

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Horacio CASTELLANOS COUTIÑO

Para abordar el tema del control de la administración pública federal, al que, entre paréntesis, me parece más propio referirse como a los controles sobre la administración pública, es incuestionable que lo primero que se requiere es aludir, así sea brevemente, a su organización prescrita por la norma suprema y desarrollada en su Ley Orgánica.

Al respecto, el artículo 90 constitucional determina que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión que distribuirá los negocios que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y definir las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La Ley Orgánica de la administración pública federal reitera esos lineamientos, y señala las bases de su organización: centralizada y paraestatal. Como se podrá observar, en ambos ordenamientos legales todavía se alude a los departamentos administrativos, que ya no existen, el último de los cuales fue el desaparecido Departamento del Distrito Federal que gobernó a la entidad federativa del mismo nombre hasta 1998, año en el cual la Constitución le confirió un gobierno propio. Salvo que se trate de prever la creación de dependencias de esa naturaleza, resulta irrelevante su consignación en éstas y otras leyes que regulan al poder administrador federal.

En cuanto a la administración pública paraestatal, al determinar cuáles son organismos descentralizados, da por hecho que pueden ser creados por decreto del Ejecutivo Federal, pues el artículo 45 señala: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Con-

greso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”. Lo anterior me parece inaceptable, porque la ley fundamental no faculta al titular del Ejecutivo para tales efectos; en la inteligencia de que conforme al Código Civil Federal, son personas morales las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley (artículo 25, fracción II), entendiéndose por ese reconocimiento el que sean creadas precisamente por una ley.

También vale la pena comentar que la doctrina, al referirse a la estructura de la administración pública, la clasifica en organización centralizada, organización descentralizada y organización desconcentrada. La primera se caracteriza por la vinculación jerárquica directa de los organismos que la integran con el titular del Ejecutivo; de ahí el nombre genérico de dependencias con que se les conoce. La segunda, por el relajamiento de dichos vínculos jerárquicos respecto al jefe de la administración, que se manifiesta porque los organismos que la conforman están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; elementos que les permiten actuar con autonomía orgánica o de gestión y autonomía técnica, es decir, tomar sus propias decisiones y ejecutarlas en el ámbito administrativo, y la tercera, por organismos que subordinados a las citadas dos formas de organización, sin personalidad jurídica y patrimonio propios, actúan con autonomía técnica en una determinada circunscripción territorial.

Las referencias anteriores se formulan para comentar que la ley fundamental y las consecuentes leyes ordinarias le confieren el nombre de organismos descentralizados a sólo algunos de los organismos que doctrinariamente la configuran, involucrándolos con las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos públicos en la que denomina administración pública paraestatal.

Es pues, a la organización integral de la administración pública federal a la que se le imponen diferentes formas de controles, que de acuerdo con su naturaleza pueden clasificarse en políticas administrativas y jurisdiccionales.

Cito en primer término a los controles políticos, por ser los que están plasmados en la norma suprema, atendiendo al principio de la división de poderes, que consigna en su artículo 49:

El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos pode-

res en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo de la Unión en los supuestos a que se refieren los numerales 29 y 131, párrafo segundo, del mismo ordenamiento.

En relación con el artículo 29, considero que el control del Poder Legislativo se manifiesta en primer término por la aprobación que le otorga el Congreso de la Unión o, en su defecto, la Comisión Permanente al jefe del Ejecutivo, para que de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y el de la Procuraduría General de la República, suspenda en prevenciones generales las garantías que sean necesarias para hacerle frente al estado de emergencia que se presente, y, sobre todo, las autorizaciones que el propio Congreso le confiera, que no la Comisión Permanente, para que a través de las leyes de urgencia que expida haga frente a la situación anómala de que se trate.

En cuanto al párrafo segundo del artículo 131, de acuerdo con el cual el Ejecutivo en materia de comercio exterior puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someter a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

Claro está que si las medidas adoptadas no son aprobadas por el Congreso, el problema que se presenta consiste en determinar a quién o a quiénes se responsabiliza, y qué clase de sanción se aplica.

Por su parte, el artículo 69 constitucional que señala que a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión asistirá el presidente de la República, que presentará un informe por escrito del estado que guarda la administración pública del país, es obvio que no se trata de un acto meramente protocolario entre poderes, pues el informe, y en especial, sus anexos, le sirven al Congreso para responsabilizar al titular o titulares de los órganos de la administración pública que hubiesen incurrido en una conducta contraria a las disposiciones legales que debieron observar.

En materia financiera, el Congreso de la Unión está facultado para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII).

También está facultado el Congreso para conceder licencia al presidente y, en su caso, aceptar su renuncia al cargo (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII, respectivamente).

En este orden de ideas, la Comisión Permanente, órgano colegiado del Congreso, que funciona durante los recesos de éste, tiene facultades para otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República (artículo 78, fracción V); para conceder licencia hasta por treinta días al propio presidente, y para ratificar los nombramientos que el presidente haga de los servidores públicos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 89 constitucional (artículo 78, fracción VII). Otra forma de control político lo ejerce la Cámara de Diputados al facultársele para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación sobre el proyecto que le presente el titular del Ejecutivo; así como revisar la cuenta pública del año anterior, atento a lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la norma suprema; en el entendido de que la revisión que efectúe la Auditoría Superior de la Federación, adscrita a la Cámara de Diputados, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas. Atento a lo anterior, la citada Auditoría Superior de la Federación tiene facultades, entre otras, para fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión (artículo 79, fracción I).

Por otra parte, dentro de las facultades exclusivas del Senado están las de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que éste y el secretario del despacho correspondiente rindan anualmente al Congreso de la Unión; así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que haya celebrado (artículo 76, fracción I), para que conjuntamente con la Constitución y las leyes que emanen del Congreso de la Unión sean la ley suprema de toda la unión (artículo 133).

Entendida también como una forma de control es la ratificación por parte del Senado de los nombramientos que el Ejecutivo haga del procurador general de la República y de otros servidores públicos (artículos 76, fracción II, y 102-A).

Igualmente, una forma más de control se manifiesta en la facultad de la Cámara Alta de autorizar al jefe del Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas

extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia en aguas mexicanas por más de un mes (artículo 76, fracción III).

A su vez, en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, como ya se expresó, está facultada para otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República que haga el presidente; así como concederle licencia a este último hasta por treinta días, y nombrar al interino que cubra esa falta (artículo 78, fracciones V y VI). También tiene competencia este órgano para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de ministros, agentes diplomáticos y otros servidores públicos (artículo 78, fracción VII).

En el capítulo III, del título tercero de la ley fundamental, además de que se reiteran algunas de las disposiciones ya citadas: permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente para que el presidente pueda ausentarse del territorio nacional (artículo 78); nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, y al procurador general de la República con la aprobación del Senado (artículo 89, fracciones III y IX), se incluye la facultad de nombrar, también con la aprobación de la Cámara Alta, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales (artículo 89, fracción IV); así como declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XII, y 89, fracción VIII). Por cierto, en ambos preceptos se consigna la facultad del Congreso y del presidente de declarar la guerra, facultad que le compete el presidente, atento a lo dispuesto en la fracción VIII, del numeral 89, que a la letra dice: “Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”. Aunque en la fracción XII del citado artículo 73 se diga que el Congreso tiene facultad: “Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, por ser éste el jefe de Estado que representa al país en las relaciones internacionales”.

En el mismo sentido, el artículo 89 somete a la aprobación del Senado los tratados internacionales que suscriba el presidente (fracción X); y en los recesos del Congreso, a la aprobación de la Comisión Permanente, los nombramientos de los servidores públicos a que aluden las fracciones III, IV y IX del mismo precepto. Por último, dentro del referido artículo 89, en la fracción XVIII, se consigna la obligación del presidente de presentar a la consideración del Senado la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y el artículo 93 de-

termina que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que está abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. También dispone que cualquiera de las Cámaras pueda citar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración pública paraestatal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos. Cabe observar que este último precepto se refiere a un solo periodo ordinario de sesiones del Legislativo Federal, que obviamente se refiere al primero; por lo que sería conveniente que se mencionara expresamente que se trata del primer periodo ordinario de sesiones, o que se interprete que puede ser en cualquiera de los dos (artículo 65).

Referente a los nombramientos, licencias, renunciaciones y ausencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los artículos 96 y 98 constitucionales establecen las bases de los procedimientos respectivos, en los que participan, como ya se mencionó, el titular del Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.

Aunque no esté únicamente relacionado con algunos de los servidores públicos del poder administrador, incluyendo al presidente, el título cuarto de la Constitución, intitulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, consigna las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir éstos y otros servidores públicos: política, penal, administrativa y civil. Así, en el caso del juicio político, la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación (artículo 74, fracción V, segundo párrafo, y 110, párrafo cuarto), y la de Senadores se erige en jurado de sentencia (artículo 76, fracción VII, y 110, párrafo quinto). En materia penal, la Cámara de Diputados declara si se procede penalmente en contra del inculcado (artículo 75, fracción V, párrafo primero, y 111, primer párrafo), y en materia administrativa, las leyes aplicables determinarán las sanciones conducentes y los procedimientos respectivos (artículo 113, primer párrafo). Dichas leyes son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en materia de juicio político y declaratoria de procedencia para efectos del juicio penal, en vigor a partir del 1o. de enero de 1982, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 14 de marzo de 2002, y que deroga los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto, de la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Ser-

vidores Públicos, únicamente por lo que se refiere al ámbito federal (artículo segundo transitorio).

En cuanto a la responsabilidad civil, las demandas que se entablen en contra de cualquier servidor público no requerirán de declaratoria de procedencia (artículo 111, párrafo octavo).

Comentario aparte procede en relación al presidente, que aun cuando durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, párrafo segundo), sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, que resuelve con base en la legislación penal aplicable (artículo 111, párrafo cuarto). Es decir, ¿se debe entender que la Cámara de Senadores funge como tribunal penal?, o ¿se trata de una mera declaratoria de procedencia?

Independientemente de que no encuentro la razón del porqué, al jefe del Ejecutivo no se le pueda fincar responsabilidad política y/o administrativa mientras se encuentre en funciones, me parece que no es muy clara la redacción del último de los preceptos citados relativo a la forma de actuar o del procedimiento a seguir por parte de la Cámara de Senadores, y a la naturaleza de la resolución que emita.

Hasta aquí lo concerniente al control político que el Poder Legislativo puede ejercer sobre el titular del Poder Ejecutivo y jefe de la administración pública federal, y sobre los correspondientes de las dependencias y entidades paraestatales de la propia administración pública. No cabe duda que con la regulación citada es aplicable la expresión de Montesquieu: “El poder controla al poder”.

Por lo que se refiere a los controles administrativos, éstos se pueden clasificar en controles intraórganos y controles interórganos. Los primeros, que también podrían denominarse autocontroles, son, entre otros, los que ejercen los mandos superiores sobre sus subordinados. Como es sabido, los vínculos jerárquicos que permiten mantener la unidad y cohesión dentro de las diferentes unidades administrativas se manifiestan a través de varias facultades que ejercen los titulares de las distintas esferas de competencia disciplinarias, de revisión y de control. Estas dos últimas permiten que en el ámbito interno, de oficio, o a petición de parte interesada, se rectifiquen o incluso se anulen los actos que indebidamente afecten los intereses jurídicos de los administrados. Hay además órganos de control interno propios de las dependencias y de las entidades paraestatales.

En el caso de los que denomino controles interórganos, son los que se manifiestan en las relaciones de coordinación que se establecen entre las dependencias y las entidades paraestatales, sobre todo las que pertenecen a un mismo sector de la administración pública; y desde luego, las que ejerce la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sobre las demás dependencias de la administración pública centralizada y las entidades de la administración pública paraestatal. Entre paréntesis, no me parece adecuado el cambio de nombre de esa Secretaría, pues hablar de función pública es referirse a toda la actividad que se le atribuye al Estado para la consecución de fines de interés público.

Pero al margen de ese nuevo calificativo, lo importante reside en el despacho de asuntos, de los que mencionaremos algunos, tales como 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 (artículo 37, fracción I de la LOAF); expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal (artículo 37, fracción II); vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal (fracción III); así como establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades paraestatales, o realizarlas en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control (fracción IV), etcétera.

Una ley muy importante para los efectos de control administrativo es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 1o. determina que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

La ley en comento prescribe que dichas entidades gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas; por lo que contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control que la citada ley establece (artículo 11).

Por su parte, el artículo 52 expresa que la entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos de gobierno, sujetándose a los controles respectivos de conformidad con la legislación aplicable. Así también, entre las facultades y obligaciones de los directores de dichas entidades se consignan las de establecer los procedimientos para

controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio, y los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos (artículo 59, fracciones VI y IX).

A su vez, el diverso 62, en su párrafo primero señala:

Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo [actualmente de la Función Pública], de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

Dichos órganos de control interno estarán conformados por un comisario público propietario y un suplente designados por la referida dependencia de la Función Pública, y formarán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales (artículo 60, primer párrafo, y 62, párrafo primero). Además, la dependencia coordinadora del sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control (artículo 64).

Para finalizar con los someros comentarios a esta ley, conviene señalar el contenido de sus artículos 63 y 64, que expresa el primero de ellos:

Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Función Pública; así como que los fideicomisos públicos se ajustarán en lo que sea compatible a lo que establece dicha ley.

Y el segundo: “la coordinadora de sector a través de su titular o representante en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control”.

Mención especial merece la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instituida por el artículo 102-B constitucional, que a la letra dice:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La ley que configura a la Comisión dispone que la propia norma es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos respecto a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos en el apartado *B* del artículo 102 constitucional (artículo 1o.).

Como comentario pertinente, creo que el contenido de este precepto no tiene más propósito que confirmar lo que es obvio: toda ley es de orden público; se aplica en todo el territorio nacional porque fue elaborada por el Congreso de la Unión, es decir, es ley federal y reitera en lo conducente lo dispuesto en el artículo 1o. de la norma suprema: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”.

El artículo 2o. repite los elementos que le confiere y estructura a la Comisión.

Para los propósitos del tema a tratar, lo significativo de la Comisión se consigna en los siguientes artículos:

Artículo 3o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 60. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas a presuntas violaciones a derechos humanos.

II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

b) Cuando los particulares o algún otro agente social con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política.

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley.

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

X. Expedir su Reglamento Interno.

XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país.

XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Este organismo, al igual que el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, son denominados órganos constitucionales autónomos (artículo 3o., fracción IX, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Creo que lo hasta aquí reseñado es una clara manifestación de la preocupación del Estado por establecer controles administrativos para hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento de la administración pública.

Ahora bien, para abordar los que considero controles jurisdiccionales sobre la administración pública es menester volver a referirme a la norma fundamental, no sin antes aludir al papel tan importante que desempeña el individuo en su calidad de administrado, a través del ejercicio de los derechos que le son inherentes, y que en un Estado democrático deben ser tutelados, protegidos y respetados por las propias autoridades estatales.

Muchos han sido los criterios, definiciones y clasificaciones que la filosofía jurídica ha propuesto sobre los derechos del hombre. Al respecto, me concretaré a enunciar algunas, que sin profundizar en su contenido, es decir, si son derechos subjetivos u objetivos, o ambos concurren en su contenido, pueden ser valederas para los efectos de esta disertación.

Así, por la naturaleza jurídica de las normas que los regulan, los derechos del individuo pueden clasificarse en derechos públicos y derechos privados.

En razón de lo que puede ser exigido por ellos, o sea por su contenido, los derechos públicos pueden clasificarse en derechos de libertad, también conocidos como derechos del hombre o libertades individuales; derechos sociales, derechos políticos y derechos administrativos.

A su vez, los derechos administrativos se ordenan en derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestacio-

nes de los servicios administrativos; derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, y derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

En relación con los derechos individuales y sociales, de todos es sabido que la protección de su ejercicio, cuando es conculcado por las autoridades del Estado, se logra a través de esa institución orgullosamente mexicana: el juicio de amparo regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales y su ley reglamentaria, y coadyuva de manera importante a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo mismo acontece con los derechos políticos. Mas en el caso de estos últimos y de los derechos administrativos, hay procedimientos que se pueden hacer valer ante otros órganos jurisdiccionales. Así, en materia política se puede acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables en los términos de la propia Constitución y de la ley reglamentaria respectiva sobre las impugnaciones, entre otras, de las elecciones federales de diputados y senadores y del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I y II).

En cuanto a órganos jurisdiccionales, me parece que es el momento oportuno para referirme a los tribunales administrativos que precisamente tienen facultades para dirimir los conflictos que se susciten entre la administración pública y los administrados. Tribunales que, dotados de autonomía respecto a la administración pública activa, emiten resoluciones de anulación y de plena jurisdicción. En este sentido, la ley fundamental, en el artículo 73, fracción XXIX-H, dispone:

El Congreso tiene facultad... Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En ese sentido, independientemente de los tribunales castrenses que pertenecen al fuero de guerra, para conocer de los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13 constitucional) se han establecido a nivel federal, además de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

y los tribunales agrarios; organismos jurisdiccionales que, siguiendo el ejemplo francés, se ubican dentro del contexto de la administración pública, aunque como ya se dijo, dotados de autonomía para emitir sus fallos, es decir, conforman lo que se conoce como administración contenciosa, para diferenciarla de la administración pública activa. Por otra parte, vale la pena comentar que la norma suprema no precisa su localización, es decir, que sean necesariamente tribunales administrativos no integrantes del Poder Judicial. Empero, atendiendo a los buenos resultados obtenidos en su desempeño por la actuación y especialización de sus juzgadores aplicando procedimientos con menos formalidades de los empleados en la justicia común, son muy pocos los juristas que objetan esta situación, al grado que el Distrito Federal y la mayoría de los estados de la Federación, autorizados por los artículos 122, base quinta, y 116, fracción V, constitucionales, respectivamente, cuentan con ese tipo de tribunales administrativos.

En Francia, como consecuencia de la Revolución de 1789 y la corrupción de los parlamentos designados por el monarca absoluto, para impartir justicia se interpretó la división de poderes en forma distinta que en los Estados Unidos de América, determinando que los conflictos entre la administración pública y los administrados se dirimieran dentro del seno de la propia administración a través del Consejo de Estado, creándose así los tribunales administrativos, cuyo funcionamiento es independiente del de los tribunales del Poder Judicial. Entre nosotros tal situación no acontece, pues la Constitución, en el artículo 104, fracción I-B, determina que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a las que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73, y 122, fracción IV, inciso *e* (base quinta), de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito; se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 fijen para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno. A su vez, el artículo 107, fracción II, inciso *b*, prescribe:

Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídicos que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al jui-

cio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

Una forma más de control relacionado con el jurisdiccional es el que se manifiesta a través de la interposición de los recursos administrativos, que como su nombre lo indica, se promueven ante las propias autoridades administrativas competentes, porque aun cuando algunos administrativistas consideran que el procedimiento administrativo ordinario para la creación de un acto administrativo que afecte la esfera jurídica de los administrados culmina con la interposición de ese medio de defensa, la realidad es que se trata de una instancia posterior y distinta que puede hacer valer o no el interesado, pero si lo promueve es porque se siente afectado en sus intereses jurídicos. Es decir, el conflicto ya surgió. Incluso, es común que las disposiciones normativas correspondientes prescriban que los afectados en su interés jurídico, y en ocasiones, en su interés legítimo, puedan optar por ocurrir al juicio sin necesidad de agotar la vía del recurso administrativo.

Al inicio del tema había pensado en hablar de controles cívicos, pero considero que atendiendo precisamente a los derechos públicos inherentes a los individuos es mejor señalar que éstos se manifiestan de dos formas: cuando directamente hacen valer esos derechos impugnando los actos del Estado que afectan su esfera jurídica, y cuando pueden participar con las autoridades en el ejercicio de los diversos controles que el propio Estado establece. Por ejemplo, en el primer caso, cuando la Constitución le otorga a los ciudadanos, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, derecho para denunciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere el artículo 109 (responsabilidades política, penal y administrativa), o bien, cuando a nombre propio o de terceros presente quejas o denuncias ante las unidades administrativas competentes de las dependencias y entidades paraestatales.

En este último sentido, estimo que desempeña un importante papel la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. También, a título de ejemplo, señalo el contenido de algunas de sus disposiciones:

Artículo 1o. La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la infor-

mación en posesión de los poderes de la unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2o. Toda la información gubernamental a que se refiere esta ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma...

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entenderá por comités las unidades administrativas de información de cada una de las dependencias y entidades.

Artículo 4o. Son objetivos de esta ley: I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 11 ...Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace y comités de información para el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.

Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un comité de información que tendrá entre otras funciones la de coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley.

Artículo 30. Cada comité estará integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; el titular de la unidad de enlace, y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

Artículo 33. La ley prevé la constitución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrán presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información...

Artículo 41. La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante...

Con los ejemplos citados queda de manifiesto no sólo la importancia de la ley, sino la de la participación ciudadana, que puede traer consigo una mejor actuación de los órganos del Estado y, en particular, de la administración pública federal, que es el tema que nos interesa.