrario, la necesidad de avance o deterioro de la sociedad, la técnica y cualquier elemento indispensable para obtener un mejor nivel de vida, pueden permitir ensayar cualquier tipo o forma de organización administrativa.

Para intentar mejorar debemos saber y comprender lo establecido; por lo tanto iniciaremos con los postulados de la centralización.

2.- CENTRALIZACION

Tratando de formar un criterio iniciaremos este trabajo con la definición de diferentes autores, es así como encontramos al Dr. Miguel Acosta Romero el cual señala: *La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un*

(17) ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DEPECHO ADMINISTRATIVO. Sta. Ed., Porrúa, S.A., México, 1984, p.p. 68 y 69.

orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁽¹⁸⁾

El maestro Andrés Serra Rojas entiende la centralización administrativa como el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.⁽¹⁹⁾

El distinguido autor Gabino Fraga sin darnos una definición de centralización administrativa nos dice que existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.⁽²⁰⁾

Por su parte el tratadista mexicano Don Jacinto Faya Viesca nos expone: La centralización administrativa consiste en que siempre hay unos poderes últimos de decisión. Estos poderes de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales.⁽²¹⁾

Así también vemos que en la doctrina argentina José Canasi nos manifiesta que: La centralización concentra las tareas

(18) *Ibidem*, p. 70

(19) SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. 5ta. Ed., Impresora Galve S.A., México, 1972, p.501.

(20) FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. la. Ed., Porrúa S.A., México, 1975, p.165.

(21) FAYA Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Porrúa S.A., p. 43.

administrativas en mandos del Estado Nacional, dentro de su territorio de una manera jerárquica y unificada. Toda ésta dependiendo del gobierno central.(22)

En este orden de ideas nos encontramos que el autor Manuel María Díez que nos dice que la centralización administrativa consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado.(23)

Abundando en la opinión de José Canasi, señalaremos que expone que en la centralización administrativa; Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades.(24)

No podemos dejar de mencionar al reconocido francés Georges Vedel que conceptualiza: el Poder Central administrativo está constituido por el Presidente de la República, el primer ministro y los ministros. Este poder debe actuar sobre todo el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios.(25)

Asimismo Hauriou define la centralización administrativa como la organización de un centro de coordinación y de unificación en la administración del Estado gracias a la existencia del personal jerarquizado.(26)

(22) CANASI, José. DERECHO ADMINISTRATIVO. t.I, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1972. p.297

(23) MARIA Díez, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. II, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965, p. 63.

(24) Op. cit., p. 298.

(25) VEDEL, Georges. DERECHO ADMINISTRATIVO. Aguilar, Madrid, 1980, p.538.

(26) HAURIOU, citado por Manuel María Díez, Op. cit., p. 64.

CRITICA DE LOS CONCEPTOS DE LA CENTRALIZACION

De las diferentes definiciones encontramos grandes similitudes, sin embargo es pertinente hacer notar que existen algunas diferencias; hay quien ve la centralización como una forma de organización administrativa, pero también se observa como un régimen jurídico, asimismo hay quien no la define, sino solamente nos dice cuando existe.

Todos los autores nos hablan de la relación jerárquica aunque la denominan de diversas formas, aun cuando no existe unificación de criterios es al establecer sus particularidades cuando se aprecian las similitudes; por eso se nos mencionan atribuciones, servicios, acomodación de órganos administrativos, subordinación unitaria y coordinada, así como diversos niveles de estos mismos órganos.

Es notorio que de diversa manera, pero en forma unánime la centralización responde a las características mencionadas y aun a pesar de las pequeñas divergencias entre los tratadistas podemos entender en su totalidad y complejidad a la centralización, es decir, no es óbice aunque sí es necesario establecer que estas diferencias nos permitirán ampliar nuestro criterio para ensayar en este modesto estudio una definición propia con la cual no pretendemos más que intentar apuntar un sencillo pero honesto esfuerzo al tema que nos ocupa, toda vez que ésta proporción es fruto de la investigación y no queremos quedar en la simple recopilación, es por tanto que; la centralización es una forma de organización administrativa, sujeta a un régimen de derecho público en la cual se encuentran los órganos de la Administración Pública, en una relación jerárquica, concentrándose

las atribuciones y decisiones, dependiendo de los diversos niveles de estos órganos, teniendo como base y en su cúspide al Presidente de la República.

Continuando con nuestro estudio, es prudente hacer mención al procedimiento para lograr la centralización tomando en cuenta sus características primordiales, de tal manera que se pueda llegar a este punto; citando al distinguido autor Manuel María Díez, así como lo expuesto por el Dr. Andrés Serra Rojas respecto a la existencia de procedimientos para lograr la centralización; lo que nos permitirá tener un panorama completo de ésta forma de organización y poder analizarla con sus características, ventajas e inconvenientes.

Del tal manera, tenemos en primer término que; para Manuel María Díez es indispensable: a) *Concentración del poder público y de la coacción, consiste en la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio. Supone como condición una concentración previa de la fuerza pública;* b) *Concentración de los agentes -- es la facultad en mérito a la cual el nombramiento de los agentes no se deja a las organizaciones locales, o a los cuerpos especiales, o a la elección popular, sino que el poder central; absorbe íntegramente ésta facultad, designándose directamente y pudiendo revocar los nombramientos--;* c) *Concentración de poder de decisión y la competencia técnica -- Presupone una diferenciación, en virtud del principio de la división del trabajo, entre la decisión por una parte y la preparación y ejecución de la decisión por otra. En esta forma, concentrando el poder de decisión y la competencia técnica, se logra reunir en un solo órgano todas las actividades, completándolas con las supletorias. Si la concentración del poder de*

coacción y de decisión se comprende fácilmente, es más difícil concebir esa concentración con referencia a la competencia técnica, ya que esta, por concentración con referencia a la competencia técnica se ha realizado, en cierta medida por medio de la organización de oficinas que elaboran procedimientos técnicos, que imponen a los agentes de ejecución por medio de instituciones--.(27)

Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas nos dice:

1.- La Concentración de la Coacción -- El Estado puede emplear estos medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden de la paz pública. 2.- La concentración del poder de decisión -- Decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos deciden. 3.- La concentración de la competencia técnica -- Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativas se ha dado paso al funcionamiento técnico con un consentimiento científico de las materias que trata. 4.- La concentración del poder de nombramiento de las funciones y empleados públicos. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.(28)

De lo transcrito, podemos decir que a pesar de tener diferentes expresiones, en el fondo estos tratadistas coinciden en lo que llaman procedimiento.

Sin embargo no podemos concordar con estas ideas, toda vez que a nuestro juicio, en realidad no existen los procedimientos para alcanzar la centralización, afirmamos lo anterior con base al

(27) op cit., p. 68 y 69.

(28) op. cit., p.p. 501 y 502.

concepto de proceso que nos indica que es un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.⁽²⁹⁾

Así tenemos lo que a procedimiento se refiere, este se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase, fragmento suyo.⁽³⁰⁾

Sobre este concepto el Dr. Acosta se pronuncia en sentido de que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y ejecución forzosa, ya sean internos o externos.⁽³¹⁾

De lo anterior se colige que ni proceso ni procedimiento es lo mismo siendo el primero el género y el segundo la especie; por lo que podemos desprender que encontramos una variedad intensa de procedimientos, tantos como ramificaciones tenga la ciencia del derecho.

Por estas consideraciones encontramos que es indispensable en procedimiento que se lleven al cabo ciertos requisitos o actos para producir un fin. Lo que nos conduce a negar categóricamente que estos procedimientos descritos den lugar a la centralización; podríamos pensar que son elementos o características, toda vez, que la

(29) GOMEZ Lara, Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p.121.

(30) Idem.

(31) Op. cit., p. 456.

concentración en sus distintas manifestaciones no son actos o procedimientos sino el resultado o la configuración misma que conlleva ésta forma de organización administrativa.

Tal vez podríamos hablar de un "procedimiento" si en el aspecto administrativo hiciéramos lo conducente para la creación, funcionamiento, atribuciones, etc., de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada; verbigracia, al cambio del régimen en 1982 se dieron los pasos legislativos y administrativos (siguiendo en estos casos un procedimiento), para la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la que nos ocupa, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Esto implicó obviamente la desaparición de la extinta SAHOP y la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, de ésta última sus atribuciones fueron repartidas entre SECOFIN, y una también naciente, Energía Minas e Industria Paraestatal.

Finalmente podemos reiterar que no estamos de acuerdo con respecto al procedimiento de creación de la centralización, sin embargo estos apuntamientos son de gran ayuda y los analizaremos dentro del marco de las características de ésta forma de organización.

Si bien es cierto que negamos la existencia de procedimientos para la realización de la centralización administrativa, es importante mencionar, como bien sostiene el maestro Serra Rojas, los supuestos de ésta forma de organización, los cuales guardan una íntima relación con los lineamientos del Estado, siendo los siguientes supuestos: 1.- *El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y*

estos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor ó menor importancia. 2.- La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos. El régimen jurídico es el que se encarga de fijar las características de sus elementos. 3.- Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. La fuerza Pública se concentra en los órganos superiores de la Administración principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central que asume el poder del Estado en su esfera de competencia. 4.- La existencia de un régimen jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba hacia abajo, formando una estructura unitaria, que se logra gracias a las determinaciones del poder central.⁽³²⁾

Es indudable que el Dr. Serra Rojas nos lleva de la mano explicando y facilitando ésta forma de organización administrativa, así mismo nos amplía el panorama, pero al mismo tiempo nos revela la complejidad del derecho administrativo. Nuestra afirmación es en el sentido de que el citado catedrático incluye las facultades de decisión y mando como supuestos de la centralización, al mismo tiempo que los incluye como procedimientos, y aún sin estar de acuerdo con ésta idea como ya lo expresamos, vemos como se va entrelazando una serie de características, elementos, poderes o facultades que conllevan precisamente al intrincado proceso de evolución por el cual avanzamos, tal vez no con la celeridad que quisiéramos, pero gracias a estas ideas y pronunciamiento podemos desenmarañar y

(32) op. cit., p. 503.

precisar en la medida de nuestras posibilidades el tema que hemos escogido para la realización de este trabajo.

Siguiendo nuestro estudio esquemático vemos que resalta la figura de la relación jerárquica que por diferentes aspectos es indispensable que puntualicemos este concepto; es así que jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la Administración y los funcionarios, mediante poder de subordinación para asegurar unidad en la acción.⁽³³⁾

* Por su parte José Gascón y Marín explica: la jerarquía es el conjunto de órganos administrativos de una entidad, debidamente coordinados y subordinados para hacer compatible la unidad con la variedad del poder administrativo.⁽³⁴⁾

El gran tratadista Gabino Fraga nunca define exactamente la jerarquía y sólo nos dice que esta es la característica de la centralización que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Contrario a esta idea el multicitado Dr. Andrés Serra no solamente lo define, sino además le agrega la palabra administrativa, definiéndola de la siguiente forma: el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos administrativos y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.⁽³⁵⁾

(33) SAYAGUES Lazo, Enrique. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, t. I, Ed. Martín Bianchi, Montevideo, 1959, p.120.

(34) GASCON y MARIN, José. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Bermejo, Madrid, 1955, p. 465.

(35) Op.Cit., p. 534.

Abundando sobre este tema el Dr. Acosta Romero nos hace una apología sobre la relación jerárquica indicándonos no sólo su concepto, sino también los efectos de la misma.

Para este autor la relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.⁽³⁶⁾

Revelándonos de esta manera que la relación jerárquica en primera instancia es un vínculo jurídico, circunstancia que sólo la trata el maestro Sayagués Laso en tanto que los otros autores no indican que sea jurídica, nos hablan de un orden o grado; así como de una supra o subordinación de órganos o de los titulares de estos; pero como bien afirma el Dr. Acosta entendemos que esta relación jerárquica se da no sólo en la centralización, sino en cualquier organización, llámase ésta, descentralización, desconcentración, sector paraestatal o aún más en la misma iniciativa privada toda vez que esta jerarquización implica una línea de autoridad o un principio de orden que sin ellos sería imposible no sólo el funcionamiento de cualquier institución, sino que el contorno mismo de la sociedad sería incontrolable lo que daría un caos total.

Ahora bien la relación jerárquica la hemos descubierto como un vínculo jurídico, sin embargo, tratar de establecer este en un sólo ordenamiento sería tanto como encerrar el cúmulo de facultades y

(36) op. cit., p. 70.

atribuciones de la administración en una sola codificación, lo que como es de todos sabido en el derecho administrativo a pesar de los grandes esfuerzos que han tratado de lograr esta unificación en todo el mundo es de experiencia reconocida que no se ha obtenido; es por tanto y siguiendo las enseñanzas de nuestra asignatura que, tendríamos que buscar en todos los ordenamientos de vínculo jurídico que entraña la relación jerárquica, es decir, no podremos omitir bajo ningún aspecto los actos que emiten, tanto el poder legislativo, judicial y ejecutivo en todas sus manifestaciones, misma posición que podemos trasladar a las esferas Municipal y Estatal.

Obviamente lo transcrito anteriormente no introduce a los órganos en todos los niveles tomando la diferencia que pudiera existir así como su competencia, por lo que el vínculo jurídico no excluye, asegura precisamente este ordenamiento o acomodación ya sea en estos entes superiores coordinados e inferiores.

Lo que parece de una evidencia notable no es lo que se piensa, toda vez, que algunos tratadistas no le dan el matiz de vínculo jurídico y así vemos que para el maestro Andrés Serra Rojas es un orden o grado entre los diferentes órganos superiores o subordinados; para José Gazcón es un conjunto de entidades coordinadas y subordinadas y finalmente para Don Gabino Fraga es la liga entre inferiores y superiores de la Administración.

Nuestra opinión basada en las consideraciones que apuntamos no puede ser otra que la de concordar en su totalidad en que la relación jerárquica, dada su importancia, que posteriormente analizaremos al entrar en los efectos de ésta, si reviste un vínculo jurídico; es más nos atrevemos a ampliar esta situación ya que no sólo proporciona el

orden, el grado y la liga dentro de diferentes órganos administrativos, nos impone a través de la misma relación un mandamiento legal por el cual tenemos la obligación de concatenar los derechos y deberes que se dan en toda organización. En este orden de ideas del multicitado vínculo jurídico nos llevaría a encontrarnos en un álgido dilema por el cual no habría forma de que los subordinados cumplieren con las órdenes de los superiores ya que el ámbito de competencia sería tan demarcado o específico que no habría forma de llevar a cabo todas las funciones que podrían surgir y que de hecho surgen dentro de la Administración por la evolución de la sociedad, flagelando los ya de por sí carentes servicios que se nos proporcionan debido a la crisis que nos envuelve; es más, como gente consciente entendemos que debido a la gran problemática que padece nuestro País, es necesario redoblar el esfuerzo, pero definitivamente debe ser por los cauces jurídicos y el empeño de todos y cada uno de los servicios públicos y de los ciudadanos, afirmación, que no contradice la postura de que vivimos un estado de derecho (vínculo jurídico) en donde las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido, y por eso llevaran su deber a la indiferencia o negligencia sino por el contrario es importante que podamos compenetrarnos a través de esta relación jerárquica en un amplio sentido de responsabilidad, dando los pasos cortos, pero seguros que hemos traducido en el anhelo depositado no sólo en una institución de la que formamos parte y que representa no únicamente un estímulo como servidor público, sino además de ciudadano que espera y confía en su país, en sus instituciones, pero sobre todo en el Derecho.

El punto tratado no sólo se ha hecho como un galimatías, todo lo opuesto, es tal su importancia, que al haberla desentrañado nos permite fincar las siguientes consideraciones.

La relación jerárquica implica para el Dr. Acosta: 1. Poder de decisión; 2. Poder de nombramiento; 3. Poder de mando; 4. Poder de revisión; 5. Poder de vigilancia; 6. Poder disciplinario; 7. Poder para resolver conflictos de competencia.⁽³⁷⁾

En tanto que para el maestro Gabino Fraga implica el Poder de mando y decisión de los cuales se derivan a) Poder de nombramiento; b) Poder de mando; c) Poder de vigilancia; d) Poder disciplinario; e) Poder de revisión, y; f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.⁽³⁸⁾

Sin embargo interpretando al maestro Serra Rojas diremos que el afamado autor centra su pensamiento en que la relación jerárquica es un elemento de la centralización administrativa, sumándole otros elementos a los que denomina facultad que son: mando, vigilancia, revisión, facultad disciplinaria y para resolver conflictos de competencia.

Pensamiento que se intuye como diverso a los que transcribimos ya que los anteriores autores los llaman poderes, empero el maestro Andrés Serra Rojas sustenta su idea en *La Doctrina Administrativa*, tradicional expresa, que la relación jerárquica consiste en una relación de dependencia, que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Sin embargo, no debe emplearse un

(37) op. cit., p. 71.

(38) op. cit., p. 167.

término tan genérico como el de poder para aludir a facultades o procedimientos del poder central que mantienen el régimen centralizado.⁽³⁹⁾

Desprendiendo de esto y con la investigación que se realizó en el sentido de que poder y facultad no son sinónimos, tienen por naturaleza intrínseca una diferencia para el jurista, entendiéndose entonces como poder la fuerza o la posibilidad de realizar actos de cualquier índole sin que este tenga por necesidad una connotación jurídica. En tanto que la facultad debe entenderse como la competencia legal que tiene los titulares de la Administración, lo que implica tener inmerso al poder y este no es inversamente a aquel.

Vistas las consideraciones anteriores nuestro punto de vista coincide con el autor Acosta Romero cuando afirma: la mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica, al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios que se expresan con el nombre de "poderes" entre superior e inferior aun cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan como titulares, los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.⁽⁴⁰⁾

Sobre los llamados poderes, los tratadistas han puesto de manifiesto su unidad en el tratamiento que les dan, sin embargo en el quehacer humano y más en el campo que nos ocupa encontramos pequeñas

⁽³⁹⁾ Op. cit., p. 507.

⁽⁴⁰⁾ Op. cit., p. 71.

diferencias; es así que el maestro Serra Rojas encuadra al poder de decisión y nombramiento en los procedimientos para realizar la centralización, que en su momento oportuno han quedado analizados.

El maestro Gabino Fraga divide los poderes y nos dice que, los de decisión y mando que conserva la teoría al superior,⁽⁴¹⁾ y los otros poderes son de los órganos superiores sobre los inferiores.

Finalmente y siguiendo al Dr. Acosta Romero, por razones de método analizamos estos poderes de acuerdo a la relación que nos da el citado autor:

PODER DE DECISION.- La facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública.⁽⁴²⁾

Para el Dr. Andrés Serra; *Decidir es dictar una decisión creadora de efectos jurídicos.*⁽⁴³⁾

El jurista Gabino Fraga agrega: *En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades.*⁽⁴⁴⁾ Concluyendo, este poder, es la facultad o potestad de señalar un contenido o la actividad de la Administración Pública. *Decidir es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.*⁽⁴⁵⁾

(41) Op. cit., p. 166.

(42) Op. cit., p. 71.

(43) Op. cit., p. 506.

(44) Op. cit., p. 166.

(45) ACOSTA Romero. Op. cit., p. 71.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.⁽⁴⁶⁾

Una vez analizado este poder, podemos concluir que es el más importante, en virtud de que puede darse desde una decisión trascendental hasta la más insignificante, canalizando no sólo los actos normales de la vida de un país, sino hasta las decisiones políticas que trasfiguran a la sociedad.

PODER DE MANDO.- Este poder nos da como resultado que, es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.⁽⁴⁷⁾

Las circulares y las instrucciones pueden ser de orden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos o cometer verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley en cuyo caso, expedidas por la autoridad competente producen efecto jurídico respecto a los administrados.⁽⁴⁸⁾

Algunos autores opinan que las órdenes de superiores traen como consecuencia a los inferiores seguirlas, dichas órdenes pueden traer consigo comisión de delitos, pero por otro lado también trae aparejado la desobediencia y el rompimiento de la escala jerárquica creando su propio régimen, es decir imponerse el órgano inferior como

(46) Ibidem, p. 72.

(47) SERRA Rojas. Op. cit., p. 507.

(48) FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 167.

gobernante; de esto podemos deducir que el poder en comento es el que le sigue al poder de decisión, ya que por medio del mando se dará un círculo que haga funcionar a la gran maquinaria de la Administración Pública, llevando consigo un orden lógico para alcanzar así sus metas o fines para el mejoramiento del país y sus integrantes.

Es importante destacar el planteamiento en lo que se refiere a obedecer el servidor público inferior al superior, encontrándonos en desacuerdo con los autores que sostienen la citada teoría, toda vez que no sería este el que gobernara, pensamos en que la obediencia debe de seguirse de acuerdo a las posibilidades legales acordes con la persona, y sus atribuciones, no se trata de que el inferior de órdenes al superior, sino por el contrario que externe su opinión sin llegar con esto a ordenar, toda vez que cada una de las funciones está determinada y para ello existe el tema de estudio; la relación jerárquica.

En el mismo orden de ideas encontramos la comisión de delitos por la obediencia ciega. Al respecto podemos decir que si bien es cierto se debe respeto y por consecuencia obediencia a las órdenes superiores siempre y cuando estén en el límite de competencia que necesariamente se encuentra en la Administración, atendiendo a todos los ordenamientos que coinciden en la función de que se trate.

PODER DE NOMBRAMIENTO.- Este poder lo ejerce primordialmente el Ejecutivo Federal, para el maestro Miguel Acosta; *El Presidente tiene facultad discrecional, para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República, también a los directores*

de los principales organismos descentralizados y empresas de Estado.⁽⁴⁹⁾

Sin embargo para Gabino Fraga este poder es la facultad, que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.⁽⁵⁰⁾ A este respecto se auna el Dr. Serra Rojas al decir: Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.⁽⁵¹⁾

En este punto podemos decir que el poder de nombramiento se sustenta en primer término en el Presidente de la República y en segundo en las autoridades superiores que van eligiendo a su personal de acuerdo a sus aptitudes, conocimientos, capacidad, experiencia, etc., formando de esta manera un equipo.

Este poder para el distinguido autor Acosta Romero es el principio de la relación jerárquica en virtud de que se entabla la relación entre el más alto servidor público y los inferiores, conservando la facultad de remoción. Al respecto podemos apuntar que si bien es el inicio de la relación jerárquica, de igual manera es solamente un elemento más de la misma, sin que con ello sea lo primordial, toda vez que los nombramientos se podrían dar siguiendo los sistemas de designación de servidores públicos, como son el concurso, la elección y podríamos hasta mencionar el contrato de servicios profesionales con el cual la Administración asegura a

(49) Op. cit., p. 72.

(50) Op. cit., p. 167

(51) op. cit., p.506

profesionistas independientes que debido a su reconocida capacidad se les incorpora a través de estos contratos para lograr absorber la experiencia y técnica de estos profesionales que por su independencia no aceptarían un trabajo de tiempo completo en la Administración; es importante mencionar que en el sentido de que este poder de nombramiento pudiera llegar a causar problemas en el aspecto de que se nombrará no al más apto sino al amigo personal del servidor público, nos oponemos totalmente a esta idea en razón de que los intereses de la Nación no deben anteponerse a los personales; aunque en la actualidad nos encontramos que a raíz de la renovación moral la Administración Pública a venido haciendo cambios evidentes, además de que México es un país que exige, no sólo al amigo, sino al hombre capaz; en nuestros días ya no es suficiente ser un buen amigo, es indispensable ser profesionista y estar preparado para darle solución a los problemas sociales que enfrenta el País.

PODER DE REVISION.- Al punto de referencia el Dr. Acosta Romero señala que: *Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a revocación, modificación, o confirmación de esos actos.*

En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

Es pertinente aclarar que el poder de revisión no es medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los

particulares, es, más bien, un instrumento de sana y eficaz administración.⁽⁵²⁾

Cabe señalar que en este punto se separan otros tratadistas como lo es Andrés Serra Rojas sosteniendo que este poder es el que permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.⁽⁵³⁾

En este orden de ideas estamos de acuerdo con el multicitado autor Miguel Acosta Romero, en tanto que el poder de revisión no debe ser confundido con el recurso de revisión, toda vez que eso sería hablar de la justicia administrativa en la cual el gobernado o particular tiene los medios de defensa legal, en su forma de recursos administrativos; uno de ellos sería la revisión, pero esto llevaría a tomar cada palabra en su sentido gramatical y no en la connotación jurídica que estamos tratando, por lo tanto es inconcebible que el tema de estudio, que se da en la relación jerárquica sea confundido con un recurso administrativo; a mayor abundamiento, podemos decir que a nuestro criterio el poder de revisión es dentro de la Administración Pública en su organización intrínseca lo que debe imperar en la relación entre las autoridades; sin embargo en la relación de autoridad particular existe el recurso administrativo, de

(52) Op. Cit., p. 73

(53) Op. Cit., p.508

tal suerte, que tendríamos que pensar que en los principios en los que se basa la autoridad administrativa que son:

- a) Todo acto de autoridad se reputa como legal;
- b) La autoridad administrativa es solvente (física, moral y económicamente), y;
- c) No se suspenden los servicios públicos a menos que se garanticen.

Por lo tanto si fallara alguno de estos por ineptitud, negligencia o cualquier otra razón imputable al servidor público, el particular sí tendría el medio de defensa legal para impugnar la ilegalidad o inoportunidad del acto; pero precisamente el poder que estamos tratando nos revela una forma interna de resolver estas fallas internas de la Administración sin llegar a ocasionar molestias al particular o erogaciones innecesarias a la propia Administración.

PODER DE VIGILANCIA.- En este poder el Dr. Acosta señala: *Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente a los subalternos, cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.*⁽⁵⁴⁾

Para el maestro Serra Rojas este régimen comprende dos aspectos importantes: *actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.*

⁽⁵⁴⁾ *op. cit.*, p. 74

Este poder permite a las autoridades superiores corregir las anomalías existentes en las labores de los subordinados. (55)

Por su parte Gabino Fraga opina: Los actos materiales por medio de los cuales se realizan las funciones de vigilancia pueden eventualmente ser motivo para otros actos de carácter jurídico.

Así, cuando por virtud de ellos se comprueba que existe una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el procedimiento de responsabilidad de dicho empleado. (56)

PODER DISCIPLINARIO.- Este poder lo define el maestro Acosta Romero de la siguiente manera: No es más que consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese de nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite. (57)

Para Don Gabino Fraga el poder disciplinario es una de las formas de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles; la Administración Pública lo tiene respecto de sus miembros, fijando las siguientes penas:

a) El apercibimiento; b) el extrañamiento, la amonestación y la censura; c) la multa; d) la privación del derecho de ascenso; e) el descenso; f) la suspensión temporal, y; g) la privación del empleo. (58)

(55) Op. Cit., p. 507

(56) Op. Cit., p. 168

(57) Op. Cit., p. 74

(58) Op. Cit., p. 170

Aunado a lo anterior el Doctor Serra explica que: es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa; son medios correctivos para una buena Administración Pública.⁽⁵⁹⁾

Se encuentra establecido pues que, la responsabilidad en el servidor público existe y se da; ya sea penal, civil o administrativa y como en el punto anterior se expresó, ésta origina como consecuencia sanciones, que pueden llegar hasta la destitución del cargo; cabe señalar que para ser evidente cualquier tipo de responsabilidad es necesario el poder de disciplina.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.- Sobre este poder el Doctor Serra Rojas señala: *permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.*⁽⁶⁰⁾

A través de este poder se concede la facultad al Presidente de decidir a quien corresponde la competencia mediante la Secretaría de Gobernación. Es difícil determinar a quien corresponde la competencia de un conflicto, puesto que la misma no se encuentra contemplada en ningún ordenamiento, ya que diferentes dependencias tienen el mismo rango y poder de resolución, de tal suerte que será el Ejecutivo Federal, el que resolverá sobre la controversia. En el evento de que se presente una controversia entre dos oficinas en una misma Secretaría será el Secretario del ramo quien determine la competencia para resolver el conflicto.

(59) *op. cit.*, p. 508

(60) *Idem*

Finalmente encontramos que debido a la diversidad de asuntos que maneja la administración pública, cabe la posibilidad que existan conflictos de competencia o simplemente la determinación de la misma, y es en este poder donde vemos la disyuntiva para resolver a través de los demás poderes descritos y el vínculo jurídico que da la relación jerárquica como el superior resolverá lo del inferior, partiendo por supuesto del Ejecutivo.

Nos hemos adentrado en la centralización tratando de analizar sus características para entender la complejidad de esta forma de organización administrativa.

Para los efectos del presente trabajo debemos señalar que bajo la jefatura del Presidente de la República, es decir dentro de la centralización administrativa, se hallan además de un número determinado de Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República; pero que en aras de no distraer nuestra atención en el estudio de ellos dada su complejidad que ameritaría, cada uno de ellos por sí mismo, un estudio por separado, nos limitamos aquí a indicar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es parte de esta estructura administrativa; a la que Don Manuel María Díez le encuentra las siguientes ventajas:

- 1.- El poder político se confirma y se extiende.
- 2.- Dentro de la administración centralizada, se encuentran mejores servicios, en virtud de que se dan servicios muy generales, toda vez que la carga es repartida entre la totalidad de la población.

3.- A virtud del poder jerárquico se asegura la regularidad y moralidad administrativa, ya que el sistema exige que el nivel más alto observe las cosas primero desde arriba, y segundo con mayor objetividad, porque es desde lejos.

4.- La centralización administrativa es mejor para los particulares, por la uniformidad, de sus procedimientos y autoridades, dando como resultado, que los gobernados tengan la certeza a que autoridad recurrir para resolver sus problemas.

5.- La centralización da oportunidad a que un Estado Civil predomine sobre un militar, imponiendo únicamente el servicio militar en un momento determinado.

6.- La centralización permite un régimen democrático, dando ubicación a los partidos políticos y masas democráticas.

Al respecto también se manifiesta el jurista José Canasi señalando lo siguiente:

1.- Trae como consecuencia la concentración de poder político y la coacción.

2.- Se concentra el nombramiento de los servidores públicos.

3.- Asimismo, se concentra el poder de decisión y competencia.

Si bien es cierto que las ventajas que se nos presentan nos permiten tener un mayor control en los cometidos de la Administración, tendremos que pensar que la diversidad y el dinamismo de la misma ha hecho que lejos de tener un freno a las anomalías, se presta a desorganización por lo que se ensayan otras formas de organización a raíz de los inconvenientes que hayan los tratadistas sobre este punto, por lo que citando nuevamente al maestro Canasi tenemos:

1.- Conduce al centralismo burocrático que es contradictorio a todo buen régimen político administrativo.'

2.- Menciona que debe desaparecer esta forma de organización, porque si bien es cierto que se gobierna bien de lejos, se administra mejor de cerca.

3.- No hay esfera de acción para los habitantes.

4.- Con la centralización se da la total separación administración administrado, ya que se envuelve en un burocratismo total que lo único que se logra es romper con la acción expedita.

Por su parte Manuel María Díez señala:

1.- Todo depende del poder central y no hay contradictor.

2.- Los órganos locales son delegados del poder central.

3.- El superior jerárquico tiene todas las facultades sobre el inferior. La centralización concentra la política y la administración.

Ha sido nuestra intención profundizar en la medida de nuestras posibilidades, en la Centralización Administrativa, porque reviste un aspecto importante real y como factor hegemónico en nuestro sistema económico, político y social, además que como ya dijimos anteriormente es parte integrante y fundamental en nuestro tema principal, ya que el encuadramiento de la SECOGEF, como policía o política administrativa, no imposibilita de entender a ésta institución como piedra angular del principio de renovación moral y de una forma de ver la vida institucional, no como el control del vigilante, sino como un privilegio de ser servidor público sin temer a un control; es más, pensar que la supervisión nos indicará la

eficiencia, la satisfacción y el orgullo de saber que sin importar el control, la supervisión, la vigilancia o la política a seguir, se imponga y se cumplirá por la responsabilidad, al deber y el sentimiento a la nación, que no es otro que el de servir a nuestros conciudadanos, teniendo como base no el castigo sino el mérito de que a pesar de los controles, estos servirán para los predicadores y no para el servidor público que sabe serlo sin control, sin medida y con el alto sentido de responsabilidad, para lograr en el ámbito de su competencia un país mejor. Finalidad inmersa en este trabajo, porque la SECOGEF, como órgano centralizado cumple una función que de ninguna manera debe de entenderse como sancionadora, pero eso sí, es una posición de alerta para aquellos servidores públicos que se olvidan de su alta misión, por lo tanto y a reserva de ahondar en el capítulo respectivo sobre este aspecto, no podemos dejar de soslayar que estamos hablando de una característica intrínseca de la humanidad.

3.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La Administración Pública se ha visto en la imperiosa necesidad de formar órganos públicos para poder proporcionar un mejor servicio a los particulares, así pues, se han ido creando con el transcurso del tiempo, la descentralización, las empresas de participación estatal y el tema que nos ocupa; adelantando que serán estudiados todas y cada una de estas formas.

Lo que se desprende con la desconcentración es lograr subdividir labores, hacer más rápido y eficaz el servicio, otorgándoles a cada una de las dependencias una competencia en forma exclusiva, para realizar determinados asuntos.

Con base a lo anteriormente expresado es pertinente señalar los diferentes conceptos que tenemos con respecto a la desconcentración, así nos encontramos que el Dr. Acosta Romero apunta; *La desconcentración en estricto sentido consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.*(61)

Para el distinguido autor Manuel María Díez, la desconcentración consiste, en un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente.(62)

El maestro Faya Viesca sin señalar una definición concreta dice: *Nace la desconcentración en el momento en que un órgano central transfiere a un órgano inferior, sujeto a su jerarquía, una esfera de competencia, exclusiva, que puede consistir en un poder de trámite o de decisión.*(63)

(61) Op. cit., p. 183

(62) Op. cit., p. 73

(63) Op. cit., p. 146

Asimismo el destacado administrativista Gabino Fraga nos dice al respecto: *La desconcentración consiste en la delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos internos de la misma Administración o en organismos externos a ella distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos los casos, quedan sujetos, al poder jerárquico de la autoridad central. Con tal delegación las autoridades superiores se descargan de una buena parte de su competencia y permite a autoridades de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la agilidad y eficiencia en el despacho de los asuntos y consecuentemente en el beneficio de los administrados.*⁽⁶⁴⁾

El francés Georges Vedel comenta al respecto: *La desconcentración es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diversos renglones.*⁽⁶⁵⁾

Según Enrique Sayagués Laso, en su Tratado de Derecho Administrativo, la desconcentración consiste, en confiar poderes a los agentes locales del Poder Central, es decir, que la desconcentración se tipifica en los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior.⁽⁶⁶⁾

Es importante e interesante observar como cada una de las conceptualizaciones anteriores son muy similares en el fondo, sin

(64) Op. cit., p. 199

(65) Op. cit., p. 538

(66) Op. cit., p. 133

embargo es necesario señalar que cada una de estas tiene sus características. Para algunos de los autores la desconcentración es un sistema de organización administrativa; de igual manera lo ven como una delegación o transferencia de facultades de los órganos superiores a los inferiores; también se ve como una técnica de organización que consiste fundamentalmente en delegar importantes poderes de decisión; para otros consiste en confiar poderes, a los agentes locales del poder central.

Sin pretender restarle importancia a las anteriores definiciones, y siguiendo la finalidad de este trabajo podremos intentar un ensayo con respecto a conceptualizar lo que es la desconcentración. Desde un punto de vista la desconcentración es un sistema de organización administrativa, la cual se caracteriza por tener facultades tanto de decisión como de administración, para que los ejerza con una competencia propia, pero subordinados siempre a una autoridad central que es la que inicialmente delega el poder a inferiores jerárquicamente, toda vez que éstos se encuentre dentro de la Administración Pública, pero siempre con la finalidad primera de agilizar, flexibilizar y hacer más eficaz la prestación de servicios y la tramitación burocrática, por lo que se busca su distribución estratégica, en ocasiones geográfica, dentro del territorio nacional con dicho fin.

La desconcentración por su propia naturaleza crea organismos, los cuales tienen competencia en forma exclusiva, que se resumirían en facultades de decisión y administración, que corresponden originalmente a una persona pública y se encuentran delegados a los órganos subordinados jerárquicamente.

De esta manera podemos encontrar dos tipos de desconcentración de acuerdo con el tratadista Manuel María Díez el cual señala: a) *Desconcentración Central o interna.*- La cual se caracteriza por la atribución de competencia en forma exclusiva a un órgano central, medio o inferior de la jerarquía administrativa. Quiere decir, entonces, que este tipo de desconcentración se realiza a favor de un órgano que se extiende su competencia a todo el territorio nacional.

a) *Desconcentración Periférica o externa.*- Es aquella en la cual las competencias desconcentradas lo son a favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto tal tiene su potestad determinada por un criterio territorial. En esta clase de desconcentración deberemos considerar la circunscripción administrativa, es decir, el ámbito territorial dentro del cual ejerce su competencia el órgano desconcentrado.⁽⁶⁷⁾

Es evidente que estos dos tipos de desconcentración no son sino más que una forma de organizarse central o periféricamente, de acuerdo con las necesidades de la Administración Pública toda vez que ésta ocupa cada vez más y que para su eficaz funcionamiento requiere de un mayor número de organismos esparcidos dentro de un país.

CARACTERISTICAS DE LA DESCONCENTRACION

1.- Surgen por ley, decreto o acuerdo del poder central, es decir, del Ejecutivo Federal, Secretario de Estado o de los Jefes del Departamento Administrativo y sólo se podrán restar o cancelar sus funciones de la misma manera en que surgieron.

(67) Op. cit., p. 73

2.- Dependen siempre de la centralización, son organismos que no se pueden desligar de este régimen.

3.- La competencia de estos órganos depende del poder central, la relación jerárquica persiste.

4.- El patrimonio de éstos órganos generalmente depende de la Federación, sin embargo en ocasiones puede tener el suyo propio.

5.- En lo que se refiere a participación y emisión de decisiones son dependientes del órgano superior.

6.- Poseen autonomía técnica, pensamos que esta es su verdadera facultad y motivo de creación.

7.- Los órganos desconcentrados, siempre dependerán de uno superior.

8.- La naturaleza jurídica de los organismos en comento, deberá ser determinada de acuerdo con cada uno de ellos en particular.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas un elemento de la desconcentración es la personalidad jurídica que en ocasiones se presenta, esto es sin duda una contradicción a lo expresado, por lo que nos inclinamos a seguir al catedrático Acosta Romero el cual asevera que se trata de una característica, y tan lo es que precisamente marca una diferencia con la descentralización al afirmar que una de las características peculiares entre la desconcentración y la descentralización,⁽⁶⁸⁾ es ésta, señalando, la desconcentración puede o no contar con personalidad jurídica; la descentralización tiene invariablemente personalidad jurídica.⁽⁶⁹⁾

Por otra parte, no podríamos darle la categoría de elemento, toda vez que, es una marca distintiva de la desconcentración, sin

(68) y (69) op. cit., p. 201

embargo, si habláramos de la descentralización nos daríamos cuenta que es algo intrínseco de la misma, no siendo así para la multicitada desconcentración, en razón de que puede o no tener la citada personalidad.

Una vez expuestas las características dentro de las cuales de alguna manera los doctrinarios coinciden, señalaremos las que no son acordes, sin embargo a nuestro parecer son características:

Para el maestro Serra Rojas son dos más, y tratando de seguir un orden lógico continuaremos numerándolos;

9.- La competencia se ejerce dentro de las facultades centralizadas del gobierno federal.

10.- Por ser sus atribuciones desconcentrados de carácter irrenunciable, sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores.⁽⁷⁰⁾

11.- Deben ejercer sus atribuciones desconcentrada atendiendo a la materia específica y en un determinado territorio.

12.- Por ser parte de los órganos centrales sus erogaciones corren a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal,⁽⁷¹⁾ las dos últimas características las observa el administrativista Faya Viesca.

En lo referente a las características de la desconcentración nos resulta necesario hacer la aclaración que solamente en los puntos que, a nuestro juicio, ha sido necesario un mayor abundamiento, se ha realizado en su momento, dándonos de esta manera la

(70) op. Cit., p. 113
(71) op. Cit., p. 149

pauta a seguir, en razón que durante la trayectoria de ésta investigación se ha evidenciado la confusión entre los elementos que ocupa, por lo que nuestra tarea a seguir son los elementos del tema en comento.

En lo que incumbe a este rubro cabe destacar que de los elementos de la desconcentración considerados por el Dr. Andrés Serra Rojas y por Juan Luis de la Vallina Velarde, son comprendidos como características de la misma, siendo esta nuestra posición, sin embargo no podemos dejar de mencionar los interesantes razonamientos, de los autores citados, que nos proporcionan una visión más amplia sobre el particular;

El organismo desconcentrado dispone de una organización adecuada para el ejercicio de las facultades que expresamente se les señala en la ley.⁽⁷²⁾

Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida. Este tercer requisito no es necesario que se de en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica, y por ello no queda representado en el concepto de desconcentración que se ha dado.⁽⁷³⁾

Para el insigne argentino Manuel María Díez, las ventajas que más resaltan de acuerdo con este sistema administrativo son:

a) Mediante esta forma de organización, la administración tiene más contacto con los administrados, de igual manera y por la misma característica se tiene la actividad administrativa para resolver los

(72) SERRA Rojas, Op. Cit., p. 113

(73) FAYA Viesca, Op. Cit., p. 149

problemas con mayor prontitud y eficacia. Cabe señalar que serán emitidas las soluciones a los diferentes problemas, por los órganos que han estudiado el caso y no por aquellos que se encuentren totalmente alejados del mismo.

b) Otra ventaja de la desconcentración es la técnica a que se obliga a las entidades centralizadas, sometiendo a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin la necesidad del respaldo del ministro, lo que evidentemente hace que la solución de los asuntos sea más rápida, eficaz y flexible, toda vez que es imposible que el ministro estudie todos y cada uno de los asuntos de su incumbencia, asimismo se observa que se deriva una escala por medio de la cual es detectable cualquier error, además de que también se denota quien lo cometió, pero esto trae aparejado que como se les dan mayores facultades a los funcionarios se presenta un mayor interés en resolver bien los asuntos.

c) Por lo antes expuesto, obviamente se evita la larga línea jerárquica de revisión de los asuntos.

d) Se obtienen buenos resultados al otorgar satisfacciones a los entes regionales y locales, manteniéndose por el orden jerárquico, se mantiene la unidad jerárquica.

Las ventajas e inconvenientes de la desconcentración nos ponen de manifiesto que cualquier tipo de organización es susceptible de mejoras y no por ello deja de tener fallas u obstáculos para realizar una labor eficiente, pero sí nos da pauta para mejorar los sistemas, así, la Lic. Elba Barreiros nos expone las ventajas de esta clase de organización administrativa, que a saber son:

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.⁽⁷⁴⁾

De lo anteriormente señalado podemos decir que ambos autores coinciden en la parte fundamental y esencial del tema que nos ocupa, de tal manera que observamos que la Lic. Barreiros Mancilla en sus postulados concuerda con María Díez; sin embargo este último menciona aspectos que desde nuestro punto de vista son de primordial importancia. Ahondando en lo ya dicho, consideramos que ciertamente es de gran beneficio para la comunidad reducir el número trámites burocráticos que ha de realizar el particular, toda vez, que al otorgársele al órgano desconcentrado autonomía técnica posee la facultad de resolver sin necesidad de autorización superior las tareas específicas que le son encomendadas, de esta manera aceleran la maquinaria que constituye la Administración Pública.

Asimismo resulta claro que el Estado a través de este tipo de órganos, solo delega funciones, aquellas que por su naturaleza misma, requieren de una atención más rápida y eficaz; pero de ninguna manera pide este, el control y supervisión de los asuntos por ellos tratados ya que continúan dependiendo jerárquicamente del

⁽⁷⁴⁾ BARREIROS Mancilla, Elba. LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS EN LA LEGISLACION MEXICANA. Tesis Profesional, U.N.A.M., México, 1964, p. 104

órgano superior de cual surgen. Esto permite a la Administración Pública mantener un conjunto de acciones coordinadas, que aunadas a la mayor flexibilidad que los desconcentrados tienen, recaen en un beneficio para el ciudadano común que tiene que enfrentar alguno de los servicios públicos que ellos prestan y obteniendo al mismo tiempo una ventaja para la Administración Pública, al lograr un significativo desahogo de trabajo, sin perder la cohesión, delegándole la solución de determinadas funciones.

Por otra parte, señalamos los inconvenientes del sistema de organización desconcentrado, de acuerdo con el distinguido Manuel María Díez, quien establece;

a) Muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.

b) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

c) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presentan, inconveniente más aparente que real, ya que, como en la desconcentración funciona el poder jerárquico, los órganos superiores pueden, a través de órdenes y de circulares de carácter general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que evolucionan en forma continuada.⁽⁷⁵⁾

(75) op. cit., p. 76

Por lo que se refiere a los puntos transcritos anteriormente y a pesar de haber coincidido en lo referente a las ventajas que, este autor cita, no nos encontramos sino parcialmente de acuerdo con las desventajas que señala, ya que una gran cantidad de asuntos podrían ser resueltos conjuntamente. Hay que recordar que precisamente ésta es una de las finalidades perseguidas al desconcentrar, a más de que el ahorro de personal, es sólo relativo ya que se gana en una mayor eficacia y rapidez en la atención y solución de estos asuntos, además del hecho de que el número de personal requerido debe aumentar en proporción del número de asuntos que haya que resolver, siendo indiferente a que organismos pertenezcan, lo que hace que desde nuestra consideración, se convierta en un factor de beneficio el que sea personal especializado el que resuelva.

Con respecto al segundo y tercer punto diferimos en parte con lo que el multicitado Manuel María Díez apunta debido a que aunque resulta factible que los servidores públicos puedan incurrir en errores tanto de apreciación como de solución, esto no se puede atribuir al hecho de que venga de un organismo desconcentrado, ya que éstos no son privativos de ningún órgano, antes al contrario, siendo en teoría los órganos desconcentrados técnicos en la materia que les atañe, se reduce (desde nuestra apreciación), el riesgo de cometer estos yerros. Por otra parte considerar que tengan poco criterio los servidores públicos, nos parece un desacierto por la misma razón antes citada. Finalmente, aunque resulte verídico el hecho de que el órgano desconcentrado no pierde su lugar dentro de la organización jerárquica, vale la pena mencionar que también está dotado de autonomía técnica y que ésta se traduce en ese poder de decisión para

resolver los problemas para los que fue creada; razón por la que nos encontramos en desacuerdo con María Díez al decir "por medio de órdenes y circulares de carácter general, dando una solución unitaria...", ya que en ese caso la misma Administración Pública entorpecería la función del ser creado precisamente para aligerarle la carga administrativa. Todo esto sumado a que el desconcentrar, "se eleva el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores", postulado que aceptamos como ventaja al que se refiere tanto Elba Barreiros Mancilla como Manuel María Díez.

II.4.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización es otra de las formas de organización de la Administración Pública; ha surgido como una necesidad de distribuir la función administrativa del Poder Ejecutivo,, en virtud de que éste no podría atender toda la gama de servicios que debe proporcionar a la comunidad, por lo que delega, como sucede con los organismos centralizados y desconcentrados, en los descentralizados algunas de las funciones encomendadas a dicha forma de organización administrativa, y que no son otra cosa, a decir de Rafael Bielsa que, *establecimientos públicos y establecimientos de unidad pública y que tienen su explicación..., en el aumento incesante de los servicios públicos, y, por otra, en la especialización de los mismos, razones éstas que determinan la organización y gestión administrativos la aplicación del principio económico de la división orgánica del trabajo.*⁽⁷⁶⁾

⁽⁷⁶⁾ BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, t. I, 6a. Ed., Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964, p. 219

Es oportuno señalar aquí que tanto las acepciones de descentralización como las de desconcentración poseen un mismo significado; alejamiento del centro, por lo que es necesario marcar de una vez los caracteres distintivos entre una y otra, que proporciona el maestro Acosta Romero el cual hace una comparación con la desconcentración, señalando primero ésta y después la descentralización. 1.- *Organo inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.* - *Organo que depende indirectamente del Ejecutivo Federal;* 2.- *Puede contar o no con personalidad jurídica. Tiene invariablemente personalidad jurídica;* 3.- *Puede contar o no con patrimonio propio.* - *Siempre tiene patrimonio propio;* 4.- *Posee facultades limitadas.* - *Posee facultades más autónomas.*⁽⁷⁷⁾

Dicho lo anterior y para seguir un orden lógico, enunciaremos los conceptos que a este respecto dan los entendidos de la materia, así encontramos al tratadista José Canasi el cual señala: *La descentralización se produce como una de las diferentes formas de organización de la Administración Pública, es el producto de las necesidades de distribuir el trabajo, así como la obligación del buen despacho de los asuntos de los organismos públicos para lograr un mejoramiento en el servicio a los particulares, para tal efecto se les concede el poder de administrarse por sí mismos.*⁽⁷⁸⁾

Según Praga ésta consiste en *conferir la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación diversa de la de jerarquía.*⁽⁷⁹⁾

⁽⁷⁷⁾ Op. cit., p. 201

⁽⁷⁸⁾ Op. cit., p. 304

⁽⁷⁹⁾ Op. cit., p. 201

Nuevamente, el Dr. Acosta, menciona que la descentralización en estricto sentido es, una forma de organización que adopta mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública para desarrollar; 1) Actividades que competen al Estado, 2) O que son de interés general en un momento dado, 3) A través de organismos creados especialmente para ello dotados de: a) Personalidad jurídica, b) patrimonio propio, y c) régimen jurídico propio.⁽⁸⁰⁾

Para Maurice Hauriou; constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir, a la nación, los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja substituir un control del gobierno central del Estado, y tiende a la creación de centros de administración pública autónoma donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo.⁽⁸¹⁾

Serra Rojas dice, La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.⁽⁸²⁾

Por su parte Georges Vedel cita: La descentralización consiste en delegar poderes de decisión en órganos distintos de los simples

(80) Op. Cit., p. 209

(81) Citado por FAYA Viesca, op. Cit., p. 46

(82) Op. cit., p. 584

agentes del poder central no sometidos al deber de obediencia jerárquica y que frecuentemente son elegidos por los ciudadanos interesados.⁽⁸³⁾

Manuel María Díez señala; *La descentralización administrativa es un modo de organización de la Administración Pública que consiste en dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de una autonomía orgánica con relación al órgano central.*⁽⁸⁴⁾

De los expuestos transcritos y en concordancia con la realidad en nuestro país, trataremos de inferir nuestro propio concepto:

La descentralización se produce como una de las diferentes formas de organización administrativa, que surge mediante una ley o decreto, para que desarrolle actividades que competen al Estado o que son de interés general y que administra parcialmente asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin que con esto quiera decir que salga de la tutela del Estado mismo, a través de organismos especializados para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

Es necesario, en la esquematización que pretendemos; presentar los razonamientos del insigne autor galo Georges Vedel, respecto de las condiciones que deben privar para poder obtener una real descentralización, es así como:

Primero: El constituyente o el legislador reconozca la existencia autónoma de ciertos intereses generales en sí mismos, pero

(83) Op. cit., p.p. 538 y 539

(84) Op. cit., p. 77

de una generalidad más restringida de aquellos que se encarga el Estado, por ejemplo el interés municipal y provincial.⁽⁸⁵⁾

En el caso de México será el Poder Ejecutivo y Legislativo quien reconozca la existencia de los intereses generales para la creación del organismo.

Segunda.- La gestión de los intereses autónomos reconocidos como tales debe ser confiada a órganos que tengan una cierta independencia del poder central, ya que de lo contrario podría haber desconcentración, pero no descentralización.

La elección es la técnica por excelencia que asegura la autonomía de los órganos encargados de la gestión de los intereses en cuestión. Puede ocurrir también que el poder central intervenga en dicha elección; originando con esto una descentralización imperfecta, ya que ésta requiere o se diferencia precisamente por la elección, es importante señalar que puede ser solamente una de las autoridades que intervengan en la descentralización o bien una de las personas que se hayan propuesto, pero que el poder central sea quien decide; finalmente y lo más importante es que el órgano descentralizado, no se encuentre sometido al poder central.⁽⁸⁶⁾

Por lo que se refiere a ésta consideración, podemos decir que en cuanto a la primer idea nos encontramos de acuerdo, toda vez, que es uno de los rasgos distintivos de la descentralización con la desconcentración en México, el hecho de que a dichos organismos (los descentralizados), se les otorgue una cierta autonomía o

(85) Op. cit., p. 539

(86) Idem

independencia del órgano central; a mayor abundamiento es prudente citar nuevamente las características peculiares que expone el doctor Acosta Romero (infra), que básicamente son la personalidad y el régimen jurídico propio.

En cuanto al segundo pensamiento creemos que esto podría encuadrarse mejor en las características que como condición, ya que en nuestro país se pueden dar ambas formas de elección, por un lado, y designación por otro; en nuestro parecer la forma de elección no es suficiente para considerársele como una condición, es más en nuestro país la elección en las directivas de los organismos descentralizados es la menos frecuente, y no por ello será imperfecta esta forma de organización.

Tercera.- Algunos procedimientos complementarios dan eficacia a la centralización.⁽⁸⁷⁾

Para Georges Vedel estas condiciones requieren de elementos o formas de la descentralización, como es la personalidad jurídica que es un centro de intereses jurídicamente protegidos, ya que para el autor antes citado, es la consecuencia lógica de ésta forma de organización; asimismo señala a la autonomía financiera, esto es no sólo el proveerse de sus propios ingresos y decida de manera independiente como utilizarlo, explicando que en el derecho francés, la descentralización es insuficiente, mencionando que las personas pertenecientes al derecho público distintas al Estado tienen poderes jurídicos relativamente extensos, pero sin recursos, por lo que mantienen una estrecha dependencia de la centralización. Razonamiento

(87) Idem

con el que definitivamente nos encontramos de acuerdo (la autonomía financiera), puesto que la descentralización teóricamente es creada con la finalidad de agilización y flexibilidad de los trámites administrativos y prestación de servicios que le conciernen a la Administración Pública, esto con la singularidad que poseen una personalidad jurídica y autonomía financiera, porque de no existir estos presupuestos de poco serviría el descentralizar si para llevar al cabo sus facultades tuvieran, los órganos creados, que recurrir al financiamiento o a la personalidad que los crea.

Expuestos los razonamientos del citado autor, es menester entrar en las particularidades. En este punto, la doctrina sustentada por el Dr. Acosta Romero, nos permite englobar la totalidad de las características de la descentralización, y por lo tanto hemos pensado, que independientemente de que otros autores denominen, elementos, consideraciones, facultades, etc.; la razón, pensamos, asiste al maestro Acosta, por lo que reproducimos sus ideas en lo que se refiere a este tipo de organismos, así como por coincidir en el fondo con la doctrina al referirse a este tema, como expondremos a continuación:

1).- Son creados, invariablemente, por ley del Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Ejecutivo, y es a partir de este acto que su personalidad jurídica surge.

2).- Tienen régimen jurídico propio, este lo constituye generalmente la ley orgánica de cada uno de los organismos descentralizados la cual regula la personalidad, patrimonio, denomina el objeto y la actividad de los descentralizados.

3).- Tienen personalidad jurídica propia; estos organismos son creados estrictamente por vías de un género político administrativo y por normas de derecho público; su creación surge por vía de autoridad y es después de expedida su ley orgánica que se conjunta el elemento personal, patrimonial, etc.

4).- Denominación, que es la palabra o conjunto de palabras utilizadas por el Estado para diferenciarlas de otras instituciones similares, ya sea dentro de la República o inclusive en el extranjero.

5).- La sede de las oficinas o dependencias y ámbito territorial; esto es equivalente al domicilio, es decir, al lugar donde se ubican los órganos de dirección y decisión y su ámbito territorial.

6).- Tienen órganos de dirección, administración y representación; estos órganos son observables desde un punto de vista jerárquico, y sería en los términos siguientes;

a) *Cuerpo colegiado que es el de mayor jerarquía y que es el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. En este órgano se encuentran representados los intereses de la administración central y los sectores a los que afecta la actividad del organismo.*

b) *Órgano representativo unipersonal en un grado jerárquico subsiguiente, con las siguientes funciones: I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; II. Acordar en algunos casos con el Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado; III.-Representa al organismo en todos los órdenes y tiene*

facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes; IV.-Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.⁽⁵⁸⁾

Estos departamentos unipersonales son nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal por conducto del cuerpo colegiado mencionado en el primer inciso de este apartado.

Fuera de los casos de las instituciones de cultura, se considera que los Directores, Gerentes Generales, o servidores públicos equivalentes, son funcionarios de carácter político administrativo.

7).- Estructura administrativa interna de los órganos descentralizados; dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, esto es mediante una organización jerárquica, por la cual se van otorgando.

8).- Patrimonio Propio; como consecuencia de tener una personalidad jurídica encontramos que se le designa un patrimonio propio.

9).- Objeto; la realización de toda una gama de actividades que le corresponden al Estado.

10).- Finalidad; la de procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11).- Régimen Fiscal; por su propia naturaleza y actividades lógicas del objeto se encuentra exentos de cualquier impuesto, sin embargo, hay organismos descentralizados que deben cubrir este importe.

(58) op. cit., p. 213

En el supuesto de que dichos organismos obtuvieran ingresos, esos podrían incrementar el patrimonio de la institución o bien pasar por productos del Estado.

Por lo que se observa, la descentralización, imprime una agilidad a la prestación de bienes y servicios, situación que ha generado que se enlacen diferentes tipos de la misma, las que a continuación dividiremos. Algunos tratadistas dividen a la descentralización en :

- 1) Por servicio; 2) por región, y ; 3) por colaboración.

Entre ellos destaca la presencia de Gabino Fraga.

A pesar de la gran aportación que en materia administrativa representa la opinión del maestro, nos encontramos con que a través de nuestra investigación, los autores contemporáneos no consideran más que la clasificación de organismos descentralizados en razón de su servicio, argumento que sostiene el Dr. Serra Rojas en su obra "Derecho Administrativo" al decir, en nuestro derecho constitucional y administrativo, nos permite afirmar, a diferencia de otros países, que en nuestra organización administrativa no existe más que una sola forma y es la descentralización por servicio.⁽⁶⁹⁾

Esto se suma al argumento presentado por Acosta Romero, al que consideramos de la mayor importancia transcribir literalmente: La clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, que separa la descentralización administrativa en: a) Por servicio; b) por región; c) por colaboración, tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y, la tercera, en las organizaciones de los particulares

⁽⁶⁹⁾ Cp. Cit., p. 598

que coadyuvan con el estado, no es operante, en nuestros días, en México. Como habremos de ver más adelante, el que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (el D. D. F. presta muchos servicios públicos y no tiene esa naturaleza); el municipio es una estructura político administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal, o local, desde el punto de vista jerárquico y, además, según lo demostraremos adelante, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo. Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y aunque estos en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública.⁽⁵⁰⁾

Debido a la solidez de la tesis transcrita anteriormente, y por considerar que ella se apega más con nuestra realidad político administrativa nos aunamos, nuevamente, con el catedrático en cita; de donde concluimos que la clasificación tradicional ha caído en decadencia con el actual funcionamiento y finalidad de la Administración Pública Descentralizada.

En este orden de ideas podemos establecer una descentralización administrativa y política; es observable que existe diferencia entre una y otra, de tal suerte que la política corresponde a la forma de

⁽⁵⁰⁾ op. Cit., p. 204

estado, o forma de gobierno y, la administrativa, exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, ya sea a nivel federal, local o municipal.

Siguiendo con nuestro orden establecido fijaremos ahora la ventajas e inconvenientes de este tipo de sistema de organización, para ello recurrimos a lo expresado por Rafael Bielsa.

El servicio público personalizado, es decir, separado del órgano central, puede, por su misma independencia relativa, modificarse sin las tablas de las autorizaciones del poder central; esto es que pueden introducirse en él las mejores técnicas adecuadas sin las dilaciones del trámite administrativo de la autorización previa. Las atribuciones de la personalidad jurídica permiten unir el poder de decisión a las ventajas de organización técnica, que presupone todo servicio público especial.

A su vez, deben señalarse también algunos inconvenientes, por ejemplo; se afecta la unidad del presupuesto general, la multiplicación de esos servicios personificados resiente la unidad y la uniformidad de la Administración Pública, y por último puede personificarse en servicios personificados, en empresas relativamente sustraídas al control directo del poder central.

Finalmente creemos que nos encontramos en posición de enunciar nuestro criterio general, derivado de todo lo dicho anteriormente.

La descentralización es una forma de organización administrativa que requiere de características peculiares; como son: patrimonio propio, régimen jurídico, denominación, etc, la que de acuerdo a la clasificación actual está comprendida en los tipos políticos y administrativos. De igual manera podemos decir que contiene un mayor

número de ventajas comparadas con los inconvenientes que ella representa, estas ventajas son de manera sucinta las que señalaremos a continuación:

- 1.- La Administración Pública Central por medio de la descentralización se acerca a los particulares.
- 2.- A virtud de su mayor autonomía, que no independencia, posee una mejor prestancia en la resolución de los asuntos que se le presenten.
- 3.- Ahorra trámites burocráticos, dándole agilidad y flexibilidad a los servicios.
- 4.- Gracias a su facultad de decisión permite un desarrollo técnico.
- 5.- Por su patrimonio propio, puede promover la investigación, así como el cumplimiento de las labores para las que son originadas.

Sin embargo también presenta inconvenientes como son:

- 1.- Distrae recursos de presupuesto federal.
- 2.- La dependencia de la unidad administrativa.
- 3.- La duplicidad de funciones con la creación de estos entes.
- 4.- Por la autonomía de personalidad y régimen, pueden sustraerse del Poder Central.

A pesar de lo dicho nos parece válido citar lo que Bielsa refiere al respecto; El juzgar la conveniencia de la descentralización no es materia del derecho administrativo, sino de la ciencia de la Administración.⁽⁹¹⁾

(91) BIELSA, Rafael. Op. Cit., p. 221

Es importante comentar que la descentralización ha tenido relevancia, como factor decisivo para el desarrollo del país, por lo que sería imposible dadas las limitaciones de espacio profundizar en este apasionante tema, que es objeto de tema de tesis, y no siendo nuestro principal motivo, sólo hemos pretendido profundizar y tratar de separar esta forma de organización respecto de la centralización, en la que prácticamente se ve el fondo de nuestro estudio.

Es pues la referencia, porque la descentralización, es la pauta de muchas instituciones pero no es de ninguna manera, la única alternativa, y la trascendencia de la organización administrativa, radicará en cada caso concreto y circunstancia.

5.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y EL FIDEICOMISO

Para terminar con este capítulo, hacemos un breve análisis de esta forma de organización a la que el Estado recurre para prestar servicios y bienes de interés general en razón de que la creciente población requiere de avances científicos y tecnológicos en el campo de la economía industrial, y que tradicionalmente ha caído en la esfera de la actividad particular o de sus empresas.

Es conveniente señalar aquí que, siendo nuestro tema de estudio un organismo administrativo que pertenece al sistema de organización centralizada, sólo haremos referencia a estas empresas de manera sucinta, y que por ser elementos de toda administración pública es necesario nombrar aunque sea someramente. De ahí pues, se partirá del fundamento, las características de estas empresas, los conceptos que la doctrina brinda así como sus principales virtudes para la

obtención de los fines de la administración pública, para continuar con algunos comentarios que nos inspiren lo expuesto para finalizar haciendo alusión al fideicomiso público.

El fundamento de esto, resulta como una consecuencia lógica de la ingerencia del Estado en las sociedades mercantiles que algunos autores han llamado un intervencionismo del Estado. A tal comentario se han dado diferentes posturas, entre ellas la de Benvenuto Griziotti, la que servirá para principiar la fundamentación de dichas empresas, señalándonos lo siguiente: Bajo la presión de distintas fuentes con la creciente fuerza política y social del pueblo, el desarrollo de la riqueza y de la población, la transformación de la organización económica, las concepciones de la política y de la asistencia social, la magnitud, duración y dimensión de los fenómenos económicos y sociales como la crisis y la desocupación, requiere de la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencias varias.⁽⁹²⁾

Nos resulta claro que el Estado en su necesidad de aportar toda la serie de bienes y servicios que, una cada vez más abundante población requiere, se enfrenta con la posibilidad de aprovechar los sistemas, recursos y experiencia que los particulares fraguan en su propio beneficio, así como las indudables ventajas que tiene poseer una independencia técnica, económica y jurídica; factores sumados a la presión que ejercen los grupos sociales así como los sucesos económicos, como las crisis, el desempleo, etc.; que crean un

(92) GRIZIOTTI, Benvenuto. PRINCIPIOS DE FINANZAS. Traducción de Dino Jarach, Ed. Roque de Paiva, Buenos Aires, 1959, p. 27

ambiente propicio, y a nuestro entender del todo válido, para enriquecer con este tipo de empresas su organización administrativa y obteniendo de paso, algunos de los satisfactores que la comunidad reclama, con el aliciente de evitar para sí la totalidad de la carga que supone técnica económica y hasta en materia de recursos humanos, la creación y administración de empresas.

En este orden de ideas nos resulta indispensable determinar un concepto de las empresas paraestatales, situándonos en un orden jurídico de lo que son las empresas públicas, exponiendo las señaladas por los estudiosos en la materia, para más adelante citar lo que a nuestro entender se refiere; por lo que primeramente atenderemos lo que el Dr. Serra Rojas señala: *las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creados o reconocidos por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras u otras de naturaleza económica.*⁽⁹³⁾

Por su parte Fernando Garrido Falla expone lo siguiente: *Es un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa que por razones de interés público o de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal materia.*⁽⁹⁴⁾

El Dr. Acosta Romero se refiere al respecto de la siguiente manera: *Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las*

(93) Op. Cit., p. 700

(94) GARRIDO Falla, Fernando. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL ESTADO CONTEMPORANEO. Inst. de Est. Políticas, Madrid, 1961, p. 132

que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellos en los cuales los interesados públicos y los interesados capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.⁽⁹⁵⁾

Por lo que a nuestro parecer, diremos: Las empresas públicas son entidades administrativas de derecho público, que poseen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creados o reconocidos por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal; los cuales se implican en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica (empresarial); que son sociedades mercantiles, entre el Estado, alguna entidad federativa o municipio, y particulares, asumiendo el riesgo propio de tal materia, tratando de conseguir con todo esto un interés común.

Una vez determinado un concepto, podremos citar las diferentes características de las empresas paraestatales. Para esto cabe señalar que el Dr. Acosta Romero parte desde un punto de vista económico, expone características, no siendo así para el multicitado Andrés Serra Rojas, el cual en su estudio pronuncia elementos de la empresa pública, de los que algunos podrían encuadrarse en la tesis de características; lo que nos conduce a hacer la aclaración que a nuestra consideración, ambos autores, por partir de una idea básica y diferente, tienen razón y que lejos de caer en una contradicción, afirman los conocimientos de nuestro tema de estudio, tal motivo es el que nos lleva a citar por separado elementos y características.

⁽⁹⁵⁾ op. Cit., p. 229

Los elementos de acuerdo con el maestro Serra Rojas son:

- a) Régimen jurídico permanente o estatuto de Derecho Público;
- b) Personalidad jurídica y finalidad reconocida o establecida por el Estado;
- c) Una forma jurídica para descentralizar específicas funciones del Estado;
- d) Capital social proporcionado por el Estado;
- e) Intransferible para los particulares y sin concurrencia de ellos en la constitución del capital social de la empresa;
- f) Dirección del Estado a través del nombramiento de los altos cargos directivos, y control general del mismo en los términos de la ley;
- g) Relaciones de tutela y no de jerarquía administrativa;
- h) Régimen de derecho público en su organización y movimiento;
- i) Las actividades de la empresa con relación a los particulares puede estar subordinada al derecho privado;
- j) La empresa pública no tiene un propósito lucrativo preponderantemente, pero sí debe ser manejada con un criterio claramente económico.⁽⁹⁶⁾

De acuerdo al Dr. Acosta Romero las características de las Empresas Públicas son:

- a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

(96) Op. cit., p. 702

- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener un lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar estas las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Privado.⁽⁹⁷⁾

Es importante mencionar que la empresa pública requiere de una estructura jurídica o forma de organización, para lo cual ha adquirido diversas formas de establecerse, esto de acuerdo con el organismo que las maneja, de tal suerte que las variantes pueden ser de acuerdo con el maestro Miguel Acosta; 1.- Dependencias directas del Ejecutivo-Secretarías de Estado o bien Departamentos de Estado. 2.- Organismos desconcentrados. 3.- Organismos Descentralizados. 4.- Sociedades Mercantiles.

De la anterior ordenación nos resta hacer referencia a las Sociedades Mercantiles. Estas tienen sus principales características en que el Estado es el dueño de la totalidad de los elementos de la empresa o que su injerencia sea tan grande que la actuación de los particulares resulte poco significativa.

Existen diversos grados de participación del Estado en estas sociedades en las cuales podemos enumerar de la siguiente forma:

- 1) El Estado posee el 100% de las acciones. En este supuesto los particulares no participan en lo absoluto en el rumbo de las empresas, ni de las ganancias.

(97) op. cit., p. 233

2) El Estado tiene más del 75%. En este caso, la situación es similar a la anterior, ya que al tener la mayoría de votos en las Asambleas puede nombrar funcionarios, aprobar políticas, etc..

3) El Estado accionista del 51%. Aquí el capital privado puede nombrar un Consejero y un Comisario, por lo que resulta evidente que la situación de los que poseen el 49%, es muy similar a la las mencionadas anteriormente.

4) Cuando el Estado es accionista del 25% al 49%; la situación se invierte para el Estado con respecto al numeral anterior, solo quedándole los derechos corporativos que le dan sus acciones.

5) El Estado accionista de menos del 25%. En esta hipótesis el Estado sólo tiene derecho a voz, voto, recepción de utilidades y a oponerse a las decisiones de las Asambleas.

6) Cuando la Administración Central es derivada de una ley o de los estatutos de la sociedad, sin ser accionista tenga voz y voto o sólo voz en las Asambleas o en el Consejo de Administración.

7) Cuando la Administración Central tenga facultad de vetar las decisiones de las Asambleas y Consejos de Administración y que resulta como el caso menos frecuente.

Cabe señalar que la anterior enumeración es siguiendo al multicitado Dr. Miguel Acosta Romero.

Dentro de este tema incluimos también la enunciación de las Sociedades Nacionales de Crédito, las que surgieron a la vida pública como tales a raíz del Decreto expropiatorio o de nacionalización con fecha primero de septiembre de mil novecientos ochenta y dos expedido por el Ejecutivo Federal, para posteriormente ser reguladas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que entró

en vigor el primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, derogada por la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; y tiene su fundamento constitucional en el art. 28 donde se establece que será el Estado quien, exclusivamente, prestará, el servicio de banca y crédito exceptuándolo en lo concerniente a la formación de monopolios previsto en el mismo artículo.

Hemos incluido estas sociedades en este apartado, toda vez que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 46 les otorga tal carácter al decir;

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes;

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de la legislación específica...

En este punto, sin embargo, es necesario apuntar que como fruto de la política económica del presente sexenio, estas Sociedades Nacionales de Crédito desaparecerán para convertirse, nuevamente, en Sociedades Anónimas, con capital privado, por lo que habrá que esperar a su nueva reglamentación. De cualquier modo, debemos mencionar aquí, como estuvieron y aún están constituidas, en el entendido de que esta situación cambiará próximamente con las consecuentes adecuaciones derivadas de la propia situación descrita. Lo anterior, cobra relevancia también para nosotros, ya que el fideicomiso (tema que abordamos en seguida) se verá afectado por este cambio que hemos consignado, aunque, pensamos, esta afectación sólo será formal, ya que en esencia la figura continuará operando (con sus lógicas adaptaciones) de la misma manera; concretándonos, por ahora,

a señalar lo que el Dr. Acosta concluyó en su momento acerca de las S. N. C.

En consecuencia es dable afirmar que las Sociedades Nacionales de Crédito, son una especie de Sociedad Mercantil de Estado. Estructuradas para el único efecto de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos de las leyes que las regulan, no sólo porque en el pasado se hayan organizado como tales, sino porque fundamentalmente realizan actos de comercio, función que les ha sido encomendada por el art. 28 constitucional y la L.R.S.P.B.C.⁽⁹⁸⁾

Al fideicomiso público lo define la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito en su art. 346 de la siguiente manera:

En virtud del fideicomiso se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

El Dr. Acosta Romero nos brinda el siguiente concepto: *El fideicomiso es un contrato por medio del cual, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público.⁽⁹⁹⁾*

El art. 352 dice: *El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o en testamento. La constitución de fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a las medidas de la*

⁽⁹⁸⁾ Op. cit., p. 259

⁽⁹⁹⁾ Ibidem, p. 276

legislación común sobre transmisión de propiedad de las cosas que se dan en fideicomiso.

Por otra parte, son diversas las formas que puede adquirir el fideicomiso en México. Recurrimos a la ordenación que el maestro Serra Rojas nos da a este respecto; En la banca mexicana se practican las siguientes formas de fideicomiso:

1) Fideicomiso administración (de bienes o patrimonio); 2) Fideicomiso de mandato o representación del fideicomiso; y 3) Fideicomiso de garantía.⁽¹⁰⁰⁾

Ahora bien del objeto del fideicomiso nos habla el art. 351 de la L.G.T.O.C. así; Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Quedando prohibidos de acuerdo con la misma ley en su art. 359:

I) Los fideicomisos secretos; II) Aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte del anterior, salvo el caso de que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente, y; III) Aquellos cuya duración sea mayor de treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

(100) SERRA Rojas, Op. Cit., p. 721

Por lo hasta aquí dicho, podemos concluir los puntos siguientes:

1.- La naturaleza jurídica es un contrato, razón por la que nos encontramos en desacuerdo al clasificarla dentro del sector paraestatal ya que este no es organismo alguno por la razón arriba expuesta.

2.- Son tres los sujetos que forman parte de esta relación; el fideicomitente -- quien aporta --, el fiduciario -- quien administra, garantiza o representa -- y; el fideicomisario, quien recibe.

3.- El fiduciario será siempre una Sociedad Nacional de Crédito y el Banco Obrero S.A. (y llegado el momento una S.A.).

4.- Su finalidad puede ser muy variada, siempre que cumpla con las condiciones de licitud e interés público.

5.- Debe constar por escrito.

6.- Las formas que puede tomar son muy variadas.

7.- Su objeto lo puede formar toda clase de bienes y derechos, excepción hecha de los personales del titular.

8.- La regla general acerca de su duración; esta es de treinta años.

9.- Existen algunas hipótesis de prohibición respecto a la formación de fideicomisos.

A lo apuntado, añadiremos que para nosotros resulta inaceptable la inclusión de los fideicomisos dentro de la Administración Pública, toda vez que un contrato no es ni será, forma de organización; aquí nos encontramos con una lamentable falta de técnica legislativa.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

• Es necesario esclarecer la historia por las leyes y las leyes por la historia. •

MONTESQUIEU

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el presente capítulo nos referiremos a las principales disposiciones que señalan las atribuciones y facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; al efecto empezaremos, para tener un orden lógico, con el estudio de nuestra Carta Magna.

Art. 90.- La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades; paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Es evidente que la Administración Pública se organiza a través de este numeral, pero es necesario aclarar que sólo nos da la pauta, pues el mismo artículo dispone que esta organización es desarrollada por la Ley Orgánica expedida por el Congreso, y como ya se apuntó la evolución de esta ley ha sido larga y con tropiezos, pero afortunadamente también con grandes aciertos, lo que nos permite pensar que todavía hay mucho por hacer. Sobre el particular, diremos que dentro de la centralización se comprende a; la desconcentración, por otro lado el sector paraestatal abarca a la descentralización,

empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y fideicomisos. Como se apuntó en el capítulo anterior, dentro de la centralización se refieren, precisamente, a las Secretarías de Estado, por lo tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene su base Constitucional en el artículo noventa, y el desarrollo de sus actividades las otorga la referida ley; pero en concordancia con lo expuesto es indispensable atender lo dispuesto por el artículo noventa y tres de la Constitución, que reza; art. 93.- Los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de nombrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Se observa que la Administración Pública, siempre se ha preocupado por tener un control partiendo de la clásica división de poderes; es como encontramos que el Poder Legislativo debe ser

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el presente capítulo nos referiremos a las principales disposiciones que señalan las atribuciones y facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; al efecto empezaremos, para tener un orden lógico, con el estudio de nuestra Carta Magna.

Art. 90.- *La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades, paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Es evidente que la Administración Pública se organiza a través de este numeral, pero es necesario aclarar que sólo nos da la pauta, pues el mismo artículo dispone que esta organización es desarrollada por la Ley Orgánica expedida por el Congreso, y como ya se apuntó la evolución de esta ley ha sido larga y con tropiezos, pero afortunadamente también con grandes aciertos, lo que nos permite pensar que todavía hay mucho por hacer. Sobre el particular, diremos que dentro de la centralización se comprende a; la desconcentración, por otro lado el sector paraestatal abarca a la descentralización,

informado de las actividades realizadas por los Secretarios de Estado. Ahora bien, se debe ponderar que esta obligación constitucional impuesta por el numeral noventa y tres, consignada por la Ley Suprema, no implica que el titular de la Dependencia respectiva pueda tener responsabilidad frente al Poder Legislativo, toda vez que la organización y funcionamiento de la APF se lleva al cabo de una manera ordenada y sistemática, por lo tanto debe seguir un control y un método; es así como se determina (de acuerdo con el precepto legal anteriormente apuntado), que una vez abierto el período de sesiones ordinarias del Congreso, deberán dar cuenta los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos sobre el desempeño y estado que guardan sus respectivos ramos; por otra parte, el Congreso tiene la facultad de llamar a dichos organismos o directores y administradores de las empresas de participación estatal mayoritaria y organismos descentralizados, cuando se trata de discutir sobre alguna ley u ordenamiento que tenga que ver con ellos.

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Como se expuso en el artículo noventa constitucional, al establecer la forma de organización administrativa, se encarga la expedición de una Ley Orgánica que ordene a todos los entes que forman la APF; ésta especifica claramente sus atribuciones, razón por la cual es necesario analizar brevemente la citada ley a efecto de poder, en lo conducente, fijar la regulación jurídica del órgano controlador motivo de nuestro trabajo.

Así pues, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la que determina las funciones y atribuciones de los órganos de la Administración Pública por lo que haremos mención de los preceptos legales que conciernen a nuestro tema, la Secretaría de la Contraloría, por lo que iniciaremos este estudio con el primero de sus numerales.

Art. 1^o. 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, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

El precepto legal en comento alude a la centralización como base de organización de la Administración Pública Federal, demostrando así claramente que el tema que nos ocupa (SECOGEF), es como lo hemos comentado anteriormente, uno de los pilares de la multicitada Administración Pública; puesto que es una centralizada. Asimismo es pertinente hacer alusión al segundo párrafo del artículo en análisis, ya que el mismo menciona directamente que las Secretarías de Estado son parte de la Administración Pública Centralizada, en ello no encontramos más que la ratificación de nuestro capítulo anterior.

Art. 2^o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder

Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada;

I. Secretarías de Estado, y

II. Departamentos de Estado.

Es evidente que el Poder Ejecutivo requiere del auxilio de entes a efecto de lograr una eficaz atención de la Administración Pública, siendo sobre todo un beneficio para la colectividad.

En obviada de espacio y por tratar un tema particular nos avocaremos exclusivamente a las disposiciones relativas al punto central de nuestra investigación, es así que el artículo séptimo señala: *El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretario técnico de las mismas estará adscrito a la presidencia de la República.*

Vemos como las Secretarías de Estado en torno al Presidente de la República y con la congruencia indispensable definen y trabajan colegiadamente buscando la forma idónea de realizar sus funciones. Asimismo, se habla de su competencia, para establecer un parámetro de objetividad en el desempeño de la administración.

Lo anterior nos permite, ubicar lo que indica el artículo noveno; *Las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los*

objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Importante disposición, ya que el actuar de la administración no es anárquico, sino que obedece a una planeación y programación que permitirán, por los medios adecuados, crecer y desarrollarnos plenamente.

Esto no sería posible en forma cabal, sino atendieramos el artículo décimo; *Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.*

Es evidente que la realidad desborda a la ley, pues es innegable que dependiendo de la circunstancia que se viva en alguna Secretaría, ésta toma importancia sobre otras; pero cabe aclarar que el precepto nos marca la tendencia a que obedece la división de funciones, para que sin intromisiones perjudiciales el gobernado reciba la debida atención.

La relación jerárquica (de la que ya hemos hablado con anterioridad), se ve claramente reflejada en los siguientes numerales.

Art. 11.- *Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.*

Art. 12.- *Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.*

Art. 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser firmados por todos los titulares de los mismos.

Art. 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes o Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias.

Se muestra como el titular del Ejecutivo conduce la vida nacional y sus disposiciones y órdenes son refrendadas por los Secretarios de Estado para ser obedecidos, conforme a lo dispuesto por el artículo noventa y dos de la Constitución Federal, cuestión que no trataremos en este texto por no ser materia de estudio, pero sí diremos que nos pronunciamos por la responsabilidad de estos servidores públicos en el área de su competencia, así como que estos necesitan de auxilios para realizar sus tareas y asignaciones, mismas que son compartidas por los miembros que marca la propia ley. Ahora bien, y tratando de seguir un orden lógico continuaremos con los siguientes artículos.

Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Las Secretarías de Estado, por ser de carácter federal, requieren de órganos administrativos desconcentrados en el propio D.F. y en el territorio nacional, para resolver y auxiliar en materias específicas, dentro de un ámbito territorial y de acuerdo con las leyes aplicables. Es así como la SECOGEF tiene, por ejemplo, una delegación en el aeropuerto de la ciudad de México. Esto obedece a las formas de organización administrativa, que ya abordamos, y que cumplen la misión de agilizar los trámites inherentes a la función.

Art. 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Es importante destacar que la organización de las Secretarías de Estado se encuentran delineadas y sujetas al reglamento interno correspondiente, mismo que será emitido por el Ejecutivo Federal; por lo que será analizado en su momento y en particular al de la Secretaría de la Contraloría.

Cabe mencionar que también la expedición de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios

para funcionamiento de las Secretarías de Estado y la forma de distribución de los apoyos administrativos en materia de planeación (Art.20 y 21), serán analizados en su momento.

Art. 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, esta tendrá la obligación de proporcionarlos atendiendo en la correspondencia a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La debida atención de los asuntos que le corresponden a las Secretarías, requieren de la cooperación intersecretarial, es decir, la competencia no debe significar trabas o frenos burocráticos, aunque, claro está bajo la directriz en materia de normatividad, que no es otra que nuestro tema central.

Art. 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Secretaría de Pesca
Departamento del Distrito Federal.

El precepto en cita determina específicamente las Secretarías de Estado existentes, por supuesto, no son eternas; dependerá su vida en razón a la circunstancia que prive en nuestro país. Ahora bien es aquí donde, se establece nuestro objeto de estudio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual como todo ente público tiene una base legal, aunque, reiteramos, con la advertencia que su duración dependerá de su funcionamiento eficaz y real para el beneficio de la buena marcha de la Administración Pública Federal.

De la misma manera que se establecen las Dependencias, es imprescindible determinar sus atribuciones, lo que hace el artículo 32 bis de la L.O.A.P.F., de la siguiente manera:

Art. 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propio órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de

la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluación a las dependencias y entidades de la administración Pública con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales inversiones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las

correspondientes denuncias, ante el Ministerio Público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que le corresponden y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y;

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Las atribuciones de la Dependencia son demasiado claras, pero implican conceptos trascendentales como gasto público que es; todo egreso que emana de la Federación siempre que sea de interés general y que tenga su aplicación en una disposición legal, y aunque la L.P.C.G.P., habla de gasto corriente, inversión física, financiera, etc., la anterior definición se refiere al gasto en términos genéricos, misma que nos resulta útil para los efectos de este trabajo. Asimismo vemos objetivamente como es enmarcado perfectamente el control administrativo a través de esta Secretaría, pero no sólo en mérito económico sino en materiales; actuar de servidores públicos; en el giro de toda actividad que perjudica los cometidos de la administración pública, que obviamente redundaría en daño a los gobernados, por lo que sus funciones de vigilancia demuestran la interrelación de Secretarías y de imposiciones de sanciones cuando sea necesario.

Por otra parte dentro de las atribuciones específicas con especial mención, es la de coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para realizar un control absoluto sobre la cuenta pública,

situación que de por sí constituiría un trabajo aparte, y por tanto desborda este texto, pero sí queremos apuntar que el control real y verdadero debe ser el del órgano técnico de la Cámara de Diputados, por mandato Constitucional.

Además, se encuentran las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, con la finalidad de que en el evento de presentarse alguna irregularidad se verifique e investigue, a efecto de fincar desde una responsabilidad administrativa hasta una denuncia penal, todo conforme a las leyes y reglamentos existentes en el derecho mexicano.

Cabe señalar que en el ámbito penal la Secretaría tiene la obligación de proporcionar información hasta el momento de la elaboración de la denuncia penal correspondiente, es decir, no forma parte dentro de lo que es el juicio; sin embargo, la Dirección de Asuntos Penales tiene como política interna seguir todos y cada uno de los procesos que se lleven al cabo en virtud de sus denuncias, sin tener intervención directa, es simplemente una forma de cerrar un círculo de colaboración entre las Dependencias de la Administración Pública Federal (Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

Las denuncias y los pliegos de responsabilidades, dependen también de las quejas que presenten los particulares. Por otra parte la Secretaría tiene la obligación de atender las quejas que resulten de acuerdos, convenios o contratos que se efectúen por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Finalmente en relación a la Ley que nos ocupa haremos mención al artículo cuarto transitorio, el cual señala: *Los asuntos que con motivo a esta ley deban pasar de una Secretaría a otra, permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que las tramiten se incorporen a la dependencia que señale esta ley, a excepción de los trámites vigentes o sujetos a plazos improrrogables.*

El precepto citado nos muestra claramente como los asuntos de la Administración Pública no se detienen ante ninguna circunstancia que pueda acaecer en los ámbitos competenciales; es decir, siempre hay un seguimiento continuo de las funciones del Ejecutivo Federal, aun ante la eventualidad de la desaparición de una Dependencia; es más, la SECOGEF deberá continuar con la investigación o labores que haya tenido la Contraloría Interna a su cargo, desde luego partiendo del último trámite realizado por la misma.

III.3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La presente Ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución, nos proporciona el régimen de responsabilidades y sanciones a que pueden ser acreedores los malos servidores públicos; no se pretende con esto decir que vivimos en una sociedad corrupta pues este fenómeno es común a todo Estado, y por lo mismo se aclara que en todo tiempo y lugar pueden existir personas que no merecen la clasificación de servidores públicos, y para ellos, precisamente, va dirigida esta normatividad.

Ahora bien es incluida esta legislación no únicamente en función de responsabilidades y sanciones, ya que no se trata de ver al Estado nada más como vigilante, apartándose de sus principales fines; obviamente que no, nuestra intención es ver el control que existe sobre los actos que pueden perjudicar la Administración Pública, así como la competencia que ejerce la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sobre esta Ley, por lo que sólo nos referiremos a lo que consideramos los artículos torales a nuestro tema; el control.

Art. 10.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como los que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y el procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Los sujetos de responsabilidades son las actualmente llamados servidores públicos que son todos aquellos que . . . desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal . . .; mencionados en el artículo ciento ocho Constitucional, los cuales están obligados a efectuar la declaración patrimonial y al buen manejo y desempeño de

sus funciones dentro de la Administración Pública, en el ámbito de sus labores, ello incluye el hacer o dejar de hacer a lo que están obligados, toda vez que en la eventualidad de que infrinjan alguna de sus funciones serán sancionados por el procedimiento y autoridades correspondientes

En relación al título tercero en el que se señalan las Responsabilidades Administrativas, dentro del capítulo primero, se indican los sujetos y obligaciones del Servidor Público, al respecto es pertinente hacer hincapié en los siguientes artículos y fracciones.

Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones...

XVIII. *Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.*

XIX. *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta.*

El numeral en comento señala en sus diferentes fracciones las obligaciones de los servidores públicos, a fin de lograr un mejor desempeño dentro de la Administración Pública Federal; asimismo hace referencia a las abstenciones a que vienen obligados para evitar malos manejos, o deficiencias en sus funciones.

Cabe señalar que una de las principales funciones de la Secretaría es el registro y análisis de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, ya que por medio de ellas se pueden detectar irregularidades, como es el enriquecimiento

ilícito, el cual si se demuestra se deberá seguir el procedimiento administrativo, político o penal, dependiendo del servidor público que infrinja, así como la clase de conducta que se tenga que calificar.

Art. 48.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Es evidente que el numeral anteriormente señalado trata de facilitar a lo largo de su redacción un mejor manejo y una simplificación de palabras, por lo que lo tomamos a la letra.

En el Capítulo Segundo, esta Ley señala las Sanciones Administrativas y procedimientos para aplicarlas, por lo que señalaremos algunos de sus artículos:

Art. 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda hacer quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con los que iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Art. 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a los que se refiere el artículo anterior y evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesionen los intereses de quienes las formulen o presenten.

Art. 52.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la Contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Art. 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, y;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Art. 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hace referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procedimiento a la suspensión de este cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la

secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

VI. Las sanciones económicas aplicadas por el superior jerárquico cuando no exceda de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

Art. 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará; por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el párrafo de este artículo será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de informaciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Art. 58.- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando estos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Art. 59.- Incurrirán en responsabilidad los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de

sancionar a los infractores o que; al hacerlo, no se ajusten a los previsto por esta ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

Es claro que en los artículos que se han transcrito se hace referencia a Secretaría para las faltas que tengan los servidores públicos y de las que conocimiento mediante quejas y denuncias, mismas que pueden ser efectuadas en la propia Secretaría o ante la contraloría interna de la dependencia correspondiente.

Asimismo, señala que la Secretaría marcará el procedimiento para dar el seguimiento correspondiente a las quejas y denuncias que sean presentadas a virtud de las faltas de las obligaciones de los servidores públicos, y que incurrirá en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona realice actos u omisiones que causen molestias al quejoso o denunciante.

Por otra parte se hace notar que las sanciones serán aplicadas por la contraloría interna que corresponda a menos de que la falta exceda de la cantidad de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, pues en este caso la autoridad que sanciona será la propia Secretaría; en este supuesto es prudente hacer hincapié en que dentro de las sanciones atribuibles a los servidores públicos se encuentra la destitución, misma que ha puesto un freno a la "burocracia" y a la falta de responsabilidad para sus obligaciones de los mismos, ya que se venía observando una total desatención, ello aunado a los múltiples trámites administrativos que se tienen que realizar para obtener cualquier servicio público. Esto no quiere decir que incluirla haya sido la panacea, toda vez que se sigue observando la negligencia en la función de algunos servidores

públicos, con la diferencia de que actualmente se puede interponer una queja o denuncia, según amerite el caso.

Cabe señalar que la directamente responsable de dar el seguimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa de los contralores internos será la SECOGEF, ya que éstos son nombrados directamente por el Ejecutivo Federal y solamente ante él tendrán responsabilidad.

Finalmente lo que se pretende es radicar el nepotismo o cualquier práctica insana en perjuicio de la Administración Pública Federal y, obviamente, dar seguimiento a las irregularidades suscitadas en la misma; pero de una manera organizada con fundamentos, de tal suerte que llegue a todos los estratos de la propia Administración, que debe alcanzar hasta a los secretarios de Estado, aunque, desafortunadamente, es bien sabido que entre las investigaciones y los trámites, en múltiples ocasiones estos se vuelven demasiado lentos, ocasionando la prescripción o caducidad de la conducta, responsabilidad o ilícito; pero como una observación personal queremos anotar que se inicia el seguimiento de faltas lo cual de alguna manera si no ha erradicado el mal de la corrupción, lo empieza a hacer.

Art. 60.- *La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que estén reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la*

contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Art. 61.- Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Art. 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Art. 63.- La Dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor; por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por este no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Art. 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrán verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia un representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y;

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de la

investigación. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Lo mencionado en los anteriores preceptos legales hace alusión a las contralorías internas, las que tienen como funciones la ayuda y cooperación interna en las dependencias de la APF, para el mejor funcionamiento de la misma, apoyando el control y vigilancia de las responsabilidades del servicio público.

El desenvolvimiento de las mismas, estará a cargo de un contralor interno el cual deberá atender las quejas sobre ilícitos y faltas administrativas de los servidores públicos, dando aviso de ello a su superior inmediato y al Secretario de la Contraloría, asimismo el contralor interno de la Secretaría tiene la obligación de hacer del conocimiento del Secretario las irregularidades que encuentre en la dependencia.

El ámbito de competencia de las contralorías internas es de alguna manera restringida, toda vez que solamente serán competentes para imponer sanciones disciplinarias, no así para las económicas o

en el caso de ilícito penales, que estarán a cargo de la SECOGEF, o de la autoridad penal competente.

Por otra parte cabe señalar el significado de lo que es queja y denuncia, las cuales se definen de la siguiente forma:

Por queja se entiende; La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causan.⁽¹⁰¹⁾

A su vez a la denuncia se le conceptúa así; La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios personales.⁽¹⁰²⁾

Las quejas o denuncias una vez presentadas en la SECOGEF, deberán de llevar un trámite administrativo, siempre y cuando las mismas sean de este carácter; sin embargo no siempre serán de competencia individual de dicha Secretaría. Como ya hemos dicho antes, puede ser también de competencia de la contraloría interna o bien de un juzgado penal; al respecto y reiterando la competencia restringida, la competencia de la Secretaría termina, al presentar la denuncia correspondiente, ante la autoridad penal competente, situación que consideramos absurda, toda vez que su labor de investigación no es continuada en la coadyuvancia con el Ministerio

⁽¹⁰¹⁾ GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO, SECOGEF, mayo 1985, p.67
⁽¹⁰²⁾ Ibidem, p. 68

Público, que será el servidor público que seguirá solo el proceso penal.

Art. 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las acciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Art. 69.- La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Es importante destacar el significado de inhabilitación. Etimológicamente deriva de la voz latina (in e inhalitis), inhabilis, inhabilitar, que significa, falta de habilitar, declarar a uno inhábil, o incapaz de ejercer u obtener algún empleo, oficio, cargo o ventaja pública. Imposibilidad para alguna cosa.⁽¹⁰³⁾

Rafael Pina Vara, considera a la inhabilitación como: La sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos o funciones.⁽¹⁰⁴⁾

De lo que se puede concluir que la inhabilitación es la declaración que prohíbe a una persona física ejercer u obtener ciertos empleos, oficios o cargos públicos temporal o definitivamente.

(103) BARCIA, Roque. DICCIONARIO GENERAL DE ETIMOLOGIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, t. III, Madrid, 1981, p. 119

(104) PINA Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa, S. A., México, 1980, p.299

Asimismo y retomando el análisis del artículo en comento, se observa que se faculta a la Secretaría de la Contraloría para expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación.

De igual manera, consideramos que respecto de la inhabilitación, todavía hay mucho que normar y profundizar, pero no es materia de este trabajo, esperando que esta alusión sirva para posteriores estudios, ya que atendiendo a la gravedad de la falta pudiera pensarse hasta la inhabilitación total, puesto que el perjuicio a la Administración Pública Federal, no sólo es a un ente público, sino a todo el pueblo al que le pertenece el patrimonio estatal.

En relación al Título Cuarto, en él se hace mención al Registro Patrimonial de los servidores públicos, actividad vital dentro de las funciones otorgadas a la Secretaría, por lo que a continuación nos permitimos transcribir:

Art. 79.- *La Secretaría llevará el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

Como hemos dicho a lo largo de este estudio la SECOGEF entre una de sus funciones es el Registro de la Declaración de Situación Patrimonial de los servidores públicos, que debe de ser con un plazo, de acuerdo con la situación del trabajador, ya que puede ser al inicio de su empleo, al finalizar o bien la declaración anual.

Art. 80.- *Tienen obligación a presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría, bajo protesta de decir verdad :*

En este artículo se listan de la fracción I) a IX) los servidores públicos que tienen esta obligación y añade:

Asimismo, deberá presentar la declaración de la que se trata en este precepto los demás servidores públicos que determine el secretario de la Contraloría General y el Procurador General de la República mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Conforme al precepto anteriormente mencionado es obligación de todos los servidores públicos la presentación de declaración de situación patrimonial, desde los empleados de confianza, jefes de departamento, hasta la máxima autoridad, el Ejecutivo Federal, mismo que generalmente es el primero en entregar su declaración de situación patrimonial. Esto debe tomarse, no como un mero acto político o demagógico, sino como algo necesario para conocer la realidad de la riqueza de una persona, y así poder establecer su responsabilidad en un momento dado, que esperamos con todo nuestro idealismo puesto en México, sea la multicitada responsabilidad en bien del país y del pueblo que confía en los servidores públicos.

Art. 83.- *En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.*

En las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio; con fecha y valor de adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

Art. 84.- *Cuando los signos de riqueza son ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un*

servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que en derecho le convenga

Art. 81.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y
- III. Durante el mes de mayo de cada año...

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría.

Sin duda si se solicita como requisito la declaración de situación patrimonial en el inicio, intermedio y final del cargo público es para tener un control sobre los bienes muebles e inmuebles que posean los servidores públicos, para evitar el multicitado enriquecimiento ilícito, es decir, tener un balance por medio del cual se puedan detectar cantidades y hacer evaluaciones contables que permitan observar si existen sumas superiores a las que se pudieran obtener por la cuantía de sus salarios.

Art. 82.- La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como las normas e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

Art. 83.- El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquellos....

Es evidente que la creación de la declaración de situación patrimonial, es la base para detectar, primero que nada enriquecimientos ilícitos, sea mediante fraude, cohecho, etc., y el castigo al mismo; otorgándole de igual manera al servidor público la oportunidad de exponer las razones de tal riqueza, respetándose así el principio de derecho y justicia.

En el mismo orden de ideas obviamente la Secretaría de la Contraloría ha creado los medios precisos (formatos específicos para la declaración, subcentros en los que se puede entregar dicha declaración, personal para la inmediata atención, etc.), para el buen desenvolvimiento y entendimiento de la multicitada declaración de situación patrimonial; sin embargo, aun con todo ello, cabe señalar que los delitos de servidores públicos que son descubiertos, son generalmente mediante las auditorías realizadas por el propio personal de la Secretaría, y que en el momento que se observa alguna irregularidad es cuando se remiten a las declaraciones de situación patrimonial, ya que con éstas, por sí mismas, es muy difícil que se obtenga el resultado esperado, en virtud de que se necesitaría una

organización y comunicación enorme entre lo que son las Instituciones Nacionales de Crédito, Casas de Bolsa, todo lo que se refiere a sus formas de inversión incluyendo al extranjero con la Secretaría, ya que observado por SECOGEF un ilícito, la declaración no es de gran apoyo, puesto que son tomadas por buenas tal como las entrega el servidor público sin llevar al cabo ninguna investigación de fondo de la misma, razón por la que en el evento de un evidente enriquecimiento se solicitan informes a bancos y centros de inversión, con los impedimentos legales, como son el secreto bancario, y las propias legislaciones de otros Estados.

Por otra parte es comprensible que sería sumamente difícil crear una organización así, ya que se tendría que observar tanto presupuestal como legal y administrativamente; sin embargo, insistimos, en que tenemos ya un buen principio.

En el artículo 89 de la ley en comento, se observa la entrega y recibimiento de regalos (cohecho).

Art. 90.- *La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su cargo, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente ley, no justificó la procedencia lícita del incremento substancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.*

Es claro que la Ley de Responsabilidades en unión al Código Penal intentan detener la corrupción, detallando incluso los regalos y cuantía de los mismos, frenando de esta manera los múltiples abusos que se venían efectuando descaradamente por parte de los malos

servidores públicos, sin embargo es por todos sabido que este es un mal que no se ha podido erradicar por completo, no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo, pero es indudable que un límite a los ilícitos en que pueden incurrir los servidores públicos es, de alguna manera, proporcionado por la ley en comento al disponer que cualquier persona pueda denunciar este tipo de irregularidades con la única finalidad de desaparecer estas conductas nefastas para la Administración Pública y para el pueblo principalmente.

III.4.- REGLAMENTO INTERIOR

Atendiendo el tema de estudio que nos ocupa es de vital importancia atender el Reglamento Interno de la SECOGEF, a fin de entender su organización y atribuciones de acuerdo con dicho reglamento que se divide en diez capítulos a los cuales nos referiremos de forma sucinta y sólo en los puntos que a nuestro parecer son importantes destacar para el mejor entendimiento de la ponencia que nos ocupa.

El Capítulo Primero se refiere a la Competencia y Organización de la Secretaría como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, misma que tiene a su cargo, como ya lo hemos visto anteriormente, las funciones y despacho de asuntos que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo treinta y dos bis, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las órdenes del Presidente.

Por otra parte señala en su artículo segundo, que la Secretaría cuenta con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del ramo, Subsecretaría "A", Subsecretaría "B", Unidad de Comisarios, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social, Dirección General Jurídica, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Dirección General de Operación Regional, Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Dirección General de Auditorías Externas, Dirección General de Auditoría Gubernamental, Dirección General de Administración y las unidades subalternas....

En lo que se refiere al Capítulo Segundo, nos habla del Titular de la Secretaría que será quien debe encontrarse al frente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual tendrá entre sus atribuciones no delegables la de fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría. Para tal efecto procederá de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República; así como, ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que se fijen por el Presidente de la República, así como su evaluación; por otra parte indica que deberá, proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos sobre la competencia de la Secretaría; señala de igual manera, en el artículo 26 de la Ley Bancaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su fracción XV el sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con

el control y fiscalización de las entidades bancarias y demás entidades paraestatales que están bajo la inspección y regulación de dicho organismo; también enuncia lo ya establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 32 bis fracciones IX, XI, y XIV, ya estudiadas anteriormente. Evidentemente las funciones y atribuciones otorgadas al Secretario en dicha Ley no son delegables y deben ser llevadas al cabo por el Titular de la Secretaría.

En el Capítulo Tercero se nos habla de los titulares de las Subsecretarías los cuales tienen, entre otras, las atribuciones de vigilancia; coordinar, planear, programar, organizar, dirigir y controlar las unidades administrativas que le correspondan de acuerdo a las políticas establecidas por el Secretario a fin de lograr un mejor funcionamiento de la propia Secretaría y los planes a desarrollar, asimismo debe informar al titular y proporcionar información a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

El Capítulo Cuarto señala la Unidad de Comisarios dentro de la cual deberá haber un titular, el cual tendrá como atribuciones más importantes: Proponer al Secretario las bases generales que deban observar los programas de trabajo de los Comisarios o sus equivalentes, las que deberán contener entre otros aspectos, lo relativo a la fiscalización de los procedimientos de disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación de entidades paraestatales; además señala, entre otras, coordinar con las áreas que correspondan para el mejoramiento de los instrumentos de control y evaluación de la Secretaría. Sugerir áreas y acciones prioritarias para una mayor eficiencia de las relaciones de coordinación entre los

sectores de la Administración Pública y mejoramiento de control de la gestión gubernamental.

El Capítulo Quinto, establece las funciones de la Oficialía Mayor, que como es del conocimiento general este servidor público tiene la tarea de administrar en lo general a la Dependencia sin demérito de que cada Unidad haga lo propio; es decir, el entorno del oficial Mayor se debe contemplar como la gestión económica administrativa y financiera global de la Secretaría.

En lo que respecta al Sexto Capítulo nos habla de la Contraloría Interna misma que tendrá al frente a un Contralor Interno el cual se encontrará adscrito directamente al Secretario y será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él, cabe señalar que esto también lo determina la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sus atribuciones principales de acuerdo con el artículo décimo de este Reglamento son: *El ejercicio e instrumentación de las normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación*, en las áreas de su adscripción, y por supuesto el propio control interno de la SECOGEF, desde el titular de la misma.

El Capítulo Séptimo se refiere a las Direcciones Generales señalando que al frente de cada una de ellas habrá un director mismo que se auxiliará con Directores de Area, Jefes de Departamento y personal técnico así como administrativo.

En el capítulo en comento vemos que el reglamento divide a las Direcciones Generales como sigue:

- 1) Unidad de Comunicación Social; la cual tiene como atribuciones, como su nombre lo dice la comunicación social de la Secretaría, en coordinación con los demás medios de comunicación en los que se haga alusión a la misma;
- 2) Dirección General Jurídica; misma que tiene como atribuciones importantes para el tema de nuestro estudio, la formulación y revisión de proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de la competencia de la Secretaría; la proposición de presentar denuncias y querellas ante el Ministerio Público, por probables ilícitos cometidos por servidores públicos.

Aquí encontramos la fracción IX del artículo 14, que es necesario comentar ya que en lo conducente dispone, *...coadyuvando en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes*. A pesar de lo antes apuntado, de acuerdo a las atribuciones de la Secretaría esto no es posible, porque como es sabido, la Dependencia no tiene personalidad para intervenir en juicios o procedimientos, en tal virtud sólo coadyuva aportando los elementos que están a su alcance, pero no es parte de ningún procedimiento, en razón de que ninguna Ley le da esta posibilidad, y por lo tanto sí se contraviniera esta situación, el Reglamento Interior rebasaría a la Ley Sustantiva, implicando con ello una ruptura de la jerarquía normativa.

- 3) Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; la cual dentro de sus atribuciones tiene la de llevar el registro de situación patrimonial de los servidores públicos, a fin de que en el evento de detectarse alguna

irregularidad, practicar las investigaciones y ordenar las auditorías de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades.

Práctica de investigación ya sea por visita de inspección o auditoría a los servidores públicos que hayan sido debidamente denunciados .

4) Dirección General de Operación Regional; esta Dirección tiene la facultad de Asesorar y participar a petición de los gobiernos locales sobre sistemas de control y evaluación, formulando acuerdos entre la Secretaría y los gobiernos señalados.

5) Dirección General de Simplificación Administrativa; la que tiene como funciones la vigilancia y creación de medios de simplificación administrativa dentro de la Administración Pública, así como proporcionar el asesoramiento para efectuar dicha tarea.

6) Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública; en la cual se observan las siguientes atribuciones; expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública y apoyarse en entidades de la propia Administración para la aplicación de normas que aseguren el control; fijar las bases generales para las auditorías internas que deban efectuarse en los organismos federales con la finalidad de proponer acciones pertinentes y sólo en el evento de que como resultado de las auditorías se detectare una irregularidad turnarla a la misma dependencia de la Administración Pública,

al Coordinador Sectorial o a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial cuando sea de la competencia de la Secretaría.

7) Dirección General de Auditorías Externas; que tiene la atribución de designar a los auditores externos de las entidades Paraestatales, fijando las normas y objetivos que deberán seguir para la práctica de las auditorías, que una vez efectuadas serán analizadas a fin de proponer acciones y medidas correspondientes, ante la autoridad competente; y en el evento de que se evidencie una presunta responsabilidad de los servidores públicos se turnarán los expedientes a las dependencias de la Administración Pública Federal o al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas y en su caso a la Dirección General de Responsabilidades cuando compete a la Secretaría, para la imposición de las sanciones correspondientes.

8) Dirección General de Auditoría Gubernamental; la cual entre sus atribuciones principales se encuentra la establecida en la fracción III del artículo 20 de este Reglamento, que consiste en establecer los sistemas de procedimientos a que deba sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal, así como la verificación del buen manejo de oficinas de la Federación sobre la custodia o administración de fondos y valores del Gobierno Federal; llevar al cabo las revisiones e inspecciones directas de acuerdo con la fracción VIII del artículo 32 bis (control y vigilancia a través de sus órganos dentro de la

Administración Pública en lo que se refiere a activos y recursos materiales de la misma). De igual manera tiene la facultad de suspender a los servidores públicos responsables de irregularidades que tengan a su cargo el manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o el cuidado de la Federación, interviniendo dichos fondos y valores y dando aviso a la Tesorería de la Federación para la sustitución correspondiente; en el mismo orden de ideas esta Dirección General tiene la facultad de turnar los expedientes de los que resulte presunta responsabilidad a la autoridad competente, incluyendo a la Dirección General Jurídica, a fin de separar y sancionar a los trabajadores de base responsables de irregularidades en el manejo de fondos y valores del Gobierno Federal.

9) Dirección General de Administración; la cual tiene como funciones primordiales, la organización y administración del personal interno de la Secretaría.

El Capítulo Octavo se refiere a los Comisarios de la Administración Pública Paraestatal y de los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada, ello con la finalidad de que la Secretaría obtenga un mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, asimismo menciona que dichos Comisarios y Delegados serán designados por el titular de la Secretaría, los que deberán actuar conforme a las instrucciones de las leyes relativas y el mencionado Secretario, a quien le deberán informar directamente sobre su trabajo y resultados del mismo.

En el Capítulo IX el reglamento en estudio señala las Unidades Subalternas, las cuales son creadas y publicadas mediante Diario Oficial, y que surgen para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría.

En lo que respecta al Capítulo X, indica la Suplencias de los Servidores Públicos de la Secretaría, dentro de la cual explica que en el evento de ausencia del titular de la Secretaría lo suplirá el Subsecretario "A", "B" y el Oficial Mayor, en el orden indicado, e incluso en los juicios de amparo en que tenga que representar al Presidente de la República, puede también sustituirlo el Director General Jurídico.

En las ausencias de los Subsecretarios y el Oficial Mayor serán suplidos por el Director General correspondiente de acuerdo a su responsabilidad, a excepción del Contralor Interno que será sustituido por el servidor público que designe el Ejecutivo Federal.

III.5.- OTROS ORDENAMIENTOS

En lo que se refiere al marco jurídico de la SECOGEF, además de los ordenamientos ya analizados, que a nuestro parecer contienen las normas más relevantes, existen diferentes leyes, reglamentos, circulares y oficios que conciernen a esta Secretaría; sin embargo, en mérito de no alargarnos en demasía en este aspecto, nos concretaremos a señalar sólo algunos de ellos.

LEY DE PLANEACION.- En la presente ley se faculta a la Contraloría a la aportación de elementos para el control de los objetivos de los

planes y los programas que tengan prioridad para el País, así como su estricto seguimiento, facultad importantísima ya que interviene a fin de que se desarrollen y se lleven al cabo bajo control todas las verdaderas prioridades, observándose así el interés del pueblo mexicano y no sólo los intereses de los que detentan el poder; (artículo 18).

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.- Es obvia la importancia que tiene el control en las Instituciones Nacionales de Crédito en su manejo y desarrollo, por lo que la propia ley menciona que la Secretaría de la Contraloría nombrará a uno de los dos Comisarios que forman el órgano de vigilancia de dichas Instituciones, el cual tendrá amplias facultades; (artículo 26).

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- En esta ley así como en su Reglamento, se detalla la forma y el procedimiento en que debe de elaborarse el Presupuesto de Egresos de la Federación y la manera de realizarse la contabilidad y glosa de la Cuenta Pública, y por supuesto, la ejecución del gasto público consignado en el Presupuesto. Es también notoria la relación que tiene con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación a los entendibles errores e incluso faltas en las que pueden incurrir los empleados federales por lo que la Secretaría de la Contraloría está facultada para dispensar las responsabilidades en que se incurra siempre y cuando el daño no exceda a un monto de cien veces el salario mínimo vigente y que no sean de carácter delictuoso, culpa grave o notorio descuido; (artículo 48).

CAPITULO CUARTO

POLICIA Y POLITICA ADMINISTRATIVA

*** La mejor política es la honradez. ***

SIMON BOLIVAR

1.- POLITICA ADMINISTRATIVA

La política es una actividad del hombre de toda la vida. Si revisamos en la historia, en cualquier lugar del mundo, encontraremos que invariablemente han existido gobernantes y gobernados, el que ordena y el que obedece los ordenamientos; es evidente que el gobernante es aquel que detenta el poder, llámese rey, presidente, ejecutivo federal, etc.; para el cumplimiento de la legalidad.

En nuestro caso en particular, es el Ejecutivo Federal el que realiza, entre otras, la actividad de política así como de administración; empero, si entendemos por política la lucha por el poder, ésta la efectúan los partidos políticos, religiosos, etcétera; sin embargo a nuestro parecer el único que puede ejercerla con la autoridad que le otorga el pueblo es el Ejecutivo, y con la responsabilidad que le es concedida sólo debe actuar de acuerdo con las necesidades de su País. Es por ello que debe ejercer su actividad de política tratando de que el resultado de estos actos sean para el bienestar nacional.

De tal suerte que para lograr un buen funcionamiento el Ejecutivo, por una parte, administra y por otra gobierna. Para llevar al cabo estas labores tiene que realizar actos políticos o gubernativos (política administrativa), crear poderes de policía administrativa y policía administrativa, y como estos son términos dentro de lo que es la AP muy similares, sin ser iguales, nos permitimos en el presente apartado, iniciarlo anotando lo que para los estudiosos del Derecho Administrativo significa política administrativa.

Es así como encontramos a los maestros Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez Morales que señalan: Política viene del latín *politicus* y del griego *politicos*, corresponde a una ciencia social que muchos han identificado con el Derecho Político, o sea la que estudia la leyes y fenómenos conforme a los cuales se realiza la vida del Estado, su nacimiento, su marcha, su actividad y considerada en su unidad básica se refiere a la organización y funcionamiento de la sociedad política Estado para la consecución de sus fines.⁽¹⁰⁵⁾

De igual manera hacen mención de la definición del Diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild apuntando: política como teoría, arte y práctica del gobierno.⁽¹⁰⁶⁾

Asimismo citan lo que para el administrativista Gabino Fraga es: el acto político se caracteriza, bien porque procede de un poder con su carácter de órgano político en sus relaciones con los demás Poderes o entidades estatales, bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos.⁽¹⁰⁷⁾

Continuando con el estudio marcan un concepto propio: Política puede ser el arte o manera de gobernar una nación, el sistema adoptado por el gobierno y puesto en práctica de acuerdo con los intereses de la nación, como mejor se adapte ella con respecto de sus asuntos internos como de los externos y que sirve para seguir en determinado procedimiento en la formulación y solución de alguna cuestión en especial o de cualquier dificultad, en este aspecto

(105) ACOSTA Romero, Miguel y Martínez Morales, Rafael. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, t. XXIV, número 93-94, enero-junio, 1974-1975, p. 1

(106) *Ibidem*, p. 2

(107) *Idem*

política significa el rumbo, la impronta, la orientación que en un sentido determinado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y en ocasiones el Poder Legislativo, dan a la actividad de la Administración Pública o al Estado, en un momento y en un lugar determinado conforme a las ideas de los dirigentes. Es decir, un tanto subjetivo, se habla de este aspecto de política económica, política fiscal, política financiera, política de planeación económica.⁽¹⁰⁸⁾

Es pertinente señalar que en estas dos últimas concepciones ya se entiende por política administrativa o actos políticos los emanados por el Poder Ejecutivo en sus relaciones con los demás Poderes para satisfacer las necesidades de la nación; aquí vemos dos puntos importantísimos y característicos de la definición del acto político, primero, ejecutado por el Ejecutivo preferentemente, y; segundo, hecho para el bienestar nacional.

Continuando con lo que enseñan el Dr. Acosta Romero y Martínez Morales; en nuestro concepto la política entendida como una orientación que dan los responsables de la dirección del gobierno de un Estado a la actividad de ese Estado, en este aspecto entendemos por política el rumbo, la impronta, el camino, la tendencia que de acuerdo con un concepto personal de los que ejercen el gobierno y en un momento determinado, se den a la actividad del Estado.⁽¹⁰⁹⁾

Para los citados autores, esto señala la política administrativa entre los Poderes de un Estado actuando en común bajo una misma meta.

(108) *idem*

(109) *ibidem*, p. 8

En el mismo orden de ideas nos encontramos al administrativista Gabino Fraga el cual considera que el Poder Ejecutivo tiene un doble aspecto señalando: . . . un doble aspecto como Gobierno o Poder Político y como Poder Administrativo, el primero se define por la situación que guarda dentro del Estado con relación a este y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. . . . en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno.⁽¹¹⁰⁾

Es claro que el Poder Ejecutivo es fundamental en los actos políticos, de hecho, es una de sus facultades, claro está, además de administrar. Ambas actividades se dividen y tienen cada una de ellas sus respectivas peculiaridades; la gubernativa o política, es aquella que se da sin ninguna clase de control, simple y llanamente motivación política, sin otra responsabilidad que la política, que se desenvuelve como un compromiso moral, no siendo así la citada actividad administrativa, toda vez que esta se encuentra bajo un control y circunscrita bajo un medio jurídico; de tal suerte que ésta se encuentra sujeta a ser juzgada, lo cual marca la diferencia aparente con la política administrativa.

(110) op. Cit., p. 65

Cabe señalar que la anterior idea es una herencia de la Teoría Francesa del acto de gobierno o política administrativa, y que partiendo de esta base la mayoría de los autores nos proporcionan su definición, originadas de la doble actividad del Ejecutivo (gobierno o política y administración), entre los cuales, a decir verdad, la diferencia es apenas teórica, ya que el acto político se compromete con el interés nacional mediante las decisiones que toma el Ejecutivo de manera unilateral; en tanto que en la actividad administrativa no es así, en virtud de que éstas se encuentran basadas en cuerpos legales y bien pueden ser para determinar la situación de varias personas o bien de una nación completa, así como la de un solo individuo.

Por lo anteriormente señalado, tal parece que lo único que diferencia a estas actividades es la citada por la teoría francesa; la sujeción de los actos a ser juzgados. Sin embargo, el paso del tiempo, la agilidad constante de la actividad del hombre y del derecho, han hecho que esta idea se modifique y que se den nuevas concepciones en lo que al político se refiere.

Es así como encontramos al estudioso Rafael Bielsa el cual señala: *El acto de gobierno es un móvil, un fin y no una dirección superior, no ya en relación al interés del servicio público o administrativo sino al interés supremo del Estado considerado en su unidad . . . en los actos de gobierno . . . aparece siempre el Estado, sea en su soberanía (en lo exterior), sea en su potestad independiente (en lo interior).*⁽¹¹¹⁾

(111) BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, t. V, 6ta. Ed., Ed. La Ley, S. A., Buenos Aires, 1966, p. 702

El mismo autor manifiesta dos puntos de vista para estudiar los actos de gobierno:

1) El substancial o material.- Dentro del cual los actos de gobierno son emanados del Poder Legislativo como un ejercicio de sus actividades y sólo materialmente las decisiones del Poder Ejecutivo que se encuentran fundadas en la Constitución sin encontrarse circunscritas en la ley, empero dictadas en defensa del Estado y de su Constitución.

2) Desde el punto de vista formal; se considera que los actos de gobierno son legislativos, toda vez que emanan del Congreso, y tomando en cuenta los surgidos por el Poder Ejecutivo que aun siendo los más importantes, éstos deben ser aprobados por la Cámara de Senadores.

El citado autor resalta el interés del Estado en su unidad, como el móvil para los actos de gobierno, así el citado interés del Estado es una actividad del Poder Ejecutivo, es una acción creadora por su propia naturaleza y no sujeta a nada preestablecido; siempre se encuentra en busca de crear nuevas decisiones de tal suerte que manifiesta los ideales y metas, se rodea de los medios necesarios, para finalmente crear si es necesario la norma jurídica, salvaguardando de esta manera al Estado y su Constitución.

El maestro Serra opina al respecto: *La Política como actividad, es el conjunto de operaciones realizadas por individuos, grupos o poderes estatales en orden a la consecución del bien público. Primariamente pertenece a los órganos públicos del Poder.*(112)

(112) SERRA Rojas, Andrés. CIENCIA POLITICA. Sava. Ed., Ed. Porrúa, S. A., 1985, p.96

El citado autor observa al acto político como una actividad de los órganos de poder, lo que es relevante, toda vez que al parecer es el único autor que no menciona al Poder ejecutivo como el ejecutor del acto de gobierno.

El mismo Dr. Serra Rojas hace mención en cuanto a lo que para Ronelleti son actos de gobierno, . . . aquellos en los cuales el estado está comprometido en su conjunto unitario, esto es, en los que están en juego el prestigio, el honor y la defensa del Estado.⁽¹¹³⁾

Así mismo proporciona el concepto de Gropali, Actos políticos o de gobierno son, pues, aquellos actos que tienen como fin la tutela de los intereses más altos y delicados del estado, considerado no en sus manifestaciones particulares de actividad, sino en su conjunto y en su unidad.⁽¹¹⁴⁾

Evidentemente la línea del maestro Andrés Serra Rojas en relación al acto político es como un producto de la actividad de los poderes en su carácter político relacionándose con diferentes poderes, o bien que por medio de él se afecten los derechos políticos de los ciudadanos.

Es indudable que el actuar político obedece a una serie de circunstancias y acontecimientos que van formando una idea, estos acontecimientos bien pueden ser toda una historia de un país o del propio mundo, dicha historia es la que origina el estudio del cambio que se lleva al cabo mediante la manifestación del deliberar, disponer, opinar, decidir y ésta última como el producto del movimiento de la política.

(113) *Ibidem*, p. 88

(114) *Idem*

Como se señaló anteriormente, corresponde al Poder Ejecutivo el realizar una doble función; la de gobierno o política y administrativa; la primera, tomando decisiones esenciales y fundamentales que comprometen a la nación, y la segunda, la actividad de todos los días, son actos más simples; sin embargo ambas tareas con una sola finalidad: el bien nacional mediante la actividad de político.

En el mismo orden de ideas encontramos al administrativista Manuel María Díez, el cual define el acto político de la siguiente manera . . . *son declaraciones unilaterales de voluntad del Poder Ejecutivo nacional, cuestiones decisivas para la vida de la nación.* (115)

Explica que es un acto unilateral de voluntad ya que este a diferencia del administrativo que es un acto de juicio y conocimiento, el político es de voluntad, unilateral y del Ejecutivo, ya que se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica, y sólo él podrá emitir este tipo de actos y no así un Secretario de Estado o Juez, para así y de acuerdo con el lugar que ocupa, observar lo que se refiere al interés común o nacional; siempre protegiendo estos conceptos y sin agredir los intereses de los particulares, e invariablemente observando el beneficio para la mayoría.

Es evidente que el citado autor observa la pirámide de jerarquía y que en razón de ella le concede el acto político al Ejecutivo Federal, pero además se lo atribuye como una voluntad unilateral, sin más observancia que la propia en ejercicio de sus funciones.

(115) op. cit., p. 424

Como se observa el acto político es una actividad para el Ejecutivo Federal sin mayores formalidades aparentes, que el de la propia voluntad y moral por supuesto, sin embargo, cada vez el Poder Ejecutivo tiene que ser más precavido, se encuentra más limitado y controlado para ejercer actos políticos; cada vez, el deber de comunicar lo que va a hacer es más fuerte, e incluso en Legislaciones Internacionales como es la Española, Italiana, Argentina, e incluso la Francesa, encontramos el acto político o gubernativo como una actividad revisable, sin que con ello sea sujeto de anulación. Es decir, primero se determina si efectivamente se trata del multicitado acto político, de ser así y se encuentra el derecho de un particular afectado éste será indemnizado. Cabe señalar que se observa como una verdadera necesidad y de interés y bienestar nacional, no como un capricho del Ejecutivo; entre los países que permiten recursos al acto de gobierno es Argentina y se interrumpe como un recurso de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, el maestro Manuel María Díez nos menciona diferentes teorías en relación a la revisión de los actos políticos:

La Primera.- Considera al acto de gobierno como un acto mixto, realizado por el Poder Ejecutivo en sus relaciones con otras autoridades. Sin embargo ésta ha sido criticada porque el hecho de que el Ejecutivo efectúe actos en los que se relacionen otras autoridades y que estos no estén al alcance o control o revisión de un juez, generalmente provocan la intervención del órgano administrativo, por lo que esta circunstancia no lo hace ni irreversible ni político.

Segundo.- En esta sostiene que los actos de gobierno no pueden ser revisados por los jueces, toda vez que dichos actos son decisivos y de interés nacional, se presupone que el Poder Judicial toma decisiones para salvaguardar el interés nacional, por lo tanto no puede revisar los actos políticos del Ejecutivo Federal por la naturaleza de los mismos, ya que estos también son por el bienestar y guarda del Estado.

Tercero.- Por otra parte se ha comparado al acto político con las sentencias que quedan firmes o como cosa juzgada; en estricto sentido las sentencias son el final de un litigio y con ellas lo que se pretende es el bienestar de la sociedad, al igual que los actos gubernativos; empero, los elementos formales, la base de la emisión de cada uno de ellos es diferente aun cuando la meta es la misma.

Cuarto.- La teoría de la negatividad de los actos políticos, que es la que niega una categoría o diferencia especial de los actos del Ejecutivo.

Entre otro de los administrativistas que definen el acto político es el maestro García Oviedo el cual considera: *acción de gobierno como acción de dirección y de impulsión estimando preferentemente al Estado en su unidad.*⁽¹¹⁶⁾

Para este autor la actividad de política no es sólo del Ejecutivo, sino de todos, pero además unidos, dirigiendo el propio acto, no es la simple opinión y declaración del mismo, sino la dirección e impulsión del acto; este autor como podemos ver ofrece un cambio en la definición.

(116) GARCIA OVIEDO, CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO, t. I, 9na. Ed., Ed. Artes Gráficas Iberoamericanas, Madrid, 1966, p. 35

El paso del tiempo, el cambio de la humanidad y sus caracteres, han transformado al derecho; acercándose un poco más a la actualidad encontramos a José María Boquera Oliver, el cual señala al acto político de la siguiente forma, El acto político crea de manera unilateral situaciones jurídicas -- esto es indiscutible --, pero los sujetos pacientes de las mismas no pueden lograr por prohibirlo las leyes, que los jueces los destruyan. El interés nacional, el interés de la comunidad, exige que sus miembros se sometan a las medidas que se adoptan en defensa de aquel, cualquiera que sea su regularidad jurídica.⁽¹¹⁷⁾

Es evidente que este autor considera que el acto político tiene una categoría jurídica, que depende de la calidad o grado de fuerza de las obligaciones que crea e impone.

Pensamos que la manifestación de este autor, primero que nada es más reciente y más apegada a la realidad, ya que afirma que los actos políticos si bien es cierto que no son sujetos a una reacción jurídica y sobre todo a una destrucción de los mismos por encontrar que estos son antijurídicos, también afirma que dichos actos se encuentran sometidos de alguna manera, toda vez que los jueces antes de determinar si son jurídicos o antijurídicos, deben observar y estudiar si en realidad es un acto político lo que se está discutiendo, en el caso de que se trate de un acto de gobierno, porque en él va intrínseco el bien nacional, entonces, el juez no está obligado a revisar lo jurídico, sino simplemente a indemnizar,

(117) OLIVER Boquera, José María. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. I, 5ta. Ed., Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 70

en el caso de que se rompiera con el derecho de un particular y dejar la emisión de la opinión del Ejecutivo para que concluya el acto de gobierno por sí mismo.

Como dijimos en párrafos anteriores la teoría francesa es antigua, sólo exclusiva del acto político del contencioso judicial y administrativo, por considerarlo un acto de alta política, sin embargo como hemos visto a lo largo de este estudio la teoría ha cambiado, existen nuevas versiones y autores como es el francés Georges Vedel el que señala: . . . queda un fondo de verdad en la teoría de los actos de Gobierno. Se le puede formular así: el Consejo de Estado interpreta la regla que le impide conocer de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, y de las relaciones internacionales, de forma más prudente que las demás reglas relativas a las fronteras del contencioso administrativo.⁽¹¹⁸⁾

Es evidente que lo anterior es la manifestación del cambio al dejar actuar al Ejecutivo en uno de sus dos ámbitos, es decir, el de hacer política o gobierno con los demás poderes, sin que con ello no quepa la facultad de revisión, sino simplemente, tener más cuidado con las resoluciones o actos que aparezcan como políticos, toda vez que es una decisión consultada y aplicada por los poderes políticos.

Hemos tratado de dar una visión lo más amplia posible respecto a lo que se considera Política Administrativa, Acto político o Acto de Gobierno que, como se ve, puede pensarse que son vocablos sinónimos, toda vez que expresan un mismo concepto, aun cuando dependiendo de los mismos Estados y tratadistas, se le encuentren diferencias; sin embargo éstas son en razón, no de diferenciar el término sino en buscar su validez o impugnación; lo anterior porque es necesario que

(118) op. cit., p. 256

se tenga un acuerdo o postura firme sobre lo que es en sí la Política Administrativa.

Si bien es cierto que se han elaborado teorías, tesis, tratados, etc., también es que no se ha llegado a un consenso aceptado por la mayoría de los autores, es más, posiblemente pareciera que hablamos de una función meramente académica y no de un tema con trascendencia que debe ser llevado fuera de las aulas, discutiendo y razonando, por toda la población, ya que eminentemente ésta es la afectada.

Como es sabido la Administración Pública tiene ingerencia en toda la actividad realizada por los particulares y sus decisiones afectan a algunos y benefician a otros, que se presupone son la mayoría. Esto quiere decir que la toma de posición o de consciencia, deben de tomarse en atención al interés público, concepto por de más discutido, que a manera general podemos opinar que es la concreción de los deseos de la colectividad; de ahí que la importancia de la actividad de la Administración Pública no sea sólo el reflejo de una maquinaria hecha para un desarrollo mecánico de una sociedad o de un aspecto técnico de la misma, sino que debe entenderse que el efecto de su actuar debe ir encaminado a una evolución integral de la colectividad, por lo tanto habrá decisiones que contengan la determinación de un pueblo, no desde un punto de vista económico, técnico o automatizado a una vida cómoda; por el contrario serán más duras, inclementes y tal vez hasta radicales estas decisiones, porque su relevancia será mantener una unidad, ya sea en lo nacional, técnico, económico, cultural, etc., es decir, la pretensión no es sólo un conjunto de normas, es un actuar e interrelaciones que le permitan a los particulares en individual y posteriormente en

sociedad, alcanzar su realización personal y como sociedad, pero no en imitación de otros personajes o sociedades, sino de la auténtica y real identidad de un país y tiempo determinado, que permita establecer un futuro promisorio, sin desprestigiar el progreso, mantener sus tradiciones, su cultura, que acompañan a la vida del ser humano para comprometerlo consigo mismo y con sus semejantes.

Esto en mi concepto, es lo que todo individuo pretende que la Administración Pública lleve al cabo en beneficio de él y su comunidad, que como ya se dijo anteriormente llene los aspectos técnicos administrativos (organización, desarrollo, economía, crédito, salud, etc.), y políticas nacionales que lleven al individuo en su más alta expresión de ser humano, es deseo realizado en el concepto de hombre.

Por supuesto que la disertación expuesta sólo es un punto en el que se refiere a la política administrativa, porque ¿ acaso únicamente el Poder Ejecutivo dicta los actos políticos?

Eminentemente la organización del Estado se caracteriza, por la división de funciones y la igualdad de poderes entre sí, por esta razón sería absurdo pensar que sólo el Ejecutivo pudiera emitir este tipo de actos; es obvio que cualquier poder puede dictar en el ámbito de su competencia actos políticos en su más amplia acepción y aun en aspecto restringido es sus relaciones internas emiten política administrativa que por los mismos lineamientos afectan a los ciudadanos, trascendiendo al ámbito interno para el que fueron hechos; es decir, a manera de ejemplo, una postura judicial con respecto a una actividad, ya sea dictando la consignación de un expediente con o sin detenido, nunca ha sido permanente, expresado

más claramente, el tratamiento para faltas administrativas y delitos en el procedimiento respectivo ha variado con el tiempo, la historia o acontecimientos que se toman en cuenta por la evolución misma de la humanidad.

Asimismo, el Poder Legislativo en su habitual desempeño emite disposiciones, que transforman por su propia naturaleza a los otros dos poderes y por ende a toda la Nación.

Creo que sería repetitivo e innecesario ahondar en este punto que ya fue mencionado, en el sentido de externar nuestro pensar sobre quien es el que emite este tipo de actos; empero, es importante, dejar sentado que si bien es cierto, a nuestro entender, que los tres Poderes de la Unión decretan la Política Administrativa, quien hace de ella un instrumento poderoso de transformación y de interacción eficiente en el proceso evolutivo de un pueblo, es el ejecutivo; no sólo por contar con mayores elementos técnicos, materiales y humanos, sino por la misma preeminencia fáctica ejercida sobre los otros dos poderes; absorbiendo por esta razón, la atención y el peso específico para trasgredir su ámbito competencial. De ahí, que si el régimen Presidencial sigue detentando una mayor cantidad su factor real de poder, se continuarán cometiendo los mismos errores que la historia nos muestra cuando existe el desbordamiento de fuerza e imperatividad del Ejecutivo; situación que ya no es posible tolerar.

Es en este momento en el que retomamos, lo expuesto anteriormente, en el sentido de que la responsabilidad encomendada al Estado es compartida, por lo tanto, no debemos ni como habitantes ni como miembros de los poderes mencionados, dejarnos avasallar, por el Ejecutivo, más bien, es indispensable que tanto el Poder Judicial

como el Legislativo, guarden y mantengan su jerarquía y dignidad, para que no se conviertan en cómplices (históricamente hablando), de traición a la Nación, sino que sean los copartícipes del desarrollo del País, interviniendo con su investidura y con su valor, para evitar que una visión personalísima o intereses mezquinos prevaalezcan sobre el verdadero bien nacional.

Es importante hacer esta mención, quizás apasionada, pero siempre honesta, porque la política administrativa tiene una elevada carga de sentido personal, pero con miras a trascender no en ese sentido, por el contrario, se tiene que ver por los demás, por los nacionales, en una sencilla forma; tener la vocación del servicio por sí y por el pueblo que es donde emanan las operaciones reales de crear y crecer en identidad nacional, no permitir que esa visión personal se convierta en introspección personal, en egoísmo o egolatría que la historia juzgará en el momento propicio y con imparcialidad sin tratar el triunfalismo del ahora con la caída del mañana; con la razón de los hechos y los resultados, porque una acción tomada hoy (una política administrativa) tendrá sus efectos en el tiempo y no al día siguiente, por lo que es preciso estudiar la proyección de las consecuencias de ese acto referido. Valoremos pues el futuro de un país no en lo que creamos es sino, en lo que razonadamente será, porque el esfuerzo conjunto tiene un desenlace lógico, pero no instantáneo, así tendremos que sopesar la validez de esa acción y sus posibles efectos tanto positivos como negativos con sus real contexto en la vida, así, debemos detenernos y meditar que la política administrativa, puede recaer en un Poder o en los tres, pero sus efectos abarcan a todos los individuos. Para esclarecer lo

más posible lo que afirmamos en líneas anteriores nos referiremos a un típico caso de acto político y sus efectos (en nuestra opinión), que de ser ejemplificativo, saldrán consideraciones reveladoras, y aunque no es nuestro punto toral del presente trabajo, consideramos pertinente incluir:

En 1982 el entonces Presidente de nuestro País Lic. José López Portillo, en un acto trascendental en la vida nacional "nacionalizó" la banca creando sentimientos encontrados sobre ese paso importante (no es nuestro interés profundizar en el tema, sólo es la narración escueta de hechos que nos permitan establecer nuestro dicho), y por lo mismo, grandes discusiones sobre su proceder, entre los ciudadanos.

Así también, en un hecho incalificable, los otros dos Poderes de la Unión se apresuraron a felicitar al entonces Presidente, olvidándose el Poder Judicial, que en breve recibirían, como sucedió, el Amparo de los ex banqueros, que obviamente fue fallado en contra de los mismos. ¿ No se puede presumir que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue viciado?

Por otro lado y ante este suceso, la Presidencia de la República promovió una reforma constitucional a efecto de que la Banca jamás regresara a manos de la iniciativa privada; reforma que fue realizada en tiempo récord.

Ahora bien, de 1982 a 1990 se mantuvo la Banca como Sociedades Nacionales de Crédito con todos los cambios que esto implicaba; en lo laboral, administrativo, económico, desarrollo del País, etc.; todo con base a la política administrativa del Ejecutivo Federal, a su

"visión personal", el País sufrió un cambio drástico que por sí mismo se explica.

¿ Cómo debemos responder ahora a la reforma constitucional, que permita a la iniciativa privada retomar el control y manejo de la Banca?

¿ Cómo debemos de pensar en la participación del Poder Judicial y Legislativo en ese acto político?

No pretendemos justificar ninguno de esos actos, ni mucho menos intentamos criticarlos, en primer lugar porque no es motivo de nuestro tema y porque lo apuntado debe ser estudiado a fondo, sólo queremos demostrar que la política administrativa no es un juego personal, sino que su toma de decisión es un camino que nos permitirá ser mejores o retroceder en nuestro paso ascendente.

Lo expresado anteriormente nos permite considerar, lo establecido en la Doctrina, respecto a si el acto político debe ser revisable y por quién.

En nuestra opinión y a reserva de dar un concepto propio de política administrativa, está dado lo expuesto por la Doctrina. No puede ser revisable en un concepto amplio, porque implicaría una coacción al desenvolvimiento de la acción o actividad estatal.

Con esto, no queremos decir que el acto de gobierno sea tomado como dogma y por lo tanto indiscutible, no, lo que es necesario, es fundamentar o basar ese acto en un concenso general que se acepte y respete por todos, una vez analizado.

Ahora bien, si este actuar, principalmente del Poder Ejecutivo, no es aceptado, tendremos el problema de que si no es revisable,

tampoco será sancionado, y entonces, lo aceptaremos sin remedio a pesar de que pueda causar daños o retrocesos irreparables.

En el contexto del tratamiento expresado en esta disertación, creemos que la solución debe estar en el marco normativo del propio Estado, es decir, que tanto los Poderes que no acepten con responsabilidad medidas o decisiones que a la luz de la razón no sean fundadas o en su defecto sólo sean una introspección personal, repetimos, estos Poderes, ejercer un voto de censura no sólo en el discurso, sino en la aplicación severa de las normas o creación de las mismas, a efecto de atenuar o minimizar lo que puede ser un perjuicio a los intereses de la Nación, cuando esto es necesario e imprescindible la cooperación y participación del pueblo que consciente e informadamente haga valer la condición de ser humano, de ente pensante y la unión de intereses e identidad de la Nación.

Una vez que se disertó sobre lo plasmado en doctrina y con el principio de que la crítica sólo es válida cuando es constructiva, es necesario dar como corolario a este punto nuestra definición propia. Política Administrativa es; el arte o manera de gobernar una Nación de acuerdo con los intereses de la misma, ejercido por el Poder Ejecutivo Federal primordialmente y de forma unilateral, así como del Legislativo en ocasiones; observando el rumbo, la impronta y la orientación que de acuerdo con el desarrollo de Estado, se creó un programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de interés y bienestar común, económico social; es en relación al interés supremo del propio Estado, ya sea en su soberanía (en lo exterior), o en su potestad independiente (en lo interior), teniendo como fin la tutela de los intereses más altos y delicados del Estado,

creando situaciones jurídicas en un momento y en lugar determinado y de acuerdo con las ideas de sus dirigentes.

2.- POLICIA ADMINISTRATIVA

Dentro de las actividades y funciones que desempeña la Administración Pública, encontramos lo que es policía administrativa o poder de policía, mismas que son aplicadas con la finalidad de salvaguardar el orden, seguridad y salubridad nacional, tomando esto en el concepto tradicional.

En este orden de ideas, la policía administrativa sería una actividad pública más de la Administración Pública, sin embargo, es pertinente hacer hincapié, que en el Orden del Derecho, el Estado realiza dos actividades para efectuar dicha tarea, la acción preventiva (policía administrativa), y restrictiva (policía judicial) que finalmente es también policía administrativa.

Como es de todos conocido, la policía judicial como auxiliar del Ministerio Público se encarga de investigar los delitos, las probables responsabilidades delictivas, y en su caso, de poner a disposición de la autoridad competente (Poder Judicial) a los presuntos responsables; no así la policía administrativa (género) la cual tiene por objeto el de mantener el orden público con independencia de la represión de las infracciones.

Generalmente el término policía está asociado con los gendarmes o personas encargadas de los múltiples problemas de tránsito que se tienen en una ciudad; es la figura que tiene contacto directo con la comunidad y que resuelve la problemática de la población en nombre

del Estado y por su misma naturaleza es conocida por todo individuo y asociada al término de policía.

Sin embargo, cabe señalar que en sentido estricto, tiene como finalidad la seguridad, la tranquilidad que en un momento determinado es el buen orden y la salubridad de una nación.

Así podemos decir que, la función de la policía administrativa se lleva al cabo mediante el conjunto de actividades materiales o normativas, que restringen de alguna manera la libertad individual, a fin de proteger el orden público; función que debe efectuarse sin interrumpir la dignidad humana, por lo que siempre debe encontrarse dentro del orden jurídico, es decir que cada una de sus actividades estén claramente reglamentadas.

En términos generales podemos decir que la policía administrativa son los órganos de estado que se encuentran para prevenir infracciones o actos que vayan en contra de las leyes administrativas.

El contenido o significado de policía a variado con el tiempo. La noción de este término ha sido tema de estudio para diferentes administrativistas sin tener una idea determinada, por lo que nos permitimos transcribir algunas de ellas:

De acuerdo con el doctor Miguel Acosta Romero, ésta significa: *Policía proviene del latín "polítia" y del griego "politeía", en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.*⁽¹¹⁹⁾

(119) op. cit., p. 547

José Canasi hace referencia también al origen griego, de acuerdo con Fleiner, explicando: En su origen griego significa la constitución de la ciudad, constitución del estado y, en un sentido aplicable a la administración pública, gobierno. Luego afirma que en el siglo XIV, en el lenguaje jurídico francés se introdujo la palabra *police* para designar el fin y la actividad del estado. En sentido estricto se empleaba la palabra *la police*, como característica de una buena y ordena situación de los negocios del estado. Al fin del siglo XV, Alemania se apropió el concepto francés y lo incorpora con la denominación de *ius politiae*, al sistema de los derechos soberanos de los príncipes territoriales.⁽¹²⁰⁾

Es evidente que el término de policía desde sus más antiguas raíces tiene que ver con el estado, el buen manejo del mismo e incluso una forma de gobierno; se observa al término como una creación del estado, como un resultado lógico de la vida en común o sociedad de la que se desencadena un organismo o ente, que en este caso sería la policía administrativa.

Georges Vedel dice: En el antiguo lenguaje jurídico, ha servido para designar todo mandato destinado a poner en práctica los fines de la sociedad política. Era equivalente a la organización jurídica y en este sentido en el que se habla de un estado de policía.⁽¹²¹⁾

Para José Canasi, uniéndose a Villegas Basavilbaso, manifiesta: En su concepción más amplia significa el ejercicio del poder público sobre personas y cosas.⁽¹²²⁾

(120) CANASI, José. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. III, Parte Especial, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 13

(121) *Op. Cit.*, p. 651

(122) *Op. Cit.*, p. 7

Por su parte el administrativista Rafael Bielsa expresa: *Policía en su acepción más amplia significa el ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del derecho administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aún moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.*⁽¹²³⁾

Podemos observar que para estos dos últimos autores la policía administrativa se otorga como un servicio público a fin de proteger las cosas y las personas, asimismo el estudioso Rafael Bielsa amplía su concepto indicándonos que para que se lleve al cabo dicha función es necesario marcar diferentes restricciones a las actividades de las personas, ya sea de manera individual o por grupo. Por otra parte señala lo que es la integridad física, la cual comprende la seguridad e higiene; la primera corresponde a la defensa de la vida y la tranquilidad personal, y la segunda a la higiene corporal; así, la primera de ellas tiene un contenido jurídico en sí de defensa de los derechos de la vida y de la propiedad.

Al respecto podemos decir que la convivencia humana obliga al estado a crear medios jurídicos a fin de alcanzar en buena medida la integridad y seguridad nacional.

A mayor abundamiento podemos ver lo que Georges Vedel define como policía administrativa general; *La policía administrativa general comprende ciertamente dentro de su objeto lo que significan*

⁽¹²³⁾ BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, t. IV, 6ta. Ed., Ed. La Ley, S. A., Buenos Aires, 1966, p.p. 1 y 2

los tres términos; la seguridad, la tranquilidad (el buen orden) y la salubridad. (124)

Este autor explica a la seguridad como el previsor de peligros que puedan amenazar a la comunidad o particulares, que pueden ser desde la prevención de ataques al estado hasta la de accidentes. La tranquilidad o el buen orden que previene los inconvenientes normales de la vida en sociedad. Por último se refiere a la salubridad como higiene o la sanidad pública, sin hacer mayores aclaraciones.

Es pertinente señalar que la mayoría de los autores hacen referencia a la definición tripartita de la policía administrativa, es decir, manifiestan a ésta como la prevención de la seguridad, tranquilidad y salubridad.

Así vemos como el doctor Acosta Romero en un sentido más amplio define a la policía administrativa como una facultad del estado, o de la administración pública para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad; la salubridad de un Estado. (125)

Cabe señalar que este autor no define por separado lo que es poder de policía.

Por su parte Miguel Marienhoff señala: Policía es función o actividad administrativa, que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad o salubridad públicas, y de la economía pública en cuanto afecte directamente a la primera. (126)

(124) Op. cit., p. 663

(125) Op. cit., p. 548

(126) MARIENHOFF, Miguel. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. t. IV, 2da. Ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975, p. 511

Las dos últimas concepciones agregan diferentes factores a la teoría tripartita. En el caso del Dr. Acosta, como señalamos y veremos más adelante, creemos que su definición es en relación en lo que a poder de policía se refiere, y en cuanto a Marienhoff, efectúa una definición del criterio amplio, para ello haremos un paréntesis para explicar esto.

La policía administrativa ha sido observada en el mundo desde dos puntos de vista, el criterio "restringido" o "narrow" que es el europeo, y que es utilizado principalmente en la doctrina francesa e italiana, el segundo que rige a los Estados Unidos de América y es conocido como el "broad and plenary".

Es así como la mayoría de los autores manejan el criterio restringido o "narrow", limitando la policía administrativa como medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas.

En el mismo orden de ideas el criterio amplio o "broad and plenary", obedece a las medidas antes descritas y lo amplía al ámbito económico y social, observando el bienestar nacional, así como la regulación de su vida económica.

Tratando de seguir un orden lógico y cerrando nuestro paréntesis continuaremos con la concepción del administrativista Bartolomé Fiorini el cual señala: la palabra policía se refiere a una actividad del Estado que trata de mantener la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y sus actividades dentro del grupo social.⁽¹²⁷⁾

(127) FIORINI, Bartolomé A. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. II, 2da. Ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, p. 17

El autor en comento hace referencia a la intervención Estatal sólo como una medida para preservar el orden, no como una función autoritaria o coactiva, aseverando que el término de policía ha sido viciado desde sus propios antecedentes históricos, como en el caso de los griegos, en que la convivencia particular dependía directamente de la polis; así como también a los romanos, la civitas con sujeción al Imperio, o bien en la Edad Media a la Iglesia; pero que al pasar del tiempo el hombre y su historia demuestra que no puede estar el Estado sobre su actuar individual sino todo lo contrario; y concluye más adelante que es el Estado moderno: *No es la ciudad sobre el individuo sino la defensa de éste frente a la ciudad y a las autoridades, es decir responde a la ideología del Estado moderno.*⁽¹²⁸⁾

De igual manera encontramos a los autores Rafael Martínez Morales y Miguel Acosta Romero los que señalan: *En términos generales podemos decir que la policía administrativa abarca, desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se encuentran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, de prevenir actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia.*⁽¹²⁹⁾

De tal suerte que la policía administrativa sería en cada una de sus áreas como la fiscal, forestal, etc., la previsoras de infracciones salvaguardando la individualidad de cada persona.

A virtud de lo anteriormente expuesto es pertinente señalar que dentro de lo que es la policía administrativa, encontramos policías especiales las cuales se pueden observar desde dos puntos de vista, de acuerdo con Georges Vedel: *En primer lugar a actividades de policías cuyos fines no son diferentes de los que persigue la policía*

(128) Ibidem, p. 18

(129) Op. Cit., p. 3

en general, pero están sometidos a un régimen jurídico particular.⁽¹³⁰⁾ Señalando como ejemplo la policía de ferrocarriles, que es una policía de seguridad, tranquilidad y salubridad, regida jurídicamente por particulares y con una autoridad especial.

En segundo sentido. . . se trata de policías que contemplan objetos que no figuran dentro del contenido normal de la policía general.⁽¹³¹⁾ Estas son aquellas que no tienen nada que ver con la policía administrativa tradicional y que ejemplifica la policía de juegos y loterías.

Termina definiendo; Llamaremos policías administrativas especiales a las que se diferencian de la policía en general, bien por su régimen particular, o bien porque permiten intervenir en otras materias que no son la seguridad, la tranquilidad y la salubridad.⁽¹³²⁾

Podemos decir entonces que dentro de lo que es policía administrativa (que sería el género), existen diferentes tipos de policía como son la forestal, municipal, financiera, laboral, etc.; todas ellas confiadas a un órgano especial y con un régimen jurídico particular, por medio del cual pueden ejercer su propia función.

Finalmente tratando de seguir el orden establecido en el presente estudio podemos decir que policía administrativa, es la facultad de la Administración Pública Federal para realizar acciones específicas sobre hombres y cosas para prevenir infracciones así como actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada

(130) Op. cit., p. 664

(131) Idem

(132) Ibidem, p. 665

materia, a fin de preservar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad o la moralidad, y economía pública, tratando de mantener la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y sus actividades dentro del grupo social, y ajustándose a las normas legales ya establecidas; así pues, encontramos policías especiales que no se escapan del sentido ni la finalidad que persigue en sí la policía en general.

3.- PODER DE POLICIA

Dentro de las funciones de la Administración Pública se encuentra la policía administrativa y para que ésta lleve al cabo con eficiencia su encomienda, toma medidas legales y reglamenta de esta forma su actividad, misma que no es de ninguna manera absoluta ya que dichas medidas se encuadran dentro de un ámbito legal preexistente y que no se debe transgredir, toda vez que éstas no irrumpen al marco legal establecido y en el evento de que las reglas estipuladas contravengan a las vigentes, existirá una autoridad legal que de vista a lo ocurrido y ponga orden conforme a Derecho; de tal suerte que el poder de policía no será nunca un exceso de poder legal.

Cabe señalar que el poder de policía sea reglamentado o no, solamente puede ser ejercido por autoridades administrativas legalmente establecidas, por tal motivo se encuentran siempre dentro del Derecho.

Al respecto podemos decir que dichas autoridades, son establecidas para dar seguimiento en lo que se refiere a las medidas

del poder de policía, y que en el caso de que detecten alguna irregularidad en relación a dichas medidas, remitirán el asunto a la autoridad competente (juez), por lo que en este supuesto confirma la idea expresada en párrafos anteriores; el poder de policía no tiene facultades absolutas sino por el contrario; por ejemplo, las policías especiales se encuentran restringidas conforme a ordenamientos generales en incluso del poder de policía en general, con estipulaciones generales a fin del establecimiento de la convivencia en general, por tratarse de derechos intrínsecos a la sociedad que reconoce y se obliga a respetar.

A mayor abundamiento encontramos el pensamiento del estudioso Dromi el cual asevera: *No hay derechos absolutos; hablar de ellos importa aceptar un tesis antisocial. La vida en sociedad obliga a la restricción, al cercenamiento reglamentario de los derechos, en salvaguarda del bien común y de los intereses económico sociales de la colectividad. La vida en sociedad obliga a la restricción de los derechos humanos para adecuarlos al bien común. La potestad estatal tiende a hacer efectiva esa restricción recibiendo el nombre de poder de policía, denominación que se emplea con más comodidad que propiedad.*⁽¹³³⁾

Sobre la denominación de poder de policía menciona que esto surgió como una imitación al "power police" de los Estados Unidos de América, sin embargo esto también se debe a toda un evolución histórica, ya que de acuerdo con el autor en comento; *en un inicio*

(133) DROMI, José Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONOMICO. t. 2, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1979, p. 296

todo se regía bajo la teoría francesa o criterio restringido (narrow), el poder de policía consistía en la restricción de los derechos individuales, para proteger la seguridad, moralidad y salubridad pública. Esto fue de 1877 a 1922 que surge el "broad and plenary" criterio amplio el cual protege todo lo anterior.⁽¹³⁴⁾ Además inserta lo referente al interés económico y social y es entonces cuando se habla de un poder de policía de emergencia.

Al parecer el poder de policía surge como una necesidad de reglamentar los derechos humanos para una convivencia común estable, de tal suerte que se crean limitaciones que se dan por individual para la protección de la comunidad en cualquier ámbito así como del propio Estado; a dichas limitaciones se les conoce como poder de policía.

La policía administrativa se encuentra visualizada como una actividad de la Administración Pública y por ende jurídicamente reconocida, la cual para desempeñar sus funciones requiere de lo que conocemos como poder de policía, en el que interviene el Poder Legislativo a fin de establecer los estatutos legales en los que se deben ceñir; así podemos decir que la encuadración normativa del poder de policía es una de las obligaciones más importantes que tiene el legislador.

Es necesario hacer hincapié en cuanto a que el poder de policía establece una serie de limitaciones individuales para un bienestar común, estas limitaciones serán exclusivamente para ello, sin que bajo esta bandera se alteren las leyes existentes y mucho menos que

(134) Ibidem, p. 302

se contrapongan a las garantías individuales; es decir que se conserven los estatutos legales que protegen a cada individuo como persona, su derecho al goce y disfrute de la convivencia dentro de la comunidad, así como sus derechos particulares.

En el mismo orden de ideas el administrativista Bartolomé Fiorini expone: *La distribución del ejercicio del poder de policía se refiere a las jurisdicciones, y también a las materias; una corresponde a la reglamentación directa de los derechos individuales respondiendo al concepto de legalidad . . . y otra es el conjunto de actividades en relación a los usos de bienes e intereses comunes.*⁽¹³⁵⁾

A mayor abundamiento, encontramos al estudioso Miguel Marienhoff el cual señala: *A pesar de su amplitud, el poder de policía está, pues, sometido a diversas limitaciones, tendientes todas, a evitar la arbitrariedad en su ejercicio. Las medidas de policía deben ser, siempre "razonables" y respetuosa de las declaraciones, derechos y garantías contenidas en la Constitución.*⁽¹³⁶⁾

Se habla de la razonabilidad del legislador al emitir medidas para el ejercicio de poder de policía; es pues, un intermedio entre los fines y los medios; la razonabilidad no va más allá de la explicación que debe existir para que el legislador expida cierta medida, de tal suerte que ésta no parezca como algo disparatado, arbitrario, fuera de Derecho; de tal manera que el poder de policía solamente debe imponer limitaciones que sean notoriamente necesarias.

En relación a lo dicho anteriormente encontramos que el poder de policía, de acuerdo con el administrativista Dromi, debe obedecer

⁽¹³⁵⁾ Op. Cit., p. 53
⁽¹³⁶⁾ Op. Cit., p. 666

también a la: *Intimidad*.- La esfera personal está exenta de toda reglamentación legal y no condicionada por la Ley.⁽¹³⁷⁾ Así mismo hace referencia a la: *legalidad*; en cuanto consta que los derechos se ejercen según las leyes y se reglamente su ejercicio.⁽¹³⁸⁾

En relación a la *intimidad* hace referencia a una garantía Constitucional, *nadie puede ser obligado a declarar en contra sí mismo*,⁽¹³⁹⁾ y en cuanto a la *legalidad* explica que no pueden imponerse penas de policía que no contengan principios legislativos, aseverando muy acertadamente; *no hay limitación sin ley*.⁽¹⁴⁰⁾

En el estudio que nos ocupa y en razón de que es necesario abordarlo, encontramos administrativistas que conceptúan directamente lo que es poder de policía como es Miguel Marienhoff el cual señala: *poder de policía es una potestad atribuida por la Constitución al órgano o "poder" legislativo a fin de que esté reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes*,⁽¹⁴¹⁾ concepto que toma de Campbel Blad. Manifestando posteriormente que el concepto de poder de policía debe desaparecer, toda vez que al parecer es una actividad diferente del Estado, es decir que no tiene nada que ver con lo que es policía administrativa, sino por el contrario una función diferente; aquí se establece lo que se ha denominado la crisis del concepto policía administrativa. En otras palabras; el poder de policía (legislación), atiende a los mismos fines que el de policía administrativa

(137) Op. cit., p. 304

(138) idem

(139) idem

(140) idem

(141) Op. cit., p. 511

(actividad), aunque proviene de poderes distintos y por tanto su naturaleza es diferente, entonces pues, es necesario unificar los criterios para evitar confusiones sujetas al marco jurídico de un país, que establecen sus fundamentos y limitaciones; ya que ambas son actividades del Estado.

En este orden de ideas continúa afirmando el administrativista Marienhoff: *en realidad, para referirse a tales actividades y funciones no habría para que recurrir a nociones autónomas o específicas de "policía" y de "poder de policía", pues bastaría hacer mérito de las pertinentes atribuciones de los órganos legislativo y ejecutivo.*⁽¹⁴²⁾

Asimismo encontramos al estudioso Rafael Bielsa, el cual manifiesta: *El poder de policía ha existido siempre en el Estado, cualquiera que haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en punto a la realización de los fines sociales. Así ha tenido un carácter amplio de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno), y luego ha sido una institución esencialmente administrativa, primero de administración jurídica del Estado, y luego de administración social.*⁽¹⁴³⁾

Es evidente que la policía administrativa así como el poder de policía han existido siempre dentro de las actividades del Estado, siempre salvaguardando los derechos individuales de sus habitantes así como la seguridad y bienestar de la comunidad marcando una serie de medidas, dejando determinado a cada concepto o tarea estatal en su

(142) Ibidem, p. 513

(143) op. cit., p. 3

esencia, por tal motivo, debe suprimirse la denominación "poder de policía" por ser de índole diferente a la acción administrativa. Por tanto, sólo debemos responder a la llamada policía administrativa que engloba el concepto anterior.

Así pues, podemos decir que por la similitud de los conceptos, pero por la diferencia enmarcada al poder de policía estaríamos regresando a lo que fue el concepto original del tema, que es el gobierno de la ciudad.

Sin embargo, por otra parte, son conceptos que van de la mano y que por su propia naturaleza se distinguen y ambos necesitan el uno del otro. El poder de policía en su calidad de medidas y actividades que establecen limitaciones a cada individuo requieren encontrarse establecidos legalmente, en una Ley formal; la policía por su parte sólo necesita de un acto administrativo o político que se encuentre fundado en una norma legal; es decir, que se encuentre en el ámbito del Poder Ejecutivo, de contenido general y no individual.

Continuando con lo establecido podemos hacer una clasificación de lo que a policía se refiere en virtud de la susceptibilidad del concepto de poder de policía, siguiendo al maestro Miguel S. Marienhoff, quien señala que se exponen las clasificaciones siguientes que responden a diferentes criterios.

1^o.- Por razón de los fines, puede ser judicial, administrativa y de gestión (esta última se la vincula a los servicios particulares).

2^o.- Por razón de la materia, se relaciona con el objeto de la misma (verbigracia; seguridad, moralidad y salubridad públicas; policía agraria, industrial, etc.).

3^o.- Por razón de la jurisdicción; puede ser nacional, provincial o municipal.

4^o.- Por las formas o medios de actividad, puede ser preventiva o represiva.

Por lo expuesto podemos decir que dentro de la clasificación citada son de relevancia la tercera y cuarta hipótesis, toda vez que estas representan una verdadera subdivisión en lo que a policía se refiere, ya que el poder de policía así como la policía administrativa como actividades que emanan del Estado deben ser cubiertas en todos los campos jurisdiccionales, sin que por ello exista una doble función; un ejemplo podríamos decir que es la policía federal de caminos en que su campo de acción es solamente en lo que se refiere a carreteras federales, y la policía judicial.

Por lo que respecta al cuarto punto, como dijimos anteriormente, existe una diferencia entre policía administrativa como un ente preventivo, y judicial como represivo. Finalmente es importante establecer, que el término de policía administrativa es el género del que se desprenden las especies.

Una vez analizado el tema total, debemos mencionar las formas en que actúa la policía administrativa, que como se ha dicho, no puede ser de una manera arbitraria, ya que atiende el respeto a la legalidad Constitucional, a los valores fundamentales del marco institucional y a la dignidad humana. Por tanto su accionar debe ser estudiado, por lo que pensamos que lo expuesto por Georges Vedel nos proporciona una idea sobre lo que son y sobre todo, lo que deben ser las medidas de policía para su correcta aplicación y desenvolvimiento en la vida de la sociedad actual de tal manera tenemos que:

Las medidas de policía se subdividen en dos ramos:

1) Reglamentaria y 2) Individual.

1.- La Reglamentaria.- Se observa como la fundamental, toda vez que ésta sí se encuentra bien definida, mantiene mediante una regla general el orden público.

Este tipo de medida puede adoptar formas diversas:

A) Puede consistir en una prohibición general.⁽¹⁴⁴⁾ La presente forma la específica como una prohibición absoluta, sobre un a libertad o facultad, entendiéndose lícita siempre y cuando sea como resultado de una necesidad imperiosa.

B) La autorización previa.⁽¹⁴⁵⁾ En este supuesto estamos hablando de una medida que no es absoluta, pues se puede dar la actividad siempre que se tenga la autorización, empero, esta actividad presenta dos características, jurídicamente hablando:

1.- No es aplicable en relación a libertades ya establecidas en la Ley o en la Constitución, en este supuesto no se requerirá de la autorización previa de la Administración.

2.- Tampoco será aplicable en el evento de que se encuentre aceptada la autorización previa, ya sea observando directamente en la Ley, o por una observancia general, dar el balance de igualdad entre individuos o grupos.

C) La reglamentación puede exigir no una autorización previa, sino una declaración previa.⁽¹⁴⁶⁾ En ésta cabe mencionar, que la

(144) op. Cit., p. 681

(145) idem

(146) ibidem, p. 682

autoridad de policía no puede oponerse a la autorización, pero si estar en conocimiento de lo que puede ocurrir y los peligros que pueden suscitarse.

D) Finalmente, la forma de reglamentación más general. Es la organización de la actividad.⁽¹⁴⁷⁾ Por lo que se refiere a la medida en comento, no es más que el establecimiento de un régimen para desarrollar una actividad; el citado régimen es de observancia general y con la finalidad de mantener el orden dentro de ciertos lineamientos establecidos.

2.- Las medidas individuales.- Que en materia de policía se dividen en dos:

A) La medida individual puede consistir simplemente en la medida de aplicar a una persona una reglamentación general.⁽¹⁴⁸⁾ Esta medida de policía se da sobre todo como un recordatorio de una regla general, es el recordar a un individuo que se encuentra fuera de la Ley o Reglamento, que lo obedezca dejando de hacer o bien hacer lo que la Ley marca.

B) ¿ Pueden existir medidas individuales de policía que no estén relacionadas con una reglamentación general?⁽¹⁴⁹⁾ Con respecto a esta medida no podemos decir que es ilegal autorizar u otorgar una medida particular que no se funde en un reglamento general, siempre y cuando dicha autorización sea de imperiosa necesidad.

Cabe señalar que la práctica tanto de las medidas reglamentarias como individuales, son el resultado de casos particulares y de las

(147), (148) y (149) Idem

decisiones administrativas, que por ende son de una ejecución obligatoria.

Finalmente y para concluir este punto diremos lo que para nosotros es el poder de policía. Su definición es exactamente igual que la de Policía Administrativa, sólo que algunos autores marcan diferencias entre estas, aduciendo que el Poder de Policía se refiere a las jurisdicciones, así como a las materias; la primera en relación a la reglamentación directa de los derechos individuales, respondiendo al principio de legalidad (correspondiéndole al Poder Legislativo); y la segunda, como un conjunto de usos, de bienes e intereses comunes.

4.- CONTROLES ADMINISTRATIVOS

Los Controles Administrativos han sido creados con la finalidad de lograr el buen desarrollo de los planes y objetivos fijados por el Estado a efecto de obtener mejores resultados en cada una de las empresas federales así como extraer la mejor productividad con la mayor honestidad. A este difícil objetivo de alcanzar han tenido que enfrentarse todos los gobiernos del mundo, de tal suerte que se han visto en la imperiosa necesidad de establecer organismos y mecanismos de control.

Es importante establecer someramente lo que es control, así encontramos al Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas el cual señala: en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a

la legalidad de un acto o una serie de actos y la necesidad de pronunciarse sobre ellas. (150)

El control se puede dar en cualquiera de los poderes existentes en los Estados, con esto queremos decir que el control puede llevarlo al cabo el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por medio de sus órganos, mismos que pueden o no ser dependientes directamente de dichos poderes, e incluso puede ser efectuado por un servidor público siempre que la ley les haya otorgado ésta función.

Sin embargo y para un mejor entendimiento veremos lo que corresponde a cada poder por separado:

A) EL Control Legislativo.- Que corresponde al Congreso de la Unión y se subdivide en tres fases;

Primera.- El establecimiento de leyes o derechos que regulen específicamente los planes, el manejo de recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos.

Segunda.- La cual se encuentra en el control presupuestal que es la aprobación inicial y verificación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes (Contaduría Mayor de Hacienda).

Tercera.- Esta Fase es el control público, por medio de la cual se obliga a los Secretarios de Estado, así como a los Titulares de organismos y empresas de participación estatal a rendir informes ante las Cámaras, e incluso formar cuerpos especiales de investigación a fin de verificar las actividades y presupuestos, así como el ejercicio y cumplimiento de los programas establecidos.

(150) op. Cit., p. 468

B) El Control Administrativo.- Este tipo de control se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo y el cual se subdivide en seis bases fundamentales:

Primera.- Consiste en el tipo de actos que realiza la Administración Pública para el control, como es vigilancia, recomendaciones, decisiones, etc..

Segunda.- Que es de acuerdo con el tipo de control que se persigue, como es el de legalidad, fiscalización, oportunidad y de gestión o eficacia.

Tercera.- La presente fase es en relación al tiempo en la cual se lleva al cabo el control de acuerdo con el tiempo, valga la redundancia; es decir, antes de que se efectúen los actos, se toman medidas precautorias, siempre dentro de un marco legal; también puede darse durante el desarrollo de la gestión administrativa o posterior o como una revisión o verificación.

Cuarta.- Es el que radica en la forma de actuación de los órganos, que se efectúa de oficio, que es en la que los órganos de manera discrecional pueden o no constatar, vigilar o verificar las gestiones administrativas o servidores públicos. También tenemos dentro de esta fase aquellos órganos que solamente pueden intervenir a petición de un particular o persona moral dentro de la Administración pública; finalmente tenemos a aquellos órganos que por disposición legal expresa se encuentran obligados a actuar.

Quinta.- De acuerdo con el órgano que efectúa el control; así pues se dice que hay un control interno, cuando aquellos que realizan el control son los propios órganos de la Administración

Pública o bien por orden de los miembros de la misma; así también encontramos al control externo que lo ejercen órganos o poderes que actúan con autonomía del Poder Ejecutivo.

Sexta.- Esta fase radica en los resultados del control administrativo que controla a las acciones administrativas; se encuentra dentro de la Ley o bien que el control que se ejerza forme derechos u obligaciones para orden futuro ya sean correctivos o sancionadores.

C) Control Judicial o Jurisdiccional.- El control en comento corresponde al Poder Judicial, este control se encarga de verificar que los actos realizados por autoridades, se encuentren dentro de los preceptos legales establecidos en la Constitución que no sean contrarios a los establecidos por la Carta Magna; asimismo actúa como un control de legalidad.

Consignamos una definición más concreta del Lic. Lanz Cárdenas el cual asevera: una definición que abarque de manera integral, por una parte los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y finalidad, con aplicación especial al campo de la Administración Pública en el sector federal mexicano; de esta manera, se comprende porque por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.⁽¹⁵¹⁾

Observamos pues que, la humanidad ha tenido como característica invariable; que desde su inicio existen controles de muy diversas formas, pasando por el rudimentario de la fuerza bruta hasta los más complejos y severos sistemas de la actualidad, razón por la que nuestro tema de estudio, si bien, no es nuevo, tampoco ha perdido vigencia.

En principio, encontramos que el hombre se rigió por la Ley del más fuerte; él que imponía sus condiciones dentro de su grupo, obteniendo para sí todas las prerrogativas que le otorgaba su fuerza, por lo tanto se ejercía un control de dominación del gobernante a los gobernados, es decir, en una sola dirección, situación que se extendió, cuando el hombre en su evolución, conquistó a otros grupos o tribus. Sin embargo, el mismo desarrollo del ser humano y sus relaciones intergrupales, de conquista y en ocasiones de alianza, permitieron entender que el control no era exclusivamente para los gobernados y conquistados, sino que también había otra vía; hacia los gobernantes, pues estos tienen obligaciones para con su grupo, que a través de la historia se han incrementado y que no pocas veces costaron sacrificios y luchas para conseguir lo que en principio fue una dádiva del gobernante y hoy son derechos legítimos de los pueblos.

Es indudable que el avance de la civilización crea una sociedad cada día más compleja que requiere de una organización más moderna y eficiente que responda a los retos presentados por las necesidades propias de la población, que deben ser satisfechos en un contexto integral de justicia jurídica, económica y social.

En este sentido, la Administración Pública, encargada de la prestación de bienes y servicios, ve incrementada su tarea; asimismo, el aumento gradual de trabajo y la importancia de nuevas actividades trae aparejadas correlativamente obligaciones y controles sobre la propia actividad administrativa y de los servidores públicos, es decir, no basta que la actividad sea realizada por el Estado, sino que el pueblo con su derecho indelegable debe decidir, hasta donde es posible que el gobierno intervenga con los particulares y como uno de ellos, para saber que tarea le corresponde específicamente al Estado (gobernar, administrar, ente económico, etc.); vieja polémica que nunca termina, pues varía la posición del gobierno, con la visión personal del gobernante en turno, y es así que nuestra historia marca etapas de liberalismo, proteccionismo, economía social, sindicalismo, neo capitalismo, etc., por eso es indispensable que la Nación pronuncie su voluntad para establecer que tareas puede realizar el Estado y cual es su límite.

Ahora bien, parte fundamental de la Administración es por supuesto el elemento humano, en este caso, el servidor público, en quien se ha depositado la confianza y responsabilidad de llevar en buenos términos la función de la Administración Pública, que es motivo de interés y preocupación de todo el pueblo; es por ello que la actuación de estos servidores reviste no solo trascendencia, sino un estado permanente de observancia, así como la solidaridad o reprobación de las conductas que se crean convenientes o no, según sea el caso, pero evidentemente debe existir la participación ciudadana, lo que permitirá detectar anomalías o malos manejos en el proceder del servidor público, que a pesar de los controles

establecidos los rebasa, perjudicando en mayor o menor medida a todo un pueblo

Es claro que el tema de control de nuestra investigación nos permite ubicar de una manera exacta al tipo de control al que debemos de estudiar, pues como hemos descrito hablar sobre "control" nos lleva a todas las actividades emprendidas por el ser humano en lo individual o en su conjunto como organización dominante, circunstancias íntimamente ligadas, pero perfectamente discutibles entre sí; no debemos pensar que un mal servidor público es el representante de los trabajadores al servicio del Estado ni que su actuación es producto de la Administración Pública, así como, ésta, no es sinónimo de eficacia, eficiencia y resultados óptimos, como tampoco es corrupta en sí ni sus procedimientos implican tal situación; es por ello que observando la infinita gama de relación que se daría entre actividad y control, sería imposible mencionar, aun escuetamente, todas sus ramificaciones.

De tal suerte que, se observa que el control sobre la administración pública, no sólo es administrativo, sino también judicial y legislativo.

Respecto al control ejercido por el Poder Judicial, nos damos cuenta que se inicia siempre a petición de parte (normalmente la denunciante es la SECOGEF); y siempre será en razón de hechos delictuosos, o bien como un control jurídico constitucional sobre actos de la autoridad.

Ahora bien el control Legislativo, primordialmente se ve plasmado en la legislación emanada del Congreso de la Unión que todo servidor público está obligado a respetar; partiendo de la misma

Constitución que impone en su artículo 128, la obligación que acabamos de enunciar.

Así también el Poder Legislativo cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda que es un órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la cuenta pública de la Federación.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra el Contador Mayor, quien ejerce funciones de "Contralor", dura en su puesto ocho años y puede ser reelecto por un período igual; debe ser Contador Público titulado, Licenciado en Administración de Empresas, Economista o Licenciado en Derecho, con reconocida capacidad en el rubro de las finanzas, así como una honestidad, prestigio y solvencia moral intachable, dada la naturaleza tan delicada de su función, por lo mismo, se considera que su cargo no es político sino eminentemente técnico, por lo que su designación se realiza de la siguiente manera:

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de diputados propone una terna a la propia Cámara, quien es el que elige al Contador Mayor con las características y funciones ya descritas.

Para concluir este apartado, deseamos reiterar que, la revisión de la Cuenta Pública, tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, por lo que la revisión no sólo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del egreso y de gasto público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados, o de mercado, y de las cantidades

erogadas; y si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiera exactitud o justificación de los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se deben determinar las responsabilidades procedentes y promoverse su financiamiento ante las autoridades competentes.

De lo anteriormente expuesto se desprende que las atribuciones que se le confieren a la Contaduría Mayor de Hacienda, no son sólo técnicas, sino que trascienden al ámbito de lo administrativo y pueden también ir al judicial.

Como se observa la función de la Contaduría Mayor de Hacienda, es sumamente importante en el control de la Administración Pública Federal, y dado que su origen es Constitucional pensamos, que es el verdadero órgano de control sobre la APF, o por lo menos debe ser considerado jerárquicamente el superior en este rubro.

No es el momento, ni el lugar para disertar sobre una dualidad de funciones, contradicciones o jerarquización respecto a la Secretaría de la Contraloría, ya que podría este tema ser objeto, de amplios estudios, sólo es nuestra intención vertir nuestra opinión sobre el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el control netamente administrativo, se encuentra principalmente inserto en la SECOGEF, que como ya se dijo tiene una íntima relación con la Contaduría Mayor de Hacienda, pero obviamente aquí se entiende que tratamos del control interno en tanto que al hablar del poder legislativo nos referimos al control externo.

Retomando nuestro punto, la Contraloría es una dependencia del Ejecutivo Federal, la cual ya fue tratada como tal, en el capítulo

segundo de este trabajo, así también fueron explicadas las funciones y atribuciones de la citada Secretaría en el capítulo tercero.

Es pertinente aclarar que si bien la Contaduría es el órgano de control interno más importante, no es el único ya que se puede hacer uso de cualquier medio que se tenga al alcance para obtener un control sano y eficiente que permita transparencia a los actos de la Administración.

Así tenemos que todas las órdenes de pago con cargo al erario federal, deberán ser firmadas por la SPP.

También como medio de control tenemos a las actas administrativas de entrega y recepción de las oficinas, cuando hay cambios de servidores públicos, así como las auditorías solicitadas por estos, ya sea cuando se encuentren en funciones o al salir o entrar a desempeñar su encargo.

Finalmente podemos decir que el "control" puede ser ejercido por los Tres Poderes de la Unión, y las medidas a utilizar pueden ser de lo más variado posible, asimismo debemos entender que de acuerdo al avance tecnológico se encontrarán más y mejores medidas de control, por lo que en este rubro, su evolución nunca terminará.

5.- SECOGEF, POLITICA O POLICIA ADMINISTRATIVA

En este último punto de nuestro trabajo, se podría pensar que estaríamos adelantando una conclusión sobre la investigación realizada, pero no es así, de hecho sólo se pretende puntualizar

algunos aspectos de la mencionada Secretaría, relativos al tema puesto en el tamiz de nuestro trabajo recepcional.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es una dependencia del Ejecutivo Federal, en esta condición obviamente responde a una política administrativa, sin embargo en este supuesto estarán todas las Secretarías de Estado; por lo tanto, lo que es importante esclarecer es si es realmente una política administrativa, tanto en el fondo como en la forma en que se desarrolló ese tema en este mismo capítulo, o bien se trata de una moda pasajera sexenal o populista que terminará una vez que haya cumplido su función, lo cual sería lamentable.

Por otro lado en su denominación lleva inmersa su naturaleza que es la de "controlar" los recursos del Gobierno Federal, pero es bien sabido que esa tarea ha sido parte fundamental en la actividad del Estado en todos los tiempos, lo cual también implica de manera interna su relación con el concepto de policía administrativa, en el entendido de vigilancia.

Después de los referidos hechos, nos permitimos exponer en forma más detallada algunas consideraciones. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge como un reclamo popular para terminar con los malos manejos de recursos de servidores públicos, su corrupción, indolencia, negligencia e ineptitud; es por tanto que el Ejecutivo Federal recoge estas inquietudes y crea esta Secretaría, la cual, en su momento, fue recibida con gran beneplácito. En un principio con el apoyo fundamental con la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, ésta dependencia frenó en gran medida, los abusos y arbitrariedades de que era sujeta

la población, sin embargo en el desarrollo de su actividad se le ha visto decrecer en su fuerza tanto política como administrativa, por las siguientes razones:

A) Su efectividad en la investigación, resolución y sanciones a servidores públicos se ha visto obstaculizada en virtud de que como ente centralizado no puede ser Juez y Parte, en este sentido se cumple con los principio de legalidad y seguridad jurídica establecidas en nuestra Constitución Política Federal.

B) Su principal apoyo jurídico la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en atención a los principios constitucionales dichos en el inciso anterior; en él se ha visto que tiene serias dificultades para su aplicación, de ahí que su desempeño ha sido atenuado.

C) La aplicación e implementación de sus atribuciones tanto administrativas como de apoyo al Poder Judicial se han visto disminuidas u obstaculizadas por falta de una adecuada y correcta reglamentación que permita llevar con una profunda, verdadera y eficaz actuación todo el proceso que se previó para evitar los malos manejos de servidores públicos que no deberían ser llamados así.

Estas consideraciones nos permiten esbozar que la idea de creación de la Secretaría de la Contraloría, es excelente; que su evolución ha sido un poco lenta, pero que de esta se desprenderá su real situación y naturaleza de Política Administrativa o moda de política sexenal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es evidente la necesidad de establecer medios de control en lo a que Administración Pública se refiere; la historia que de alguna manera nos marca las pautas a seguir en el presente y en el futuro, siempre e invariablemente nos enseña sistemas de órganos controladores de desempeño del trabajo de los servidores públicos, evitando con ello los abusos y excesos en que, desde tiempos inmemoriales, el hombre ha incurrido. En nuestro país desde antes de la Conquista hasta nuestros días encontramos fórmulas tan similares, que tal parece que no son más que copias; sin embargo el desarrollo de la sociedad y gobiernos establecidos han creado sus propios sistemas y leyes que al final se traducen en procedimientos o juicios por medio de los cuales el particular o afectado interpone su queja, en contra del servidor público que le haya causado agravio, para que dicha queja sea estudiada y dirimida.

SEGUNDA.- De acuerdo con nuestra forma de organización administrativa, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es un ente Centralizado dependiente del Ejecutivo Federal y es por tanto una Dependencia que tiene sus atribuciones prescritas en la legislación vigente, por lo tanto su función se apega a lo estrictamente jurídico, inserto, por supuesto, en este marco general que hemos descrito al hablar de la forma de organización centralizada en México.

TERCERA.- La organización administrativa de México se encuentra plasmada y observada en sus leyes, las cuales manifiestan que será Centralizada y Paraestatal, en lo que se refiere al tema que nos ocupa, estaríamos hablando, como ya dijimos, de un ente Centralizado, teniendo como principales funciones la vigilancia y control de los órganos administrativos.

CUARTA.- La Secretaría de la Contraloría tiene como labor fundamental la inspección y control del buen desempeño de las labores que les son encomendadas a los servidores públicos, sin embargo su actividad se ve limitada, toda vez que a nuestro parecer, su tarea concluye en la presentación de denuncias ante la Procuraduría General de la República. Es aquí donde cabe una observación; cuenta con un equipo eficiente de servidores públicos, los cuales efectúan la investigación, es decir, las auditorías, interrogatorios, revisión de las declaraciones de situación patrimonial y todo su procedimiento, para finalmente concluir y decidir si existe un probable delito, de ser así, efectúan la denuncia correspondiente, pero es, exactamente aquí donde jurídicamente termina su labor, y no hay disposición legal, en que se prosiga el procedimiento, a excepción del Reglamento Interno de la propia Secretaría que la faculta como un coadyuvante del Ministerio Público, lo que en observancia a la jerarquía de nuestras leyes no tiene validez y por lo tanto no se aplica. Tal vez se debería dar fuerza y aplicar dicha función en las leyes y no sólo plasmarse en un Reglamento.

QUINTA.- La ley que marca los parámetros de las funciones y atribuciones, así como los lineamientos que debe seguir la Contraloría, es la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales marcan, los procedimientos y normas que deben atender para no infringir el servicio público; esta última Ley es clara en el sentido del buen manejo y desempeño del trabajo de los empleados federales, así como todas y cada una de las observaciones que deben seguir; e incluso impone algo totalmente novedoso: la declaración Patrimonial, la cual en más de una ocasión ha permitido el descubrimiento de servidores públicos corruptos que fincan grandes fortunas a través de la comisión de hechos ilícitos.

SEXTA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como todo órgano administrativo nuevo, aún tiene deficiencias, sin embargo creemos que es un buen intento de la Administración Pública Federal, a fin de lograr un verdadero servicio público, rápido eficaz y sobre todo honrado. Tenemos firme convicción, sin tratar de ser idealista, que día con día lo está logrando; actualmente los particulares cuentan con un órgano en donde son atendidos y pueden exponer sus quejas que serán atendidas y resueltas conforme a la ley.

SEPTIMA.- Desde el punto de vista de la política administrativa, acto de gobierno o acto político se refiere, creemos que es una actividad que por su propia naturaleza debe ser afectuada por el Ejecutivo Federal, y que aun cuando de alguna manera es revisada o

autorizada por el Poder Legislativo, en virtud de que generalmente un acto de gobierno trae aparejada una nueva reglamentación jurídica, también, en atención al concepto puro de política administrativa se trata de un acto unilateral del Presidente de la República, pero sobre todo de interés general y apremiante en una Nación; lo que nos lleva a la conclusión de que debemos hacer consciencia al respecto y sobre todo aquellos que están más cercanos a la Presidencia de la República, puesto que una política administrativa mal llevada puede traer consecuencias graves al Estado; asimismo y como pueblo debemos ser claros, concisos y contundentes en lo que a nuestras necesidades como país tenemos, hacerlas valer, sin que con ello se vean menoscabados nuestros derechos particulares.

OCTAVA.- Por lo que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se refiere pensamos que su origen o creación es como un acto político, ya que surge como un reclamo de los ciudadanos, en contra de la corrupción y el mal manejo de la Administración Pública, situación que llevo al grado de insoportable y que por ende trae como resultado la creación de un órgano que frene o detenga e incluso suspenda por completo la actividad de los malos servidores públicos.

NOVENA.- La Policía Administrativa, es la figura que se contempla en la Administración Pública como un ente previsor (género), con sus contemplaciones especiales, como sería el restrictivo (policía judicial, forestal, etc.); en sí y lo que es muy importante destacar es que dicha policía administrativa sea contemplada dentro de un marco jurídico, que invariablemente tenga

como fin el bienestar de la comunidad, misma que por su propia naturaleza se debe sujetar a las normas establecidas a efecto de lograr una buena convivencia social, seguridad, salubridad o moralidad, tranquilidad y economía, públicas, que conduzcan a ese bienestar.

DECIMA.- En lo que se refiere al poder de policía, reiterando lo que creemos, pensamos que sería bueno unificar criterios en el sentido de que estamos hablando de la misma cosa al referirnos a la policía administrativa y al poder de policía, toda vez que la propia policía administrativa no tendría ninguna validez si no fuera reglamentada por el Poder Legislativo; el hombre no es ni debe ser un ente ajeno a las leyes ya que es la forma en que hemos encontrado una mejor convivencia; como un ejemplo claro y contundente, podemos mencionar la reglamentación del uso del agua, antes de ello, se hacía muy mal uso de ella, incluso se tiraba, a partir de que está reglamentado, el agua ha tenido un mejor destino.

DECIMA PRIMERA.- Ha quedado establecido que el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se debió a la demanda popular de controlar, y así evitar malos manejos en la Administración Pública, es por tanto, en este marco, que la "Secretaría" responde al clamor del pueblo y surge como una "Política Administrativa", que ha trascendido esa barrera para quedar inserta, no en un a Política sino en una estructura administrativa que permita un eficaz funcionamiento del Gobierno.

Ahora bien, hemos sido claros al sostener nuestra posición de determinar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su denominación lleva inmersa su naturaleza, es decir "controla", por lo tanto dentro de esa función, evidentemente se encuentra el viso o la correspondencia de Policía Administrativa, pero nunca será su esencia.

Finalmente podríamos concluir: La Secretaría de la Contraloría, es un ente con reminiscencias de Política y Policía administrativa, pero que paulatinamente ha encontrado su lugar específico en el marco de la organización administrativa, que es la de controlar a la misma; respondiendo al anhelo del pueblo de una mejor, eficiente, capaz y honrada administración al servicio de México.

DECIMA SEGUNDA.- Aun cuando se han tratado de cubrir todos los aspectos legales para absorber las necesidades descritas anteriormente, cabe señalar que estamos hablando de un ente nuevo, que de alguna manera ha funcionado e intentado cumplir con sus funciones; empero, hay que hacer hincapié en que la corrupción no es un mal de México en particular, sino del Mundo en general; que a pesar de los esfuerzos efectuados por el Estado, así como de la Secretaría de la Contraloría, tal parece que el mal que sigue aconteciendo y del que más se queja la población, es el de la corrupción y negligencia de los servidores públicos.

A virtud de lo anteriormente señalado nuestra propuesta es en el siguiente sentido: Tal vez sería más económico y a la vez productivo para el país, educar a sus habitantes, en el sentido de honestidad, crear amor a la Patria, al país y al trabajo; en lugar de seguir

creando organismos que controlen y vigilen algo tan primordial e importante en el ser humano, la sociedad e incluso su relación con el mundo entero.

**BIBLIOGRAFIA;
LEGISLACION CONSULTADA Y
OTRAS FUENTES Y PUBLICACIONES**

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ta. Ed., Porrúa, S.A., México, 1984.
- BARREIROS Mancilla, Elba. LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS EN LA LEGISLACION MEXICANA. Tesis Profesional, U.N.A.M., México, 1964.
- BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. I, 6ta. Ed., Ed. La Ley, S. A., Buenos Aires, 1966.
- BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. IV, 6ta. Ed., Ed. La Ley, S. A., Buenos Aires, 1966.
- BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. V, 6ta. Ed., Ed. La Ley, S. A., Buenos Aires, 1966.
- CANASI, José. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. I, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1972.
- CANASI, José. DERECHO ADMINISTRATIVO. V. III, Parte Especial, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.

- CASTAÑEDA Robledo, José Mario. MARCO JURIDICO DE LA INHABILITACION DERIVADA DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD. Tesis profesional, U.N.A.M., México, 1988.
- DROMI, José Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONOMICO. t. 2, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1979.
- FAYA Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Porrúa S.A., México.
- FIORINI, Bartolomé A. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. II, 2da. Ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976.
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa S.A., México, 1975.
- GARCIA Oviedo, Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. I, 9na. Ed., Ed. Artes Gráficas Iberoamericanas, Madrid, 1966.
- GARRIDO Falla, Fernando. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL ESTADO CONTEMPORANEO. Inst. de Est. Políticas, Madrid, 1961.
- GASCON y Marín, José. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Bermejo, Madrid, 1955.
- GOMEZ Lara, Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

- GRIZIOTTI, Benvenuto. PRINCIPIOS DE FINANZAS. Traducción de Dino Jarach, Ed. Roque de Palma, Buenos Aires, 1959.
- LANZ Cárdenas, José Trinidad. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. Antecedentes Históricos y Legislativos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación/ Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1987.
- LLERGO, G. L. DESORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA, POR EFECTO DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA. México, 1920.
- MARIA Díez, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. II, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965.
- MARIENHOFF, Miguel. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. t. IV, 2da. Ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975.
- MARILUZ Urquijo, José María. ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS. Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla.
- OLIVER Boquera, José María. DERECHO ADMINISTRATIVO. t. I, 5ta. Ed., Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

SAYAGUES Laso, Enrique.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

t. I, Ed. Martín Bianchi,
Montevideo, 1959.

SERRA Rojas, Andrés.

CIENCIA POLITICA. 8ava. Ed., Ed.

Porrúa, S. A., 1985.

SERRA Rojas, Andrés.

DERECHO ADMINISTRATIVO DOCTRINA,

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

Impresora Galve S.A., México, 1972.

VEDEL, Georges.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Aguilar,

Madrid, 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DE DEUDA PUBLICA

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL

LEY DE PLANEACION

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
FEDERACION

OTRAS FUENTES Y PUBLICACIONES

ACOSTA Romero, Miguel y
Martínez Morales, Rafael.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO.
t. XXIV, número 93-94, enero-junio,
1974-1975.

BARCIA, Roque.

DICCIONARIO GENERAL DE ETIMOLOGIA
DE LA LENGUA ESPAÑOLA. t. III,
Madrid, 1981.

CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION.
Folleto Conmemorativo de la
Consumación de la Independencia
Nacional. México, 1921.

GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA
DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO
PUBLICO. SECOTEF, mayo, 1985.

PINA Vara, Rafael.

DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa,
S. A., México, 1980.

REVISTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Número 54, Manual de la Contraloría. Ed. I.N.A.P., México, 1983.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Números 57/58, El Sistema Nacional de Control y Evaluación. I.N.A.P., Edición Coordinación de Difusión, México, 1984.