

El 7 de diciembre de 1917 fueron dadas a conocer a la Cámara de Diputados por las comisiones dictaminadoras las propuestas de reforma de la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de ley que había aprobado la Cámara de Senadores. Las comisiones manifestaban en su dictamen que encontraban conveniente aprobar en todas sus partes tales reformas y adiciones, por la necesidad del Ejecutivo de contar con las secretarías y departamentos requeridos para su funcionamiento.

Es claro que la creación del Departamento de Contraloría, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera un control eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, para evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario. La regularización de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento de este departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

Este departamento, dotado de funciones específicas y buena organización desde esa época, buscó que su personal conjugara honestidad y excelente trabajo. La tarea no era fácil, pues se vivía una época de reconstrucción en la administración pública, en la que el jefe del Ejecutivo impulsó su programa de gobierno basándose en el importante papel que jugaba la Contraloría al imprimir a la máquina burocrática la dirección adecuada para alcanzar sus metas.

Por tanto, como ya se mencionó, el 25 de diciembre de 1917, López Presa asegura que

se crearon siete secretarías de Estado y cinco departamentos, entre ellos el Departamento de Contraloría... El control ejercido sobre la administración pública por parte de este departamento se encauzaba en dos vertientes: vigilar la legalidad del manejo de los fondos y bienes públicos, y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental... En octubre de 1932, una iniciativa del ejecutivo determinó la desaparición del departamento, pero no de sus atribuciones, las cuales, por ser esenciales en el manejo de recursos y programas gubernamentales, así como para la adecuada vigilancia de la conducta de los servidores públicos, fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda, dependencia que se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años.²⁷

²⁷ José Octavio López Presa, *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 155-158.

Para ejercer mayor control en relación con los ingresos y egresos, planeación de obras, coordinación y vigilancia de las inversiones del gobierno federal, conservación y administración de los bienes de propiedad originaria y de dominio público, las funciones que tenía asignadas la Secretaría de Hacienda se fueron reasignando a otras áreas de gobierno, entre las que se cuentan la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Presidencia, Patrimonio Nacional, Programación y Presupuesto y Comercio y Fomento Industrial.

Esta reglamentación no fructificó, ya que las leyes de Responsabilidades de 1939 y de 1979 fueron aplicadas insuficientemente, pues su objeto era sancionar a través de contadas declaraciones de procedencia que se presentaron durante su vigencia; su aplicación real se centró en los empleados inferiores que tenían que someterse a un procedimiento de responsabilidad que implicaba la participación de un jurado popular, en los términos del párrafo quinto del artículo 111 constitucional en su texto original, jurado que fue sustituido en la reforma de 1982.

No obstante los esfuerzos desplegados, esta reforma adoleció de reglas claras en materia de responsabilidades administrativas y fue benéfica sólo en algunos aspectos, ya que en su redacción se puso mayor énfasis en los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos.

Con esta reforma se evidencia un cambio, aunque en la redacción original del Constituyente de Querétaro siguió bajo la misma terminología de la Constitución de 1857, que llevó el nombre de "responsabilidad de los funcionarios públicos" y que se refería a preceptos dirigidos al ámbito procedimental para regular el juicio político y la declaración de procedencia en relación con los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas dotadas de fuero.

Lo que hoy conocemos como responsabilidad de los servidores públicos no es materia nueva. El 4 de enero de 1980 se inicia una etapa de mayor reglamentación y eficaz supervisión de la labor gubernamental, alcanzando mayor relevancia a partir del 28 de diciembre de 1982 con la modificación del título IV de la Constitución federal, al crearse un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos.

En la reforma de 1982 se utilizó el término de *servidores públicos* no sólo con objeto de introducir elementos de carácter ético, sino que también se buscó extender la responsabilidad a funcionarios menores y a los empleados públicos, ya que hasta ese momento estaba dirigida esencialmente a los altos funcionarios.

En el mismo año y con miras a la construcción de auténticos mecanismos de control administrativo, en el marco del Programa de Renovación Moral de la Sociedad se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la cual fueron asignadas las atribuciones de control y vigilancia que estaban dispersas, y que a la postre se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo que

se constituyó como un órgano eminentemente preventivo de conductas ilícitas entre los servidores públicos.²⁸ En ésta época se buscó recobrar el espíritu del legislador plasmado en las primeras constituciones mexicanas al expedir leyes específicas para reglamentar la actuación y el control de los servidores públicos.

Se han alzado voces que consideran las acciones de control administrativo y los órganos encargados de dicha actividad como instancias persecutorias de los servidores públicos; nosotros consideramos que estas instancias más son coadyuvantes del servidor público en virtud de que sus atribuciones y funciones permiten corregir desviaciones que, sin que intervenga la mala fe o el dolo, pueden consumarse en detrimento de la ciudadanía, de los recursos federales y en general de la imagen pública.

Si bien se ha dicho que los órganos de control sólo observan las desviaciones y no reconocen públicamente los aciertos administrativos o el impacto de los programas en que participan los servidores públicos, se ha llegado a considerar que ello es porque constitucionalmente todo servidor público tiene la obligación de actuar salvaguardando la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, y por ello el cumplimiento de una obligación resulta un compromiso con la sociedad y debe constituir satisfacciones personales; no obstante, se debe entender como una actividad remunerada y ello ya implica un compromiso que deriva estar sujeto a una serie de disposiciones legales que marcarán obligaciones y derechos.

Es notable el desarrollo que ha experimentado el derecho administrativo y su aplicación en las estructuras gubernamentales en nuestro país, como también es encomiable el esfuerzo de todos aquellos que lo han hecho posible, lo que nos lleva a reflexionar que dichos avances han sido impulsados por hombres y mujeres que entregados al trabajo como seres humanos entienden las necesidades colectivas y se esfuerzan por encontrar día con día los senderos para la consolidación de una vida social más justa y equilibrada.

Organización de la administración pública federal

El concepto de *gobierno* se utiliza para designar al conjunto de los poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía; de esta forma, "es el elemento dinámico del Estado encargado de garantizar la convivencia

²⁸ *La renovación moral de la sociedad, 1982-1988*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1998.

pacífica. Con frecuencia se incurre en identificar Estado y gobierno como si se trata del mismo fenómeno; si bien ambos se encuentran entrelazados, ello no quiere decir que sean iguales".²⁹

En razón de lo anterior y para dejar en claro las posiciones que se expresan en torno al tema, consideramos la función de gobierno como la facultad para establecer las políticas que norman la dirección del Estado, con funciones y órganos específicos. Jellinek ha establecido que "en su carácter de asociación organizada, sigue necesariamente a los órganos del Estado".³⁰

Así, los órganos que lo constituyen conforman una unidad jurídica mediante la cual el Estado realiza sus funciones de manera equilibrada; por tanto,

la ciencia de la administración es el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden atender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en la que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno; por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva.³¹

En términos generales se concibe al gobierno como la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración y la interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado;³² en sí el gobierno manifiesta su voluntad y desarrolla su actividad a través de órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por los ordenamientos jurídicos.

Con el incremento gradual de las tareas gubernamentales se inició una centralización de las decisiones en cada una de las dependencias, así como la división de tareas y el nombramiento de titulares en las áreas administrativas en expansión. En consecuencia, surgió la necesidad de incorporar personal que cumpliera con las atribuciones y los programas encomendados a dichas áreas, originándose las jerarquías dentro del gobierno.

A diferencia de Marx y Lenin, Weber llegó a la posición de que las administraciones centralizadas podrían ser ineludibles, ya que "el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las tareas de gobierno, que exige una superioridad técnica a causa de la creciente necesidad del entrenamiento y de la experiencia, favorece inevitablemente

²⁹ Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 37.

³⁰ Jellinek, *op. cit.*, p. 412.

³¹ Citado por Ricardo Campos, *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas; liberalismo y democracia*, México, Géminis Editores e Impresores, 2000, pp. 65-66.

³² Rodrigo Moreno Rodríguez, *op. cit.*, p. 39.

la continuidad de una parte de los funcionarios. Con ello surge siempre la posibilidad de que se forme una organización social permanente para los fines del gobierno, lo cual equivale a decir: para el ejercicio del dominio".³³

Partiendo de las afirmaciones de Woodrow, "la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno"; en este sentido se fue gestando este sector llamado "administración pública".³⁴

Los cambios que se fueron generando en el Estado, aunados al crecimiento de la población, originaron un incremento en la demanda de servicios públicos. El aparato gubernamental, dada la amplitud de su función administrativa —"cuyo medio de acción esencial es humano... su administración adquiere existencia material por los individuos que la componen y sus instituciones no pueden ser concebidas sin el personal que les da vida";³⁵ en este sentido se vio de pronto ocupado por un sinnúmero de trabajadores, los cuales en ocasiones no tenían claridad de la función que les correspondía desempeñar; no obstante, y haciendo uso de la ambigua y discrecional reglamentación existente, asociada a la falta de un servicio civil de carrera, sólo con la buena voluntad y creatividad de algunos funcionarios públicos se cumplía con los compromisos gubernamentales.

El problema se expande con "la confusa organización del servicio público, sus indefiniciones, la abundante legislación superpuesta y contradictoria, sumada a la ausencia de una carrera administrativa y a la desestructuración en la administración de personal".³⁶

Del conjunto de servidores públicos, la excepción la constituían aquellos cuya contratación no exigió como requisito contar con experiencia en la labor gubernamental: el "amiguismo", los "compadrazgos" y el "nepotismo" fueron factores que caracterizaron diversas épocas en el gobierno, que desde luego motivaron infinidad de quejas, reclamaciones y denuncias contra los titulares de diversas dependencias gubernamentales, quienes amparados en ese hecho, en leyes excesivamente discrecionales, y con la ausencia de mecanismos claros de control, descuidaban sus funciones o las realizaban a su arbitrio.

³³ Max Weber, *Economía y sociedad*, p. 117.

³⁴ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 197.

³⁵ José Chanes Nieto, *Administración y política*, México, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 27-28.

³⁶ Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 59.

Imperaron muchas veces caprichos o autoritarismos, aun a sabiendas de que ciertas medidas obstruían el adecuado desarrollo de las actividades; entre la anarquía prevaleciente se generaban situaciones anómalas que desvirtuaban la esencia del servicio público, dando paso a una desmedida corrupción.

Estos factores, aunados a muchos más, que no permitían la transparencia en el ejercicio de los recursos y de las funciones, dieron origen a la instrumentación de mecanismos de control para detener las irregularidades y para prevenirlas a futuro. Podemos decir que la organización de la administración pública transitó por varias etapas en las cuales el poder ejecutivo incorporó una serie de controles internos; sin embargo, estos esfuerzos no siempre fueron suficientes.

A la administración pública debemos entenderla desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". Y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y la existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".³⁷ No obstante, como se ha venido mencionando, la centralización de las decisiones y el aumento considerable de las tareas del gobierno generaron crecimiento del poder y, en consecuencia, se empezó a hablar de un modelo burocrático.

En este contexto, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales generó la burocratización de las instituciones como forma de organización, la cual se instaura dada la dimensión de los Estados y de su organización interna. Max Weber la describe como

una estructura jerárquica caracterizada por una delegación de la autoridad de arriba hacia abajo; una serie de funciones en oficinas que poseen deberes y responsabilidades prescritas; reglas, fórmulas, reglamentos, que norman las operaciones de la organización y el comportamiento de sus miembros; un personal técnicamente calificado que se emplea de acuerdo con un escalafón y se promueve de acuerdo con sus resultados y capacidades y la escala de salarios se calcula sobre la base del rango y la jerarquía.³⁸

De esta forma podemos señalar que cualquier culto a la incompetencia sólo puede conducir al desastre.

México cuenta hoy con una sólida organización que permite tener mayor claridad en el rumbo y las metas que el gobierno federal se ha propuesto para la consecución de sus fines. De esta forma, su Constitución Política establece que

³⁷ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 119.

³⁸ Max Weber, *op. cit.*, p. 34.

la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.³⁹

Acorde con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, la cual se divide en: administración centralizada integrada por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del Ejecutivo federal; por su parte, la administración paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Para lograr equilibrio y equidad en la labor gubernamental, según lo establece la citada ley, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

Constitucionalmente, el poder Ejecutivo se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien con objeto de dividir el peso de la administración, nombra al frente de cada secretaría a un secretario de Estado con la disposición necesaria para enfrentar los grandes desafíos y la complejidad de la labor gubernamental, y quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxilia de subsecretarios, oficial mayor, directores generales, coordinadores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones reglamentarias.

De esta forma, al conjunto de los colaboradores más cercanos del depositario del poder Ejecutivo federal se le ha llamado *gabinete*, no obstante que ninguna disposición constitucional lo establezca, y hasta se ha clasificado en legal o restringido, ampliado y especializado.⁴⁰

Cada secretaría y departamento administrativo contará con un reglamento interior que determinará las atribuciones de sus unidades administrativas. Cada titular

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2002, p. 85.

⁴⁰ José Chanes Nieto, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, 1993, p. 49.

expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

Administración pública centralizada

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁴¹

Por su parte, la administración pública paraestatal, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integra por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, de crédito, además de los fideicomisos públicos, entre los que se cuentan:

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el decreto por el que se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal aparece una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y una adición a la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, pp. 57, 58 y 59).

Los institutos:

- Mexicano del Seguro Social
- Mexicano del Petróleo
- Mexicano de la Radio
- Mexicano del Transporte
- Mexicano de Cinematografía
- Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Nacional Indigenista
- Nacional de Ecología
- Nacional de la Nutrición

Las comisiones:

- Federal de Electricidad
- Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- Reguladora de Energía
- Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Los consejos y fondos:

- Nacional de Ciencia y Tecnología
- Nacional de Población
- Técnico Consultivo Nacional Forestal
- Mexicano de Inversión
- Para la Desregulación Económica
- Nacional de Fomento al Turismo
- Nacional para el Fomento de las Artesanías
- De Cultura Económica
- Petróleos Mexicanos

Los organismos públicos autónomos constitucionales:

- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Banco de México
- Auditoría Superior de la Federación
- Universidad Nacional Autónoma de México

Dicho ordenamiento establece la competencia y las atribuciones de cada una de las secretarías antes mencionadas, las de la consejería jurídica del Ejecutivo Federal, de la administración pública paraestatal y de los organismos públicos constitucionales autónomos. De esta forma queda claro que los órganos de la administración pública federal o locales son unidades administrativas entre las que se divide la competencia del Estado, la cual deriva de la atribución de funciones administrativas respecto de los distintos asuntos que son objeto de la propia dependencia de que se trate.

Como puede observarse, con objeto de lograr una adecuada racionalidad y un desempeño idóneo de las acciones gubernamentales, aparece como parte de la estructura misma del Estado una organización central con ramificaciones de especialización por cada área.

Bajo esta perspectiva, los gobiernos se han visto en la necesidad de renovar estructuras administrativas, adecuar funciones e implementar sistemas que no en todos los casos han sido las más apropiadas; estas modificaciones han tenido a través del tiempo no sólo motivaciones administrativas para fortalecer una determinada área, sino que también han estado sustentadas en determinaciones eminentemente políticas.

Las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad. Pero estas administraciones tienen calificaciones superiores porque están integradas por servidores públicos formados expresamente para administrar. En esas naciones se ha desterrado el diletantismo en el despacho de los negocios públicos y establecido carreras administrativas dotadas de profesionalización.⁴²

Arribar a un estado de cosas como el planteado anteriormente requiere contar con una clara visión tanto del tipo de nación que se quiere como de la calidad de sus servidores públicos. Al respecto, Jesús Reyes Heróles señaló:

Hoy en día tiene que lucharse porque la sociedad civil sea cada vez más una sociedad política y de esta manera evitar que el Estado se aleje y sobreponga a la sociedad, logrando que la sociedad civil sea cada vez más política; con ello se impide que la administración supla al gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno se independice o separe del votante.⁴³

⁴² Omar Guerrero, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p.1.

⁴³ Jesús Reyes Heróles, *La reforma política y sus repercusiones en los estados*, México, Cuadernos INAP, Serie Praxis, 1979, núm. 18, p.14.

En este sentido, la población ha asumido la responsabilidad en la toma de decisiones respecto de las personas que quieren que las gobierne y han puesto, por medio de la rendición de cuentas, un límite a los excesos y desviaciones gubernamentales que caracterizaron a la administración pública en otras épocas. Su descontento por ese tipo de actitudes se ha dejado sentir y, en consecuencia, se han reencauzado las políticas públicas y se ha innovado la esfera gubernamental, lo que nos permite vislumbrar nuevos tiempos y actitudes de los servidores públicos.

En el contexto general, la globalización ha llevado a los gobiernos de las naciones a modificar esquemas y estructuras gubernamentales con miras a dar mayor transparencia y efectividad a las acciones que tienen que ver con la satisfacción colectiva de los gobernados y con la salvaguarda de sus derechos individuales en el contexto de la democratización del país. "Antes de que termine este siglo el mundo cultural habrá completado el reajuste de las instituciones políticas pasadas e intentará la creación de nuevos sistemas que, alejados de los dogmatismos anteriores o de ilusorias doctrinas, coloquen al hombre en la forma de gobierno que corresponda a las condiciones sociales del futuro".⁴⁴

⁴⁴ Enrique Tierno Galván, prólogo al libro *Introducción del derecho político*, de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Bosch, 1958.

II El control interno y externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

La Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno del poder Ejecutivo. Enfoque preventivo y de profesionalización

Consecuencia de la acción legislativa inspirada en las necesidades ciudadanas y considerando que "el mundo de las grandes masas está llamando a nuestras puertas y no puede ser gobernado por leyes caducas que en la actualidad nos gobiernan, ni por débiles instituciones en transición perentoria, ni por gobernantes que periódicamente han hecho del poder público un lastimoso *modus vivendi*",¹ es importante mencionar que a la luz de la tendencia democrática que recorre el mundo, en México se han impulsado importantes cambios legislativos que están trasformando de fondo las políticas públicas encaminadas al establecimiento de acciones de control de la labor pública para que los recursos del pueblo sean administrados con honestidad y eficiencia.

En el marco de esta nueva filosofía se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,² la cual señala en su artículo segundo transitorio que se derogan los títulos primero, tercero y cuarto en materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal y que las

¹ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 16.

² *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.