

José Luis Vázquez Alfaro

**EL
CONTROL**

**DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**EN
MÉXICO**



EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie A: FUENTES. b) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 93

Cuidado de la edición: Lydia G. Molinero Mondragón
Formación en computadora: Héctor Curiel García

JOSÉ LUIS VÁZQUEZ ALFARO

EL CONTROL
DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1996

Primera edición: 1996

DR © 1996. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva
Ciudad Universitaria, CP, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-5424-X

A la nación mexicana

ÍNDICE

Palabras preliminares	9
Introducción	11

PRIMERA PARTE

LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL INTERNO

SECCIÓN UNO

LOS PROCEDIMIENTOS CLÁSICOS

CAPÍTULO PRIMERO

EL ASPECTO PREVENTIVO: LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. El procedimiento administrativo	27
1. Definición del procedimiento administrativo.	27
A. Procedimiento administrativo y procedimiento con- tencioso administrativo: "jurisdiccionalización" del procedimiento administrativo	28
B. Las fuentes del procedimiento administrativo	29
2. El procedimiento consultivo	41
A. Reglas de la consulta	42
B. El procedimiento consultivo en México	43

3. El procedimiento contradictorio	47
A. Generalidades	47
B. Los derechos de la defensa .	48
C. Ámbito de aplicación del procedimiento contradic- torio	50
D. El procedimiento contradictorio en México	51
11. La forma de las decisiones administrativas.	53
1. Generalidades	53
2. Motivación. .	53
A. Definición	53
B. Ventajas de la motivación	53
C. La motivación de los actos administrativos yel "con- trol de motivos"	55
D. La motivación en derecho mexicano	55
3. Publicidad de la decisión administrativa	57
A. Importancia de la publicidad de los actos administra- tivos	57
B. La publicidad en derecho mexicano. . . .	58
C. La noción de transparencia administrativa	59
111. Conclusión del capítulo	60

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ASPECTO CORRECTIVO: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. Presentación general	61
1. La noción de recurso administrativo	61
A. Definición .	61
B. Elementos de la definición .	62

C. Distinción entre los recursos administrativos e instituciones vecinas	62
2. Ventajas e inconvenientes de los recursos administrativos	63
A. Ventajas	63
B. Inconvenientes.	64
3. Diversas categorías de recursos administrativos	65
A. Recursos de derecho común y recursos especiales.	65
B. Recursos jerárquicos y recursos gratuitos	65
C. Los recursos cuasicontenciosos	66
D. Recursos administrativos distintos de los recursos gratuitos y jerárquicos	67
4. Recursos administrativos y recursos contenciosos.	67
11. Los recursos administrativos en el derecho mexicano	69
1. Antecedentes históricos	69
2. La disparidad del régimen de los recursos en la legislación mexicana	69
3. Ejemplos de recursos administrativos especiales a nivel federal	70
A. Actos susceptibles del recurso	71
B. Denominación y objeto de los recursos	72
C. Plazos para interponer los recursos	73
D. Carácter facultativo u obligatorio del recurso	74
E. Reglas de procedimiento	75
F. Reglas de prueba.	79
G. Plazos para resolver los recursos	80
4. La unificación de los recursos administrativos: las leyes de procedimientos administrativos de la Federación y del Distrito Federal	81
A. Generalidades	81

B. La regulación del recurso administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	82
C. El recurso administrativo en la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal "	84
D. Recursos administrativos genéricos en la legislación de los Estados de la Federación.	86
III. Conclusión del capítulo	88

SECCIÓN DOS

LAS INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Consideraciones relativas al derecho comparado: <i>ombudsman</i> y otras instituciones análogas	89
1. Origen y evolución de la institución	90
A. Los precedentes escandinavos (Suecia)	90
B. Otros países escandinavos .	91
C. Primeras imitaciones	92
D. El <i>ombudsman</i> francés	96
E. Otros <i>ombudsmen</i> nacionales	99
2. Hacia nuevas formas de la institución	100
A. Los <i>ombudsmen</i> regionales	100
B. Aplicaciones sectoriales .	101
C. El <i>ombudsman</i> ejecutivo . .	103
3. El <i>ombusman</i> en los países en vías de desarrollo	104
A. Difusión del modelo de <i>ombudsman</i> ejecutivo	104 .
B. El <i>ombudsman</i> en América Latina.	105

11. La Comisión Nacional de Derechos Humanos mexicana	109
1. Aspectos históricos	109
2. Designación y estatuto del presidente de la Comisión.	111
A. Designación	111
B. Estatuto	112
C. Fin de funciones del presidente de la CNDH	112
D. Otros órganos de la Comisión: colaboradores	113
3. Competencia y funcionamiento de la Comisión.	115
A. Competencia de la Comisión	115
B. Instancia ante la Comisión	118
C. Facultades	120
III. Los órganos no federales de protección de los derechos humanos en México	123
1. Los <i>ombudsmen</i> de los municipios	123
2. Los órganos de protección de los derechos humanos en los Estados de la Federación	124
A. Antecedentes	124
B. Situación actual	127
IV. Los <i>ombudsmen</i> especializados	128
1. Derecho local	128
A. Oaxaca	128
B. Guerrero	128
2. Derecho federal	129
V. Conclusión del capítulo	129

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL REALIZADO POR ÓRGANOS
DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

I. Francia: los cuerpos de inspectores	131
1. Idea general	131
2. Las inspecciones son órganos independientes	131
3. Funciones	132
4. Atribuciones	133
II. Estados Unidos.	133
1. La OMB	133
2. Control realizado por otras unidades de la administración pública	134
III. Otro ejemplo: Uruguay	134
IV. La Secretaría de la Contraloría en México	135
1. Aspectos históricos.	135
A. Siglo XIX y principios del siglo XX	135
B. Departamento de Contraloría (1917-1933)	136
C. Secretaría de Hacienda y de Crédito Público (1933-1947)	139
D. La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa (1947-1958)	141
E. Las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional (1959-1976)	142
F. Secretaría de Programación y Presupuesto	144
2. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	145
A. Fundamentos legislativos del control: textos de base	146

B. Estatuto del secretario de la Contraloría de la Federación	147
C. Estructura y funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	147
V. Conclusión del capítulo: la necesidad de una Contraloría independiente	153

SEGUNDA PARTE

LOS CONTROLES EXTERNOS

SECCIÓN UNO

EL CONTROL JURISDICCIONAL

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN DERECHO COMPARADO

1. Características del control jurisdiccional	157
11. Los modelos de jurisdicción administrativa	158
1.-El modelo de unidad de jurisdicción	159
A. El modelo británico	159
B. Influencia del modelo. Estados Unidos.	161
C. Otras soluciones de tipo judicialista: el ejemplo de España	162
2. El modelo dualista	163
A. El sistema francés	163
B. Influencia del modelo francés.	171

3. El modelo alemán	171
A. Aspectos históricos	172
B. Organización del sistema jurisdiccional	172
C. Influencia del modelo alemán: Polonia.	174
4. Balance de los sistemas	174
111. La jurisdicción administrativa en América Latina	176
IV. Conclusión del capítulo	177

CAPÍTULO SEGUNDO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

1. Aspectos históricos	179
1. Origen y evolución	179
2. El sistema actual	181
11. El Tribunal Fiscal de la Federación.	182
1. Evolución de la institución	182
A. Creación	182
B. La cuestionada constitucionalidad del TFF	182
2. Estructura y personal	184
A. Estructura	184
B. Integración	184
C. Personal	185
3. Competencia	186
A. La Sala superior	186
B. Las salas regionales	188
111. Los Tribunales Administrativos Locales	191

1. Creación	191
A. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	191
B. Los otros tribunales locales	192
2. Estructura y personal	195
A. Estructura	195
B. Los magistrados de los tribunales locales	195
3. Competencia.	196
IV. El procedimiento ante la jurisdicción administrativa	197
1. Condiciones de admisibilidad de la demanda	197
A. El acto atacado	197
B. La personería del promovente	198
C. Los plazos para interponer el recurso.	199
2. Causales de procedencia del juicio de nulidad	199
A. Causas de nulidad en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación	199
B. Causas de nulidad en los juicios ante los tribunales administrativos locales	201
3. Desarrollo de la instancia contenciosa administrativa .	201
A. Caracteres generales	201
B. Las diferencias del procedimiento ante los tribunales locales ,	203
C. Principales estadios de la instancia contenciosa admi- nistrativa ,	203
D. Vías de recurso contra las decisiones de los tribunales administrativos .	207
V. Conclusión del capítulo	210

CAPÍTULO TERCERO

EL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1. Fundamentos y contenido protector del amparo	213
II. Aspecto histórico	214
1. Origen del amparo.	214
A. Constitución yucateca de 1841	214
B. El acta de reformas de 1847	215
C. La Constitución de 1857	215
2. Historia del amparo en materia administrativa.	215
III. Tipos de amparo	219
1. Las ramas o sectores del amparo	219
2. Modalidades del amparo administrativo	220
A. El amparo como sustituto del contencioso administra- tivo	221
B. El amparo como casación en materia administrativa	221
IV. El procedimiento del amparo administrativo	222
1. Condiciones generales de procedencia	222
A. El acto atacado.	222
B. Las partes en el amparo	223
2. Procedimiento del amparo contencioso administrativo	224
A. Procedencia del amparo como contencioso adminis- trativo	224
B. Competencia para conocer del proceso de amparo indirecto	224
C. Procedimiento del amparo indirecto o de doble ins- tancia	225

D. Pruebas en el amparo indirecto o de doble instancia	228
E. La suspensión del acto atacado en amparo indirecto	229
F. Efectos de las sentencias de amparo indirecto ..	233
G. Ejecución de las sentencias de amparo indirecto ..	233
H. Vías de recurso en el amparo de doble instancia ...	235
3. Procedimiento del amparo como casación administrativa	238
A. Admisibilidad del amparo como casación administrativa	238
B. Competencia para conocer del amparo directo.	238
C. Procedimiento del amparo directo	239
D. Pruebas en el amparo directo	240
E. La suspensión del acto impugnado en el amparo directo	240
F. Efectos de la resolución de amparo directo ..	240
G. Ejecución de las sentencias de amparo directo.	241
H. Vías de recurso en el amparo directo.	241
V. Conclusión del capítulo	242

SECCIÓN DOS

LAS MODALIDADES DEL CONTROL POLÍTICO
EJERCIDO POR LOS ÓRGANOS DEL PODER
LEGISLATIVO Y POR INSTITUCIONES
INDEPENDIENTES

CAPÍTULO PRIMERO

ESTUDIO COMPARATIVO DEL CONTROL
DE LA ADMINISTRACIÓN POR ÓRGANOS LEGISLATIVOS

I. El control en los regímenes parlamentarios	244
1. El control ejercido con motivo del procedimiento legislativo	244
2. El control ejercido a través de las comisiones	245

3. Las preguntas	249
4. Control del presupuesto	251
11. El control de las asambleas legislativas sobre la administración pública en los regímenes presidenciales.	252
1. Estados Unidos.	252
A. El procedimiento legislativo	253
B. Las comisiones del Congreso	254
C. El presupuesto	256
2. El presidencialismo y las dificultades del control de la administración en América Latina	257

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FORMAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

1. Aspectos generales	259
1. El predominio del Ejecutivo y la debilidad del Congreso	259
A. Causas externas de las disfunciones del control congresional	259
B. Deficiencias internas de los órganos del Congreso de la Unión	260
2. Catálogo de facultades de control del Congreso	260
11. El procedimiento legislativo.	262
III. Otros mecanismos de control	263
1. Ratificación de designaciones	263
2. Ratificación de las convenciones y tratados internacionales	263

3. Responsabilidad de funcionarios	263
A. La responsabilidad política .	264
B. El retiro de la inmunidad ..	271
4. Salida del presidente de la República del territorio mexicano .	271
IV. El control de las comisiones del Congreso	272
1. Comisiones ordinarias de tipo permanente .	272
A. Comisiones de la Cámara de Diputados	272
B. Comisiones del Senado	272
C. Observaciones sobre el funcionamiento de las Cámaras	273
2. Comisiones de investigación	273
V. Informes y audiencias del Ejecutivo ante el Congreso.	274
1. El informe anual del presidente de la República.	274
2. Comparecencia de los miembros del gobierno .	275
VI. Control del presupuesto	276
VII. Conclusión del capítulo	277

CAPÍTULO TERCERO

CONTROL FINANCIERO EXTERNO: LAS CONTRALORÍAS, LOS TRIBUNALES DE CUENTAS Y LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA EN MÉXICO

1. Control financiero y sistemas de control . . .	279
1. Idea general sobre el control financiero	279
2. Sistemas de control . . , .	279

A. El sistema francés	280
B. El sistema inglés .	280
ti. Las contralorías	280
1. La Contraloría General de los Estados Unidos	281
A. Aspecto histórico	281
B. Situación actual del GAO	283
2. Las "contralorías" en América Latina	287
A. La Contraloría chilena. . .	288
B. La Contraloría venezolana	290
C. Las otras contralorías	291
iii. Los tribunales de cuentas .	297
1. El Tribunal de Cuentas francés	297
2. El Tribunal de Cuentas italiano.	299
3. El Tribunal de Cuentas español.	299
4. El Tribunal de Cuentas alemán .	300
5. Luxemburgo .	301
6. Los tribunales de cuentas en América Latina	301
A. Brasil	301
B. Haití	303
C. Uruguay	303
IV. México: la Contaduría Mayor de Hacienda.	304
1. Evolución histórica .	304
2. Régimen en vigor de la Contaduría Mayor de Hacienda	306
A. Base constitucional y características de la institución	306
B. Organización.	306
C. Funcionamiento y atribuciones .	307

3. Relaciones entre los órganos legislativos y administrativos encargados de tareas de control presupuestario de la administración	, 308
V. Conclusión del capítulo	309
Conclusión general.	311
Bibliografía	315