

870109

P
20j.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INCONGRUENCIAS LEGISLATIVAS DE LA LEY SOBRE EL
SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA
FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A E L C .
JORGE BARRIOS MONTOYA
GUADALAJARA, JALISCO 1969



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.

I N D I C E .

INCONGRUENCIAS LEGISLATIVAS DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

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

- CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.
- CAPITULO II.- CREACION DEL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y EXPEDICION DE SU REGLAMENTO.
- CAPITULO III.- RELACION E INCONGRUENCIA DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO CON OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS Y SU PROBLEMÁTICA APLICATIVA.
- CAPITULO IV.- LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA ESTABLECIDA EN LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.
- CAPITULO V.- C O N C L U S I O N E S .

B I B L I O G R A F I A .

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

Con el presente trabajo se pretende hacer notar las incongruencias que encontramos tanto en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación como en su Reglamento.

Para el desarrollo de esta Tesis, es necesario narrar los antecedentes históricos de las Leyes en análisis; la creación del servicio de vigilancia de fondos y valores; los órganos sujetos a dichos ordenamientos jurídicos, asimismo, efectuaremos un somero estudio -- comparativo con otras leyes y reglamentos, dejando con ello claramente establecidas las incongruencias y sobre todo la duplicidad y multiplicidad de autoridades con las mismas facultades.

Primeramente analizaremos los artículos que en nuestra opinión presentan incongruencias y a manera de ejemplo citaremos los siguientes:

El Artículo 2º de la Ley en cita establece: " El Servicio de Vigilancia que esta Ley regula dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ".(1)

1.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.- Trigésima Edición.- México 1981.- p. 534.

Por otra parte el Artículo 1º de su Reglamento señala que: " Corresponde a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación organizar, desarrollar y mantener el Servicio de Vigilancia de acuerdo con las normas establecidas en la Ley y en este Reglamento.(2)

Sin embargo, por Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por las que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1982, así como lo señalado en el Artículo 3º Transitorio del Decreto en el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría mencionada publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1983, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores que era la facultada para aplicar la Ley y el Reglamento en análisis, pasa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cambia de denominación, -- por tanto de Derecho desaparece la autoridad encargada de la aplicación de los dispositivos jurídicos en cuestión y de hecho la Secretaría de la Contraloría citada se faculta para aplicarla, sin existir-

2.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.- - Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.- Trigesima Edición.- México 1981.- p.

reforma o modificación alguna en la Ley ni en el Reglamento que nos ocupan, ya que hasta la fecha sigue manteniéndose intacto el contenido de los artículos señalados.

Lo que es más, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Agosto de 1983 en el Artículo 12 se crea la Contraloría Interna de dicha Secretaría, con las funciones asignadas a la extinta Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y de hecho aplica la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, pero de derecho en los dispositivos mencionados no existe ningún artículo que faculte a la mencionada Contraloría Interna para aplicar los multicitados ordenamientos jurídicos.

No es sino hasta el 16 de Agosto de 1985 que se expide el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en que se adiciona al Artículo 12 la Fracción XVIII en la cual se faculta a la Contraloría Interna para ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, por tanto, desde el 26 de Agosto de 1983 al 16 de Agosto de 1985 dicha Contraloría apli-

có la Ley en comento únicamente de hecho, puesto que legalmente no estaba facultada para aplicarla, así mismo es conveniente asentar -- que en concepto del suscrito, esta facultad debió hacerse a través -- de un ordenamiento de igual categoría a la Ley en estudio y no en un Reglamento Interior, toda vez que la Ley es facultad del Poder Legislativo y el Reglamento Interior es potestad del Ejecutivo. Por tanto creamos que esta facultad va más allá de la Ley en estudio.

Otra de las incongruencias se encuentra en los Artículos 5º, 6º y 7º de la Ley en cuanto que señalan las Autoridades Auxiliares del Servicio de Vigilancia, las funciones y facultades de que estarán in vestidas las mismas, así de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la que revise los actos de vigilancia ejecutados por -- las autoridades auxiliares y emitirá los acuerdos definitivos que -- procedan.

Por Reformas a la Ley que nos ocupa según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1980 en vigor a partir del 1º de enero de 1981, se reformaron los artículos 39 y 46 en su Fracción I señalándose que: " Tratándose de responsabilidades derivadas de la recaudación, manejo o administración de Fondos y Valores, una vez formado el expediente se turnará a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su confirmación, y si es sobrante

se recabe resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto"
(3)

Incluso el artículo 110 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores señala que: " Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades constituidos en los términos del presente Capítulo, deberán ser enviados a la Dirección para que, previa revisión y estudio de los mismos, sean remitidos a la CONTADURIA DE LA FEDERACION o a las Autoridades Superiores de la Oficina en la ---cual se originaron.

" La Contaduría de la Federación, en su caso, de acuerdo con --sus facultades legales, determinará si es procedente o no constituir las responsabilidades en forma definitiva".(4)

Como puede verse, en la propia Ley se encuentran varias incongruencias, por un lado, las autoridades auxiliares dependerían de las normas que dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en este ámbito caería la Secretaría de la Contraloría General de la Fe-

3.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.- - Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.- Trigésima Edición.- México 1981.- pp. 544 y 545.

4.- Ibidem.- p.584.

deración; por otro lado, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores autoridad facultada por el Reglamento en análisis pasó a ser parte de ésta última Secretaría y posteriormente desapareció - por lo que sería autoridad auxiliar y a la vez tendría la facultad - principal de acuerdo con el Reglamento en cita, según lo señalado an teriórmente.

Asimismo, en el Artículo 7º de la Ley señala que sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que emitiría los acuerdos definitivos que procedieran y en los Artículos 39 y 46 en su Fracción I la propia Ley señala que será la Secretaría de Programación y Presupuesto quien emitirá las resoluciones definitivas que procedieran.

Agravando más la situación, el artículo 110 del Reglamento de la Ley analizada, menciona a la Contaduría de la Federación como la facultada para emitir las Resoluciones definitivas o confirmación, - siendo que desde hace bastante tiempo ya no existe la citada Contaduría.

Por lo antes descrito, consideramos que debería legislarse con el fin de corregir estas incongruencias y así evitar la multiplicidad de autoridades facultadas para aplicar las normas jurídicas en análisis; evitándose con ello el cúmulo de irregularidades en los or

denamientos jurídicos y consecuentemente evitar confusiones y perjuicios para los sujetos pasivos de la Ley y el Reglamento mencionados, toda vez que en un momento determinado, no se sabe a qué autoridad - dirigirse.

En segundo término estudiaremos la anticonstitucionalidad que - según nuestro punto de vista, incurren los dispositivos jurídico citados en sus Títulos denominados " DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LA COM-- PROBACION DE IRREGULARIDADES ", toda vez que consideramos que el articulado de este título, viola las Garantías Individuales establecidas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

Esta anticonstitucionalidad a que nos referimos en el párrafo - anterior, se encuentra establecida en los artículos 37 de la Ley, -- 114 y 115 de su Reglamento que a la letra señalan:

LEY.- Artículo 37.- " Cuando en el curso de una investigación - se descubra la existencia de alguna responsabilidad, que origine daño o perjuicio al Erario Federal y no se solvante en el acto, se procederá de inmediato al embargo precautorio de bienes del Responsable en cantidad suficiente para garantizar los intereses del propio Erario, si de momento puede precisarse el monto de la responsabilidad.

"En caso contrario se embargarán precautoriamente todos los bienes conocidos del responsable, sin perjuicio de que dicho embargo se amplie o reduzca en la medida que sea necesario una vez que se determine en forma definitiva el monto de la responsabilidad.

"Practicado el embargo se turnará la documentación correspondiente y se pondrán a disposición de la Oficina Recaudadora Federal más inmediata los bienes embargados para los efectos que procedan -- conforme a la Ley". (5)

REGLAMENTO.- Artículo 114.- " En el caso de que las responsabilidades preventivas constituidas en los términos del Capítulo precedente no sean solventadas por los responsables en el momento que -- sean requeridos para ello, se procederá a embargar precautoriamente en la vía administrativa, bienes de su propiedad suficientes para garantizar su importe, así como sus accesorios legales ". (6)

Artículo 115.- " Para los efectos del artículo anterior, deberá expedirse previamente por las autoridades de la Dirección, mandamien

5.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.--- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.- Trigesima Edición.- México 1981.- p. 543.
6.- Ibidem.- p. 585.

to escrito, motivado y fundado en el que se designará el ejecutor para la práctica del embargo precautorio, en caso de que no se obtenga la solventación en efectivo del importe de las responsabilidades ". (7).

Como se desprende de los propios artículos de que cuando se --- "descubra" alguna responsabilidad y no se solvante en el acto, se em bargarán bienes suficientes del responsable para garantizar los inte reses del Erario Federal, es decir, no se le da oportunidad a los -- responsables de desvirtuar su presunta responsabilidad, sino que por el contrario en forma por demás anticonstitucional se vé privado de sus bienes y posesiones por el simple hecho de que según el arbitrio de la autoridad le finca una responsabilidad y si de momento no puede solventarla, "en el acto", lo privan de su derecho de audiencia - señalados por los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País.

Asimismo, es oportuno ratificar que son las autoridades de la - "Dirección" las que mediante mandamiento escrito fundado y motivado, designa al ejecutor para la práctica del embargo precautorio, pero - lógicamente se refiere a la Dirección General de Vigilancia de Fon--

dos y Valores, misma que desapareció desde 1983 por lo cual no podrá fundarse ni motivarse debidamente dicho mandamiento escrito, lo que confirma la Anticonstitucionalidad de los ordenamientos jurídicos en análisis.

Por lo tanto recomendamos al respecto, que las autoridades se aseguren a los preceptos constitucionales mencionados y se legisle -- con el objeto de que se establezca un procedimiento jurídico que garantice al presunto responsable su derecho a ser oído y vencido en juicio previamente a ser considerado responsable y consecuentemente desposeído de sus bienes o posesiones, cumpliendo así con las garantías de legalidad y audiencia anteriormente mencionadas.

CAPITULO I.-

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY SOBRE EL --
SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE
LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

" En la Historia del Estado Mexicano han existido directrices--
comunes, la Nación reclama nuevamente la adecuación de su adminis--
tración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual
situación del País y del mundo. La reorganización que se requiere -
debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura a gene--
ralizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia para - -
resolver la problemática, se trata más bien de realizar los ajustes
indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, --
precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que
el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo
eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública
procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

" Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores--
públicos como la población en general, conozcan en forma clara y --
precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la--
administración pública y sus modalidades de creación y funcionamien--
to.

"Sin embargo, debe reconcerse que el propio crecimiento del -- aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas -- cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas -- ocasiones, que la creación de los nuevos organismos o procedimien-- tos generase la superposición de acciones e instancias duplicadas -- de responsabilidades y funciones".- (1)

Con el presente estudio se pretende hacer notar la compleja es tructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública -- con instrumentos de responsabilidades y funciones duplicadas, con -- el fin de que se eviten confusiones e incongruencias de carácter -- legislativo y que permita que las decisiones gubernamentales se -- traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitan-- tes del País.

La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de -- la Federación y su Reglamento constituyen ordenamientos legales vi-- gentes en el ámbito de control y de vigilancia de fondos y valores -- propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuyos preceptos anali-- zaremos más adelante.

1.- Presidencia de la República.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- Exposición de Motivos.- México.-1976.- p. 1

Con anterioridad a la expedición de la Ley en cita nos encontramos con la Ley del 30 de mayo de 1881, en esta Ley se confieren facultades a la Tesorería General para fiscalizar a los manejadores -- de fondos federales en lo que se relaciona a sus funciones de recaudación, pagos y control contable.

Posteriormente el Reglamento de dicha Tesorería que ostenta --- la fecha de 29 de julio del mismo año, establecía la glosa preventiva de las cuentas que le rendían los manejadores de fondos antes de incorporarlas a la cuenta general que por aquél entonces se enviaban para su revisión a la Contaduría Mayor de Hacienda fijándose asimismo, bases para la responsabilización pecuniaria de los manejadores -- de fondos en casos de irregularidades cometidas durante el desempeño de su gestión.

"La Ley que se expidió el 23 de mayo de 1910, responsabiliza a la citada Tesorería por irregularidades cometidas con motivo de la -- glosa de cuentas y se obliga a los manejadores de fondos a caucionar su manejo mediante el otorgamiento de fianza. La misma Ley en -- cuestión crea la Dirección de Contabilidad y Glosa dependiente de -- la Secretaría de Hacienda, la cual no obstante tener como atribuciones el registro de las operaciones realizadas por el Gobierno Federal y la revisión de las cuentas rendidas por los manejadores de --

fondos. limitó sus funciones a preparar la Cuenta General y los informes que el Ministerio rendía anualmente a la Cámara de Diputados ". (2)

Al reformarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 25 de enero de 1917 , en su artículo 13 se establecía el Departamento de Contraloría con atribuciones para llevar la contabilidad de la Nación, efectuara la glosa de toda clase de cuentas, con intervención en las operaciones de la Deuda Pública y llevaba relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Este Departamento no dependía de la Secretaría de Hacienda sino del Ejecutivo Federal directamente como Departamento de Estado.

Dentro de este Departamento, se estableció la Auditoría General de Inspección a la cual se encomendaron las funciones de vigilancia del manejo de los fondos públicos recaudados, distribuidos o concentrados por conducto de las oficinas de la Federación y quedando sujetos a dicho servicio, aquellos empleados que por algún concepto les había sido confiados fondos o valores federales.

2.- Secretaría de la Presidencia.- Manual de Organización del Gobierno Federal.- Dirección General de Estudios Administrativos.- Tercera Edición.- México 1976.p.13

Al inicio de 1918, y tomando en consideración el notorio aumento de las labores correspondientes a la Auditoría General, se estableció dentro de esta última la Auditoría de Inspección a cuyo cargo quedaron las funciones de fiscalización, practicando su personal de inspección, mensualmente visitas extraordinarias a las Oficinas Federales para prevenir o subsanar deficiencias en sus servicios y exigir en su caso, las responsabilidades procedentes.

Al reformarse el 25 de diciembre de 1932 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se derogó el artículo 13 de la anterior - es decir, la de 1917, suprimiendo en consecuencia el Departamento de Auditoría que al amparo de ésta había sido creado, dejando nuevamente a la Secretaría de Hacienda, a través de la Tesorería de la Federación, las funciones de fiscalización de fondos y valores federales. Por otra parte, la Ley reformada en su artículo 3º facultaba al Ejecutivo para expedir leyes complementarias de la misma y así, en uno de sus artículos transitorios, lo autorizaba para dictar las medidas adecuadas que facilitaran dentro del campo administrativo, la realización de nuevos sistemas implantados.

Con posterioridad a esta reforma, específicamente en el año de 1935 la Secretaría de Hacienda expidió unas circulares creando la Oficina Central de Inspección Fiscal bajo la dependencia de su Ofi-

cialía Mayor, a la cual se encomendaron las funciones de fiscalización que venía realizando con anterioridad, la Tesorería de la Federación". (3)

Así llegamos en nuestro andar histórico, a la Ley del Servicio de Inspección Fiscal expedida el 13 de marzo de 1936, que entró en vigor el 13 de abril del mismo año, fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cuyos preceptos vinieron a establecer un sistema más completo y adecuado en materia de fiscalización de fondos, valores y bienes de la Federación que los ordenamientos legales que le precedieron a ese respecto y que viene a constituir por otra parte el antecedente inmediato de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, la cual incluso en varias de sus disposiciones, guarda notoria similitud en relación con aquella.

" En la Ley del Servicio de Inspección Fiscal se establecen ya en forma definida como actos de fiscalización para las oficinas con manejo de fondos, valores y bienes. Por otra parte, en el mismo ordenamiento se otorgan facultades a las autoridades de ese Servicio para la expedición de constancias, práctica de averiguaciones admi-

3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Oficialía Mayor.-Dirección General de Programación Organización y Presupuesto.- Manual General de Organización.-1980.-- pp. 12 y 13

nistrativas e investigaciones complementarias, constitución de responsabilidades, formulación de denuncias, e igualmente se establecen las infracciones en que incurren tanto los sujetos del servicio como el personal que integran éste.

El 28 de agosto de 1936, se expidió el Reglamento de la mencionada Ley del Servicio de Inspección Fiscal que se dió a conocer en el órgano publicitario de la Federación el 4 de septiembre del mismo año, en el que se establece que el Servicio de referencia a cargo de la Secretaría de Hacienda queda encomendado a la Oficina Central de Inspección Fiscal que como ya lo señalamos, habia sido creada el año anterior mediante dos circulares que al efecto expidió la Secretaría de Hacienda. Este Reglamento desarrolló en forma aceptable los preceptos de la Ley a la cual se refería". (4)

Tanto la referida Ley como su Reglamento, fijaron bases importantes respecto a la fiscalización de fondos y valores de la Federación, a grado tal, que varias de sus disposiciones fueron incorporadas en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.

4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Oficialía Mayor.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.-Manual General de Organización.-1960.-pp. 13 y 14

En el año de 1939, la Oficina Central de Inspección Fiscal -- fué elevada al rango de Dirección, conservando su dependencia de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, situación que persistió hasta concluir el año de 1946, ya que para el primer día del -- año siguiente sin mediar disposición oficial al respecto, fué supri mada dicha Dirección, lo cual, se dice, ocurrió en virtud de que al expedirse la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 7 de diciembre de 1946 publicada el 13 del mismo mes y año, creaba la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, pen sándose que esta nueva dependencia del Ejecutivo Federal entre sus atribuciones absorbía las funciones que anteriormente tenía encomen dadas la Dirección de Inspección Fiscal.

Al expedirse el Reglamento de esta nueva Ley, se pudo determi nar que la nueva Secretaría sólo se encargaba de la fiscalización - de los actos relacionados con los bienes del Gobierno Federal o que se encontraban bajo su cuidado, pero no así lo relativo al control y vigilancia de fondos y valores de la federación, lo cual ya era - de preverse si tomamos en cuenta el contenido del Artículo 15 de la nueva Ley que creaba dicha dependencia del Ejecutivo Federal y que textualmente expresaba: "Corresponderá a la Secretaría de Bienes Na cionales e Inspección Administrativa, el despacho de los asuntos re lacionados con la conservación de los bienes nacionales, con la ce-

lebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, con la vigilancia de la -- ejecución de los mismos y la intervención de las adquisiciones de -- toda clase. Igualmente será de su competencia realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administra-- ción Pública". (5).

Ante la situación descrita a mediados del mes de enero del si-- guiente año, es decir de 1947, las autoridades superiores de la Se-- cretaría de Hacienda, a fin de evitar que los fondos y valores que-- daran sin fiscalización por los peligros que ello entrañaba, sin me-- diar disposición legal al efecto, crearon el Departamento de Vigi-- lancia de Fondos y Valores de la Federación, al que se le encomenda-- ron las funciones que anteriormente tenía la Dirección de Inspec-- ción Fiscal, salvo lo relativo a los bienes federales por las razo-- nes que antes apuntamos y quedando dicho Departamento como una de-- pendencia de la Tesorería de la Federación, con lo cual se consti-- tufa por una parte en la principal manejadora de fondos y valores - federales, y por otra, asumía la función incompatible de fiscaliza-- dora de sus propios actos, lo que resulta incongruente.

5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Oficialía Mayor.-Dirección General de-- Programación, Organización y Presupuesto.-Manual General de Organización.-1960.-- p. 14

El citado Departamento continuaba aplicando en materia de vigilancia y control de fondos y valores, las disposiciones relativas - de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal y su Reglamento, al entrar en vigor la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Como podemos observar, de lo antes descrito se desprenden claramente las incongruencias legislativas que en el devenir histórico se ha incurrido por parte de la Administración Pública, como ocurrió por ejemplo, con la Oficina Central de Inspección Fiscal, la - cual fué elevada al rango de Dirección y que el 1º de enero de 1947 sin mediar disposición oficial al respecto, fué suprimida al crearse la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, - lo que ocurrió debido a la obscuridad de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, misma que confundió a la propia Administración Pública y sin mediar decreto o disposición alguna, se -- concretó a desaparecer la Dirección de Inspección Fiscal, quedando - sin vigilancia lo relativo al control de fondos y valores de la Federación.

Aún más, la Secretaría de Hacienda en vista de la situación -- anómala agrava más la situación, ya que sin mediar disposición legal al respecto, crea el Departamento de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación con las funciones de la Dirección de Inspección

ción Fiscal y queda el citado Departamento, dependiendo de la Tesorería de la Federación, es decir, no obstante la ilegalidad en la creación del departamento, convierte a la Tesorería de la Federación en juez y parte, toda vez que no obstante ser dicha dependencia uno de los sujetos a vigilancia y control de fondos y valores, le deja la facultad de dirigir a quien supuestamente lo debería defiscalizar o controlar, es decir, dejaron la iglesia en manos de Lu tero como comúnmente se señala.

Las situaciones antes descritas, persisten hasta estas fechas como lo señaláremos en el desarrollo de la presente tesis y que v i e n e a ser uno de los motivos que nos encaminaron a llevar a cabo este estudio a fin de hacer los señalamientos necesarios para que se toman las medidas pertinentes tendientes a legislar correctamente y evitar estas anomalías, sobre todo evitar confusiones jurídicas t a n t o para la propia Administración Pública como para los particulares que de una forma u otra se ven envueltos en ella y consecuentemente resultan afectados.

CAPITULO II.-

CREACION DEL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y EXPEDICION DE SU REGLAMENTO.

Con el propósito de modernizar el servicio de Inspección Fiscal y especificar sus funciones, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, dió a conocer el Decreto de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación en sustitución de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal - que rigió desde el año de 1936.

Con la expedición de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se da nacimiento al Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, por lo cual se tomó como título de este Capítulo el de creación del servicio citado como consecuencia, iremos analizando tanto la exposición de motivos de la mencionada Ley en su parte relativa al tema, así como los artículos respectivos insertos en la propia Ley como en su Reglamento.

La exposición de motivos de la Ley dice así:

" Encomendar la vigilancia de que se trata a una dependencia

cia de la Secretaría de Hacienda que dentro de su organización interna sea diversa de las que tienen a su cargo - la recaudación y manejo de los fondos y valores, toda vez que por razones obvias no es conveniente que sea ejercida por el mismo organismo que ha de ser vigilado.

Establecer las bases con arreglo a las cuales habrán de desarrollarse las actividades encaminadas a la correcta - vigilancia de los fondos y valores de la Federación, sin perder de vista la necesidad de que estas actividades - - sean realizadas con oportunidad, a efecto, principalmente de prevenir hasta donde sea posible, pérdidas que afectan el patrimonio público.

Excluir de esta Ley en forma total las actividades que -- competen a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Al efecto se hace la enunciación de los objetos precisos que han de ser materia de la vigilancia que habrá de ejercerse.

Para la mejor realización de estas actividades se señalan las autoridades que tendrán el carácter de auxiliares, -- así como los actos a través de los cuales se efectuará la vigilancia.

Se fijan los procedimientos que habrán de seguirse en la comprobación de irregularidades que sean descubiertas"(1)

Es evidente que en la exposición de motivos de la Ley en comento, se trataba de evitar precisamente la multiplicidad de autoridades facultadas para el desahogo de un mismo asunto y establecer la autoridad y la labor específica de la misma.

Igualmente se pretendía evitar la constitución ilegal e incongruente de dependencias encargadas de la vigilancia y control de -- los fondos y valores, como sucedía con la Oficina Central de Inspección Fiscal que dependía de la Oficialía Mayor, así como el Departamento de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación mismo que dependía de la Tesorería de la Federación, lo cual resultaba ilógico, ya que tanto Oficialía Mayor como Tesorería de la Federación, -- serían los órganos de la Administración Pública que más control y vigilancia requerían y al depender de ellos los fiscalizadores, se convertían en jueces y partes en el asunto, es decir, en caso de -- que resultara alguna irregularidad imputable a ellos, serían ellos mismos quienes resolverían, con el consecuente perjuicio a los inte

1.- Diario Oficial de la Federación.- Exposición de Motivos de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-31 de diciembre de -- 1959.- pp.6 y 7 .

reses del Gobierno Federal.

Lo señalado en la exposición de motivos, quedó plasmado en los artículos de la Ley que a continuación se describen:

Artículo 1º.- " Se crea el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación que tendrá por objeto - comprobar en los términos de esta Ley, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados o agentes federales". (2)

Artículo 2º.- " El Servicio de Vigilancia que esta Ley regula dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (3)

2.- Leyes y Códigos de México.-Código Fiscal de la Federación.-Colección Porrúa.--- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-Trigésima Edición.-Editorial Porrúa.- México 1981.- p. 533.

3.- Ibidem.- p. 534.

Artículo 4º.- " Para la aplicación de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias tendrán el carácter de autoridades las unidades administrativas que señale el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones legales aplicables".(4)

Los artículos 2º, 4º y otros más de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, fueron objeto de una reforma según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977; sin embargo cabe aclarar que dicha reforma fué únicamente de forma y no de fondo, toda vez que la misma consistió en sustituir la mención de "Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores" por el de "Secretaría de Hacienda y Crédito Público", que en lugar de aclarar o facilitar la interpretación del dispositivo jurídico, lo vino a hacer más difícil, ya que generalizó y no especificó, como era la intención señalada por el legislador en la exposición de motivos del Texto Original de la Ley al establecer: "Encomendar la vigilancia de que se trata a una dependencia de la Secretaría de Hacienda".(5)

- 4.-Leyes y Códigos de México.-Código Fiscal de la Federación.-Colección Porrúa.-Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-Trigésima Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1981.-p.534.-
- 5.-Diario Oficial de la Federación.-Exposición de Motivos Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-31 dic.de 1959.-p.6

Analizando la Ley un poco más a fondo, encontramos que el artículo 4º, reformado, trajo consigo una generalización más problemática al señalar que son facultadas para la aplicación de la Ley, las Unidades Administrativas que señale el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones legales aplicables, ya que como veremos más adelante, dicho reglamento en sus primeros decretos no especificaba ninguna autoridad facultada para aplicar la Ley y en las reformas vigentes menciona a la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda para aplicar la Ley en estudio, pero en ningún ordenamiento se señala la reforma a la propia Ley de Vigilancia de Fondos y Valores en la cual se facultara a la Contraloría Interna.

No obstante lo señalado anteriormente, las reformas únicamente fueron en cuanto a algunos artículos de la Ley, quedando vigente su Reglamento, es decir, quedó intacto, toda vez que en su artículo 1º se señala:

Artículo 1º.- " Corresponde a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, organizar, desarrollar y mantener el Servicio de Vigilancia, de acuerdo con las normas establecidas en

la Ley y en su Reglamento".-(6)

Se desprende de lo señalado en el artículo citado, que va en -- contradicción clara con lo establecido por la Ley en su Artículo 2º, ya que el Reglamento sigue apareciendo la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores como la autoridad facultada para aplicar la Ley en comentario; igualmente existe una incongruencia marcada -- con lo señalado en el artículo 4º de la Ley, toda vez que como se se ñaló anteriormente, la Ley en dicho artículo remite al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dejando a este Reglamento el señalamiento de las Unidades Administrativas facultadas, sin embargo, el Reglamento de la Ley la sigue especificando -- al considerar a la citada Dirección General como la facultada para -- su aplicación.

Con el objeto de llevar una congruencia con el artículo 4º de -- la Ley reformado, en los Diarios Oficiales de la Federación de fe -- chas 23 de mayo de 1977 y 31 de diciembre de 1979, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el señalado en último término entró en vigor el 1º de enero de 1980 - -

6.- Leyes y Códigos de México.-Código Fiscal de la Federación.-Colección Porrúa.-Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-Trigésima-Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1981.-p.563 .

abrogando el de 1977 y en sus artículos del 77 al 79 señalaba la competencia y facultades de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación en la aplicación de la Ley en comentario, sin embargo como veremos en el capítulo siguiente, el problema se agrava ya que en el año de 1983, entran en vigor nuevas leyes, -- así como reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983 y en el cual desaparece la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores y se crea la Contraloría Interna de dicha Secretaría, pero tampoco se señala la facultad de aplicar la Ley en estudio ni su Reglamento.

El 16 de agosto de 1985, se publica el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual se facultata a la Contraloría Interna para aplicar la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, sin embargo supedita su ejercicio a los términos del acuerdo delegatorio, mismo que aún no ha sido publicado.

Por todo lo expuesto se infiere la necesidad urgente de expedir decretos de reformas, modificaciones e incluso abrogar algunos artículos de la Ley en estudio y de su Reglamento, pero sobre todo ade--

cuar el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú**bl**ico, así como la expedición de los respectivos Acuerdos Delegatorios de Facultades, con el fin de que se haga más congruente con las normas jurídicas en análisis y principalmente que se encuadre en un marco de derecho que varias administraciones han venido propagando - sin cumplirlo hasta la fecha, ya que se ven impedidos por el notorio descuido de los órganos encargados de revisar los ordenamientos jurídicos en vigor a fin de proponer las modificaciones, derogaciones o adiciones correspondientes.

CAPITULO III.

RELACION E INCONGRUENCIA DE LA LEY SOBRE EL--
SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE
LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO CON OTROS ORDE-
NAMIENTOS JURIDICOS Y SU PROBLEMATICA APLICA-
TIVA.-

Desde hace aproximadamente cuatro o cinco sexenios, el respec-
tivo Titular del Ejecutivo Federal, ha tratado de establecer políti-
cas tendientes a evitar las duplicaciones existentes, precisar res-
ponsabilidades y simplificar estructuras, realizando los ajustes ne-
cesarios con el fin de que tanto los servidores públicos como la po-
blación en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son --
las facultades de las distintas entidades de la Administración Pú-
blica Federal y sus modalidades de creación y funcionamiento.

El actual Presidente de la República, expidió un Acuerdo en el
que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades
de la Administración Pública Federal, deberían instrumentar para la
Simplificación Administrativa a fin de reducir, agilizar y dar --
transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante-
ellas, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8-
de agosto de 1984.

" Según este Decreto, las acciones que se emprendieran debe- -

rían orientarse entre otras cosas a:

- Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan, para que esto no se diluya, ni la toma de decisiones se entorpezca.
- Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación de servicios.
- Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculicen un proceso administrativo, impidan racionalizar la prestación de servicios públicos y alienten la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público." (1)

Contrario a las políticas que ha establecido el Estado, podemos observar un crecimiento desmesurado del aparato administrativo y una emisión excesiva y compleja de legislación que lejos de evitar la duplicidad de funciones, acciones e instancias, nos han llevado a la creación de un cúmulo de autoridades y ordenamientos jurídicos que hacen más confusos dichos trámites y procedimientos, propiciando con ello burocratización, controlismo y confusiones en la gestión y trámite de asuntos con el consecuente perjuicio tanto - -

1.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Simplificación Administrativa.-Talleres Gráficos de la Nación.-México.-1984.-p.11

para servidores públicos como para la población en general.

Por lo anterior, trataremos en este capítulo de hacer notar la relación que guardan las leyes en estudio entre sí y con otros ordenamientos jurídicos, pero sobre todo, la problemática que se presenta en el momento de aplicar estas normas al caso concreto.

Igualmente iremos ahondando en señalar las incongruencias de-- la propia normatividad en estudio, así como las demás leyes y reglamentos relativos, a fin de que queden claramente señaladas dichas - Incongruencias y sus problemas de aplicación.

" La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores - de la Federación establece:

Artículo 2º.- El Servicio de Vigilancia que esta Ley regula -- dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4º.- Para la aplicación de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias tendrán el carácter de autoridades, las unidades administrativas que señale el Reglamento Interior de la Secretaría de Ha

cienda y Crédito Público y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 5º.- Tendrán el carácter de autoridades auxiliares -- del Servicio de Vigilancia, los Jefes de las siguientes dependencias:

- I.- Oficinas Federales de Hacienda;
- II.- Aduanas;
- III.- Oficinas Subalternas Federales de Hacienda
- IV.- Oficinas de Correos.
- V.- Oficinas de Telégrafos.
- VI.- Otras Oficinas y Agentes de la Federación-- con manejo de fondos y valores, y
- VII.- Personal con funciones de Inspección de -- las demás dependencias del Poder Ejecutivo

Artículo 6º.- El personal auxiliar a que se refiere el Artículo anterior estará investido, en el ejercicio de las funciones que con tal carácter le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o -- las autoridades de que dependa directamente, de las mismas facultades y obligaciones que corresponden a las autoridades mencionadas en el Artículo 4º.

Artículo 7º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público revisará los actos de vigilancia ejecutados para emitir los acuerdos definitivos que procedan. Los actos que por su naturaleza queden definitivamente consumados por su realización, sólo serán revisados para exigir las responsabilidades a que haya lugar". (2)

* El Reglamento de la Ley antes citada señala:

Artículo 1º.- Corresponde a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación organizar, desarrollar y mantener el Servicio de Vigilancia de acuerdo con las normas establecidas en la Ley y en este Reglamento.

Artículo 3º.- La Dirección es el conducto para cumplir, comunicar y hacer ejecutar los acuerdos y resoluciones que en materia de vigilancia de fondos y valores

2.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.-Trigésima Edición.-México.-1981.-pp. 531 y 536 .

de la Federación, dicten los CC. Secretarios del Ramo y Subsecretario que corresponda.

Artículo 5º.- Son Autoridades auxiliares del Servicio:

I.- Los Jefes de:

- a). Oficinas Federales de Hacienda, Subalternas- y Agencias;
- b). Aduanas y Secciones Aduaneras;
- c). Pagadurías y Agencias Civiles y Militares;
- d). Administraciones de Correos, Sucursales y -- Agencias;
- e).- Administraciones de Telégrafos;
- f). Otras dependencias, oficinas y agencias de - la Federación con manejo de fondos y valores

II.-El personal con funciones de inspección de - las demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Artículo 7º.- El personal de inspección invariablemente deberá enviar a la Dirección la documentación relativa a los actos de vigilancia que realice, para que- previa revisión de la misma emita los acuerdos - definitivos sobre las diligencias realizadas"(3)

De la simple transcripción de los artículos antes enumerados, se desprende la contradicción existente entre ambos ordenamientos, lo cual se debe principalmente a que en 1977 se reformó la Ley, y aún cuando fueron reformas más de forma que de fondo, ya que consistieron en cambiar los títulos de " Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores" por el de "Secretaría de Hacienda y Crédito Público", dieron lugar a incongruencias entre la Ley y su Reglamento; toda vez que el Artículo 2º de la Ley no concuerda con el 1º de su Reglamento, según quedó transcrito anteriormente.

Así mismo en la reforma al artículo 4º de la Ley, se sustituye Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores por el de unidades administrativas que señale el Reglamento Interior de la Secretaría, es decir, dejan a este ordenamiento el señalamiento de la autoridad facultada para la aplicación de la Ley.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley analizado, continúa intacto hasta la fecha, y el mismo sigue señalando a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores como la autoridad competente para la aplicación de la Ley como del propio Reglamento, lo cual resulta ilógico puesto que esta Dirección con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pasó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y posteriormente desapareció y con ello ya no existe la facultada para aplicar la

ley y reglamento en estudio.

Derivado de la reforma al citado artículo 4º en el sentido de que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalaría las unidades administrativas competentes para aplicar la ley y reglamento, surgió el problema de que durante muchos años no se especificó la autoridad correspondiente, siendo hasta el 26 de agosto de 1985 en que se publicó el nuevo Reglamento Interior que en sus artículos 12 y 141 estableció lo siguiente:

Artículo 12.- " Compete al Contralor Interno:

Frac. XVIII.- Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones; efectuar las denuncias que procedan, así como ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; dando la intervención que corresponda a la Procuraduría Fiscal de la Federación, todo ello en las materias de su competencia.

Artículo 141.-Las Delegaciones Regionales de la Contraloría Interna podrán, por conducto de los servidores pú-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

blicos autorizados, dentro de su circunscripción territorial, en el ámbito de la Secretaría, y en los términos del Acuerdo de Delegación respectivo:

Fracción VII.-Proponer pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones; formular las denuncias correspondientes y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, dando la intervención que corresponda a la Subprocuraduría Fiscal Regional de su Circunscripción Territorial, todo ello en materia de su competencia".(4)

De lo señalado en los artículos descritos, se puede deducir que los mismos no resolvieron ningún problema, puesto que de su redacción se desprende que la única persona competente para ejercer las facultades de la Ley en estudio, es el Contralor Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que las demás de-

4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Reglamento Interior 1905.-Departamento de Gráficas.-México.-Agosto de 1965.- pp.22, 25, 139 y 140

pendencias de esta Contraloría, carecen del Acuerdo Delegatorio correspondiente, ya que si bien es cierto que las facultades están señaladas, su ejercicio está supeditado a lo que establezca el Acuerdo Delegatorio, por tanto, los actos y resoluciones llevadas a cabo hasta la fecha, son nulos de pleno derecho. Así mismo es necesario aclarar que esta autoridad no puede aplicar el Reglamento de la Ley analizada por no estar facultada para ello en el Reglamento Interior antes mencionado.

Por otra parte, en los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley se mencionan las autoridades auxiliares del Servicio de Vigilancia; las funciones y facultades de que estarán investidas, así como de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la que revise los actos de vigilancia ejecutados por las autoridades auxiliares y emitirá los acuerdos definitivos que procedan.

Aquí consideramos importante hacer la aclaración que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1982, se publicaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por las que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en el Artículo Sexto Transitorio se establece:

Artículo Sexto.- " Cuando en los términos del presente decreto

se de una denominación nueva o distinta a alguna dependencia cuyas funciones estén establecidas con anterioridad, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine este Decreto y demás disposiciones relativas".-(5)

Al expedirse el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983, determinó en su artículo Tercero Transitorio que la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores pasaba a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con estos dos últimos ordenamientos se complicó aún más la situación, toda vez que por un lado la Ley nos remite al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que -- en éste se señale la autoridad facultada para ejercerla; el Reglamento Interior faculta a la Contraloría Interna para aplicar la Ley en análisis; sin embargo el Reglamento de la Ley señala a la Direc-

ción General de Vigilancia de Fondos y Valores como la autoridad facultada para aplicar tanto la Ley como su Reglamento en estudio, pero es aquí donde surge la problemática puesto que como ya quedó - - asentado, esta Dirección pasó a formar parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y sus atribuciones y funcio--nes también pasaron a esta Secretaría de acuerdo al artículo sexto--transitorio del decreto de su creación.

Lo obstante lo señalado en el artículo 7º tanto de la Ley como de su Reglamento, en el sentido de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería la autoridad facultada para emitir los acuer--dos definitivos que procedieran en cuanto a los actos de vigilancia realizados y que el conducto sería la Dirección General de Vigilan--cia de Fondos y Valores, además de la problemática asentada en los párrafos anteriores, existe incongruencia en la propia Ley de Vigi--lancia, toda vez que en las reformas publicadas en el Diario Ofi--cial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, se reformó el ar--tículo 39 fracción I estableciéndose que una vez formado el expedien--te se turnará a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su confirmación, es decir, en estos casos sería la Secretaría de Pro--gramación antes citada quien emitiría los acuerdos definitivos pro--cedentes y no la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• Ahondando un poco más, volvemos a lo asentado anteriormente y-

encontramos que la dependencia de la Secretaría de Programación y - Presupuesto que emitía los acuerdos definitivos, también pasó a formar parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la normatividad en estudio hasta la fecha continúa intacta.

Aquí se nota claramente como existe multiplicidad de autoridades que se encuentran facultadas por un mismo ordenamiento para llevar a cabo una misma función y obviamente, también se establece claramente el cúmulo de disposiciones normativas incongruentes e incompatibles entre sí.

CAPITULO IV.-

LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA ESTABLECIDA EN LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

Antes de entrar al desarrollo del presente capítulo, considero importante recordar lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo señalado por algunos doctrinistas con relación a la Supremacía de la Constitución y los principios jurídicos en ella consagrados, sin omitir algunas definiciones relacionadas con el tema.

Señalaremos en primer término lo que se entiende por Función Legislativa y al respecto Serra Rojas menciona: " La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público". (1)

En relación con la Ley, García Oviedo la define así: " La Ley -

1.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa.-12ª Edición.- 1983.- p. 50 .

en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho. En este sentido amplísimo se considera Ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre". (2)

La Ley Suprema de toda la Unión se forma con los siguientes actos legislativos:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las Leyes Ordinarias.
- Los Tratados que estén de acuerdo con la Constitución celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.
- Los Decretos.

Serra Rojas define a la Administración Pública de la siguiente manera: " La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señ

2.- Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo , tomo I.- Editorial Porrúa.-12ª Edición.-1963.- pp. 51 y 52.

lan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación ". (3)

El mismo autor nos menciona dentro de las formas que reviste - la Administración Pública a dos de ellas y las define así: "Admi--nistración Activa, nos pone en presencia con una organización ofi--cial encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica los fines del Estado contenidos en la legislación. Es la - función normal del Poder Ejecutivo subordinada al orden jurídico".- (4).

" La Administración Contenciosa, supone la alteración de ese --orden jurídico, sea por la propia administración lesionando el inte--rés general". (5)

El Multicitado autor también señala que; "La Administración Re--glada, es una actividad totalmente subordinada a la Ley siguiendo - el principio del Estado de Derecho y del mandato de que el funciona--rio no puede realizar otros actos que no sean los permitidos en la--Ley". (6)

3.- Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo; Tomo I.-Editorial Porrúa.-12ª Edición.-México.-1983.- p. 79.

4.- Ibidem. p.92

5.- Ibidem. p.93

6.- Idem. p.93

" La Administración de Control o Contralor, que es la encargada de comprobar la legitimidad de los actos que le atañen". (7)

La Administración Pública se subordina en la realización de -- sus actos al Derecho Administrativo, manteniendo el principio de -- que los órganos públicos solo hacen lo que la Ley les permite. Sin embargo, como se podrá apreciar más adelante, en la aplicación de -- los ordenamientos jurídicos en análisis, no se siguen estos principios lo que atenta contra la Constitución Política del País.

En cuanto a las relaciones del Derecho Administrativo, el autor antes citado nos menciona que: " Derecho Constitucional y Derecho Administrativo forman las vertientes jurídicas y que no debe olvidarse que todo problema de Derecho Administrativo comienza por -- ser un problema de Derecho Constitucional. La seguridad Constitucional proporciona la base más segura y efectiva en la aplicación de -- la Ley". (8)

Ya entrando en materia señalaremos que en el Capítulo VII de -

7.- Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo; Tomo I.-Editorial Porrúa.-12ª Edición.- México.- 1983.- p.93.

8.- Ibidem.- pp. 149 y 150.

la Ley en análisis, denominado " Procedimientos en la Comprobación-de Irregularidades", específicamente en el artículo 37 se establece la facultad económico-coactiva que en concepto del suscrito va en - contra de nuestra Carta Magna al señalar que:

Artículo 37.- " Cuando en el curso de una investigación se descubra la existencia de alguna responsabilidad, - que origine daño o perjuicio al Erario Federal y no se solvente en el acto, se procederá de inmediato al embargo precautorio de bienes del responsable en cantidad suficiente para garantizar los intereses del propio Erario, si de momento - puede precisarse el monto de la responsabilidad.

En caso contrario se embargarán precautoriamente todos los bienes conocidos del responsable, sin perjuicio de que dicho embargo se amplie o reduzca en la medida que sea necesario, una vez que - se determine en forma definitiva el monto de la responsabilidad.

Practicado el embargo se turnará la documentación correspondiente y se pondrán a disposición de la Oficina Recaudadora Federal más inmediata-

los bienes embargados para los efectos que proce
da conforme a la Ley".(9)

Asimismo el Reglamento de la Ley antes citada menciona en su Ti
tulo Cuarto, Capítulo II, "Embargo Precautorio", específicamente en
sus artículos 114 y 115 lo siguiente:

Artículo 114.- " En el caso de que las responsabilidades pre-
ventivas constituidas en los términos del capí-
tulo precedente no sean solventadas por los res-
ponsables en el momento que sean requeridos pa-
ra ello, se procederá a embargar precautoriamen-
te en la vía administrativa, bienes de su pro-
piedad suficientes para garantizar su importe,-
así como sus accesorios legales.

Artículo 115.- " Para los efectos del artículo anterior deberá
expedirse previamente por las autoridades de la
Dirección, mandamiento escrito, motivado y fun-

9.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.--
Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.-Editorial Porrúa.-Trigésima Edición.-México.-1981.-pp.543 y 544.

dado en el que se designará el ejecutor para la práctica del embargo precautorio, en caso de -- que no se obtenga la solventación en efectivo - del importe de las responsabilidades". (10)

Como se desprende del propio articulado transcrito, basta y sobra que se descubra alguna responsabilidad y no se solvente en efectivo en el acto, para que la autoridad proceda al embargo de bienes del responsable suficientes para garantizar los intereses del Era--rio Federal, incluso se pueden llegar a embargar todos los bienes - conocidos del responsable si de momento la autoridad no puede pre--cisar el monto de la responsabilidad.

Aquí es donde en concepto del suscrito estriba la anticonstitucionalidad de estos ordenamientos, toda vez que con la sola presunción que tenga la autoridad de que determinada persona es responsable, finca la responsabilidad y procede al embargo precautorio, es--decir, no le da oportunidad de defensa al presunto responsable, pa--ra desvirtuar su responsabilidad, ni de aportar pruebas, ni le señala el plazo para demostrar su probable inculpabilidad, sino que por el

10.- Leyes y Códigos de México.- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa.- Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.- Editorial Porrúa.-Trigésima Edición.-México.-1981.- p.585 .

contrario, en forma por demás anticonstitucional se ve privado de -- sus bienes y posesiones por el simple hecho de que según arbitrio de la autoridad, ésta le finca una responsabilidad de caracter preventivo, privándole totalmente de su derecho de audiencia.

Para aclarar un poco más este punto, consideramos necesario -- transcribir lo estipulado por el Artículo 14 Segundo párrafo de nuestra Carta Magna que al respecto dice:

Artículo 14.- " A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Segundo Pá-
rrafo.-

Nadie podrá ser privado de la vida, de la liber-
tad o de sus propiedades, posesiones o derechos, --
sino mediante juicio seguido ante los Tribunales --
previamente establecidos, en el que se cumplan --
las formalidades esenciales del procedimiento y --
conforme a las Leyes expedidas con anterioridad --
al hecho". (11)

Este artículo de nuestra Constitución Política establece la ga--

rantía individual que se conoce con el nombre de "Garantía de Audiencia" y que se refiere a la necesidad de juicio previo, que es el marco necesario que presenta el régimen de Derecho, porque en toda afectación, no solo corporal sino de cualquier índole, es imprescindible que los posibles afectados expresen sus puntos de defensa para ser escuchados y tomados en cuenta en Juicio, evitándose con esto la arbitrariedad de las autoridades y satisfaciendo la garantía Constitucional antes citada.

El anterior principio no se sigue por las autoridades administrativas que aplican la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, ya que no siguen un procedimiento en el que se oiga al presunto infractor previamente a imponerle la sanción administrativa o fincarle la responsabilidad preventiva, no obstante que el Artículo 11 de la Ley en análisis así lo establece y ordena que las visitas se practiquen de acuerdo con las prevenciones de la Constitución.

Es decir, en este último precepto se considera la Supremacía de la Constitución y sin embargo no la aplican, puesto que la imposición de la sanción administrativa se realiza sin seguir previamente a su aplicación, ningún procedimiento en el que se oiga previamente en defensa al presunto afectado.

Con lo aquí señalado, considero que queda muy clara la anti- -
constitucionalidad de los preceptos enumerados y consecuentemente -
de la facultad económico-coactiva establecida en los ordenamientos-
motivo de la presente tesis, toda vez que no se respetan los dere--
chos de audiencia ni el de seguridad jurídica que con el rango de -
Garantía Individual se encuentra enmarcada por la Constitución Polí-
tica de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO V.

C O N C L U S I O N E S .

Del análisis anteriormente efectuado con respecto de los ordenamientos en cuestión, así como las tesis doctrinales enunciadas en el desarrollo del tema, es pertinente emitir las siguientes conclusiones:

- 1.- La Administración Pública en el devenir histórico ha incurrido en deficientes legislaciones que han provocado que - hasta la propia administración pública incurra en confusiones, por lo que deberá tratarse de legislar correctamente- y los servidores públicos superiores se abstengan de crear dependencias a la ligera, toda vez que para el efecto existen procedimientos establecidos y los cuales se deben cumplir para evitar la multiplicidad de dependencias y ordenamientos reguladores de un mismo asunto, lo que conllevaría una notable reducción del aparato burocrático y consecuentemente una disminución del gasto público tan necesario en la actualidad.
- 2.- Igualmente resulta necesario de que al llevar a cabo las -

reformas, adiciones o derogaciones de un ordenamiento jurídico, al mismo tiempo se efectúen reformas a los Reglamentos correspondientes, así como a los dispositivos jurídicos que tengan relación con el ordenamiento reformado, adicionado o derogado, con el propósito de llevar una congruencia entre sí y con ello evitar graves confusiones al momento de su aplicación o al ejercitar alguna acción en contra de algún ordenamiento que esté en este supuesto, como es el caso de la Ley y Reglamento antes analizados los que se encuentran en conflicto dadas las contradicciones que han originado por la deficiente legislación.

- 3.- Del estudio efectuado a los preceptos mencionados, podemos concluir que existe multiplicidad de legislaciones, así como multiplicidad de autoridades que conocen o tienen facultad de conocer del mismo asunto, por lo que se deberá codificar dentro de lo posible estas legislaciones y así evitar tantas leyes y autoridades concedoras del mismo asunto y con lo cual también se evita duplicidad de funciones-acciones e instancias, señalando igualmente que deberán precisarse las responsabilidades y funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, debiendo especificarse la -

facultad a una sola dependencia para aliviar el burocratismo existente en la Administración Pública y el crecimiento desmesurado del aparato gubernativo.

4.- Asimismo, encontramos en los diversos dispositivos jurídicos analizados, cómo los Reglamentos en frecuentes ocasiones exceden el alcance de la Ley e incluso la contrarian, como ocurre con la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, siendo mi opinión que ésto se debe al descuido de los juristas al servicio del Ejecutivo Federal que en su afán de perfeccionar o aclarar lo enmarcado por la Ley respectiva, se exceden en el alcance señalado por la misma, por lo que debemos mencionar y dejar bien asentadas estas deficiencias -- con el fin de que se corrijan y eviten en lo máximo posible, puesto que con ello también implica una violación a nuestra Carta Magna como quedó debidamente asentado en el presente trabajo.

5.- Como se mencionó anteriormente, tanto la Ley como el Reglamento motivo del presente estudio, carecen de un procedimiento debidamente definido en materia de responsabilidades, es decir, no se establecen medios de impugnación ni -

de defensa de los presuntos responsables, concluyendo en este caso que se establezca dentro del Capítulo denominado " De los Procedimientos en la Comprobación de Irregularidades" tanto los Recursos para impugnar una resolución sea de carácter preventivo o definitivo, la forma de notificación, términos y plazos correspondientes así como que previamente a tomar una decisión que afecte a la persona o patrimonio de los presuntos responsables, se les llame al procedimiento de investigación para que se les de la oportunidad de aclarar, probar, desvirtuar o en su caso colaborar en la determinación del o de los presuntos responsables de irregularidades y no tomar decisiones sin contar con los elementos necesarios para ello y causar perjuicios a las personas en flagrante violación de sus derechos.

- 6.- El Ejecutivo Federal debe llevar a cabo una revisión minuciosa de la Constitucionalidad de la legislación que aplica y en caso necesario suprima las leyes obsoletas, adicione o reforme los ordenamientos que así lo requieran y de preferencia se codifiquen y así solo exista un cuerpo de leyes que regule el procedimiento administrativo y contencioso, como ejemplo para este caso, tenemos el Código Fiscal de la Federación que contiene dentro de su articulado-

tanto la parte normativa administrativa como la procesal - administrativa como contenciosa, por lo que de hacerse así sería más fácil actualizar el mismo, incluyendo la parte - procesal de las Leyes y Reglamentos que lo contengan y ad - dicionar los que no cuentan con ello, trayendo consecuente-- mente una agilización en la resolución de los asuntos de - su competencia, asimismo, se evitarían confusiones y moles - tias innecesarias para los particulares o para los propios servidores públicos afectados.

- 7.- Por último y con respecto a los ordenamientos jurídicos es - tudiados, considero que deberían abrogarse tanto la Ley So - bre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Fe - deración y su Reglamento, toda vez que en nuestro concepto existe duplicidad en su articulado con el que contiene la - Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Re - glamento, así como con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Igualmente, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público como su Reglamento, debe derogarse en cuanto a lo - señalado en relación con las responsabilidades, ya que - - éste se encuentra establecido en la Ley Federal de Respon - sabilidades de los Servidores Públicos, máxime que éste es -

el dispositivo que aplica la Secretaría de la Contraloría-General de la Federación quien en última instancia es -- quien está facultada para fincar en definitiva los Pliegos de Responsabilidades correspondientes.

También considero que debe reformarse y adicionarse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - con lo cual quedaría englobado lo referente al procedimiento, medios de impugnación y términos para interponerlos, - todo esto en lo referente a las responsabilidades.

Por todo lo aquí estudiado y analizado, considero que la - presente Tesis es de gran utilidad tanto para el Estudiante de Derecho o carreras afines, como a la propia Administración Pública Federal y al público en general, esperando haber efectuado las aportaciones idóneas para este fin.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

B I B L I O G R A F I A .

- Código Fiscal de la Federación.- Colección Porrúa; México, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I,- México, 1982.-
- GARZA, Sergio Francisco de la.-Derecho Financiero Mexicano.-Décima - Edición, Editorial Porrúa.-México.-1981.
- Instructivo Para Actos de Vigilancia,Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-México.-1987.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.
- Manual de Organización de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.-1976.
- Manual de Organización del Gobierno Federal.-1976.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1980.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-
- SERRA ROJAS, Andrés.-Derecho Administrativo, Tomos I y II.-Décima Segunda Edición,Editorial Porrúa.-México.-1983
- SORIA, Oscar.-Cómo Investigar, Primera Edición.-U.A.G.-México.-1984.
- Simplificación Administrativa.-Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-México.-1984.
- TERA RAHIREZ, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.-Décimocuarta-Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1976.