

# LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

(Presentación sintética del tema de la Delegación Mexicana)

Si se acepta que la Administración Pública constituye un sistema complejo y dinámico, se hará evidente que la función de control no se agota en una etapa aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema.

El sistema de la administración pública se comporta, básicamente, como un gran transformador o procesador que traduce ciertos ordenamientos o instrucciones de tipo jurídico-político en acciones específicas, retroalimentándose constantemente con la información y las demandas nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y cultural que le da base y al cual debe servir.

## a) ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Observando la representación del diagrama adjunto se tendría que partir, tomando en cuenta el *marco de jurisdicción del Estado* (A), de un conjunto de *facultades* (B) formalmente recogidas en la Constitución y demás leyes, por las cuales los niveles de decisión del Gobierno pueden, a nombre de

Por el LIC. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

la colectividad, hacer uso de una cierta combinación de *recursos* humanos, materiales y financieros (C), a fin de cumplir determinadas *funciones* (D) de diverso carácter, tanto *normativo*, como de *fomento* y *dirección* de la vida económico-social, según sean el estadio de su desarrollo y las restricciones de su medio ambiente. Para el cumplimiento de estas funciones, se ponen en marcha las *estructuras* y procedimientos administrativos y las condiciones de *aptitud* y *actitud* de los recursos humanos que operan dentro del procesador (E), que constituye la *administración pública* en su sentido estricto. Los resultados que este procesador genera para el medio ambiente (acciones, bienes, servicios y normas entre otros) (F), a su vez pueden ser evaluados tanto en términos políticos, como legales, contables y programáticos. Esta evaluación resulta de comparar los resultados obtenidos con la mayor o menor satisfacción de las necesidades y las demandas del medio ambiente, o más estrictamente, con el mayor o menor cumplimiento de los objetivos y las normas que les dieron origen. Tal evaluación condiciona, en el futuro, el apoyo o la resistencia que habrán de encarar los nuevos programas del Sector Público por parte de los ciudadanos,

los grupos de presión y aún de los propios funcionarios; dependerá asimismo la ratificación o rectificación que, en su nombre, realicen periódicamente los encargados del control interno del Ejecutivo o, a través de los órganos legislativos, los encargados de representar formalmente a la voluntad popular. (G)

Por ello, no puede decirse que exista un solo tipo de control, ni tampoco un único momento para ejercer esta función dentro de las actividades de la administración pública. Puede hablarse así de un control jurídico de los actos administrativos; de uno político, que tiende a medir la eficacia de los programas y de las acciones gubernamentales; de otro contable, para evaluar la corrección, eficiencia y economía en el uso de los recursos; de otro típicamente administrativo que revisa la capacidad operativa y de realización institucional del sistema. Por su parte existen otros controles que tienden a asegurar la oportunidad, suficiencia y calidad de los insumos, otros que sirven para evaluar las características de los productos y otros más, para revisar e intentar mejorar el funcionamiento interno de lo que hemos dado en llamar el "procesador" administrativo. Todos estos tipos de control se pueden presentar en su modalidad a priori, concomitante, o a posteriori, así como bajo la convención macro o microadministrativa. En esta ocasión, solamente haremos una breve mención genérica de algunos de ellos, ya que su descripción particular será objeto de análisis por otros colegas de la delegación mexicana.

**B)**

## **EL CONTROL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL ADMINISTRATIVO**

En México, como hemos señalado, la función de control no se encuentra centralizada en ningún órgano o mecanismo administrativo específico, si bien todo control emana, originariamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup>

Ella declara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y, por lo tanto, todo poder público dimana

de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al titular del órgano o Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal, así como a los gobernadores y legisladores de los Estados y a los dirigentes municipales.

El pueblo —que por voluntad propia se ha constituido en República representativa, democrática y federal— ejerce su soberanía, básicamente, por medio de los órganos o Poderes de la Unión, integrando así un sistema de control a base de equilibrios y contrapesos, en el cual son identificables las fases legislativa, ejecutiva y judicial, propias de un Estado moderno de Derecho.

La Constitución otorga al órgano Ejecutivo, entre otras, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes.<sup>2</sup> Pero si bien, por una parte, a la administración pública se le encarga del ejercicio de ciertos tipos de control, por la otra puede analizársela también como objeto de diversos tipos de control.

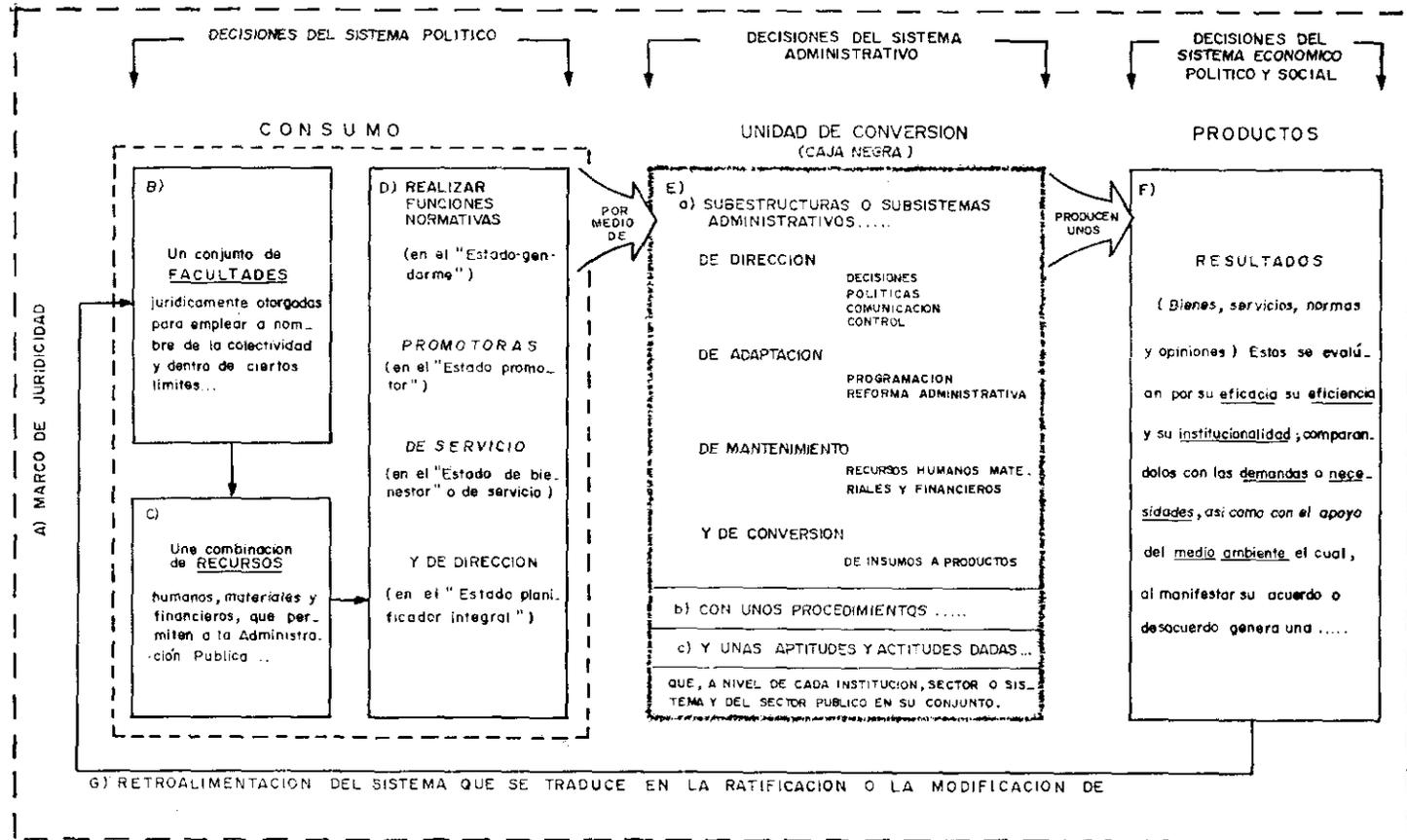
De ahí que, en una primera instancia, el órgano Legislativo tiene encomendado el control político formal y el de legalidad de las actividades de los órganos Ejecutivo y Judicial. Está facultado, por decirlo así, para establecer las reglas del juego social (esto es, estudia, discute y vota las iniciativas de ley). Entre sus atribuciones está examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del siguiente año fiscal así como decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; conocer el informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, finalmente, revisar y aprobar, en su caso, la cuenta pública del año anterior, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisando la exactitud y justificación de los gastos, así como fijando las responsabilidades a que hubiera lugar.

Por su parte, toca al órgano o Poder Judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo estipu-

<sup>1</sup> Emitida el 5 de febrero de 1917.

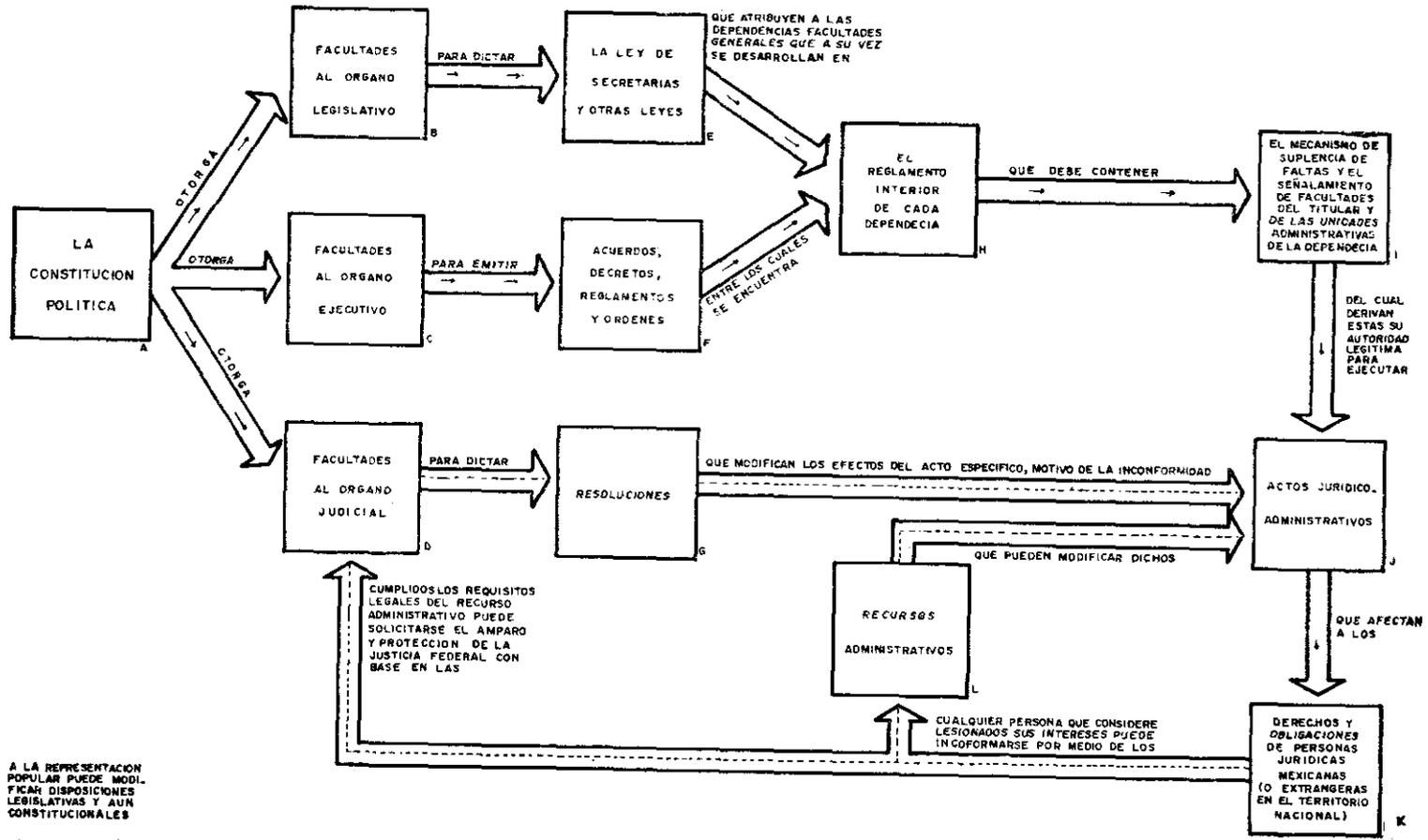
<sup>2</sup> Artículo 81, fracción I Constitucional.

# ESQUEMA SINTECO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA





# ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO



A LA REPRESENTACION POPULAR PUEDE MODIFICAR DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y AUN CONSTITUCIONALES

lado por la Constitución y, por tanto, es el que ejerce en última instancia el control constitucional de los casos sometidos a su jurisdicción.

Visto así en términos tan amplios, el tema resulta en extremo sugerente.<sup>3</sup>

*El Control Administrativo propiamente dicho.* Desde el punto de vista estrictamente administrativo conviene diferenciar, en primer lugar, los controles gubernamentales que se ejercen sobre diversos aspectos importantes de la convivencia social, tales como la actividad económica o educativa del Estado. Estos podríamos denominarlos *sustantivos* y algunos de ellos serían el control de precios, el del comercio exterior, el de las prestaciones laborales a los empleados y trabajadores, o el del contrabando, por solo mencionar unos ejemplos.

Por otra parte, se puede hablar de un *control* sobre la propia Administración Pública, (que podríamos llamar *adjetivo*) cuando ésta se considera a sí misma como un ente sujeto a una actividad controladora. En esta medida, se trata de un verdadero *autocontrol* que el Ejecutivo Federal puede ejercer, bien sobre la actividad de cada una de sus entidades o bien sobre la del amplio conjunto que estas integran. Por lo general, *este* autocontrol se ha circunscrito históricamente, aparte de los aspectos meramente jurídicos, a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, principalmente de tipo patrimonial (como las inversiones que realizan, el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen o las adquisiciones que llevan a cabo, entre otros, y que han dado origen a disposiciones jurídicas y a mecanismos administrativos muy diversos.

Conviene señalar asimismo que, entre los controles que la Administración Pública puede ejercer sobre su propio funcionamiento, se encuentra el procedimiento del recurso administrativo que, por lo menos en dos casos —el del Tribunal Fiscal de la Federación y el del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal— llega a semejarse al típico procedimiento judicial.

### C) LOS CONTROLES INTERNOS O MICRO- ADMINISTRATIVOS EN EL AMBITO DE CADA INSTITUCION.

Por su parte, aquellos controles que se efectúan en el interior de cada una de las entidades públicas, tienden a cubrir diversas áreas y los órganos que lo realizan pueden adscribirse a distintos niveles, según sean los objetivos particulares y el tipo de organización de cada institución gubernamental.

Así, se pueden encontrar contralorías, direcciones de control, auditorías administrativas y otras unidades internas que se encargan de vigilar la marcha financiera y administrativa global de la dependencia o institución en su conjunto. Pero también es frecuente encontrar unidades de diversas denominaciones y niveles administrativos que vigilan el funcionamiento de actividades específicas como, por ejemplo, las adquisiciones y los equipos, entre otras. Estos controles, que se llevan a cabo dentro del ámbito de una misma institución, se pueden denominar *microadministrativos* o *internos*, para diferenciarlos de los controles ejercidos por una o más dependencias del Sector Público Federal sobre los demás, y que podrían ser denominados *macroadministrativos* o *externos*.

### D) LOS CONTROLES MACROADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO.

Los sistemas de control macroadministrativo han estado fundamentalmente orientados, en la Administración Pública Mexicana, a la racionalización del gasto público. Quizá, debido a ello, el Presupuesto de Egresos y los programas de inversión-financiamiento se han convertido en los instrumentos más importantes del control con los que se cuenta actualmente.

De ahí que las funciones generales de control del Sector Público Federal se realicen, fundamentalmente, por medio de las Secre-

<sup>3</sup> Ver cuadro adjunto, para una posible clasificación de tipos de control, según los diversos criterios más comúnmente manejados.

tarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, las que forman una especie de núcleo tripartita de control, fundamentado en diversos ordenamientos legales, como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, entre otras.

Sin embargo, conviene advertir que las tres Secretarías de Estado mencionadas no son las únicas que tienen encomendadas tareas de control macroadministrativo en México ya que, de una u otra manera, la mayoría de las dependencias centrales del Gobierno Federal ejercen distintos controles específicos sobre otras instituciones, bien cuando participan en los consejos directivos de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o cuando están facultadas para señalar políticas básicas, como sería el caso de los permisos de importación, por citar un ejemplo. No se deja de reconocer tampoco que existen otras instituciones, como la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior que controlan otros aspectos específicos de las actividades del Sector Público.

Sin embargo, no viene al caso listarlos a todos por lo cual habremos de circunscribir esta presentación sinóptica del control macroadministrativo en México al que realizan estas tres dependencias, ya que, sin duda alguna, son las que ejercen los controles considerados como más importantes para la actividad general de todo el Sector Público.

#### **a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

1. *Control Presupuestal y Contable.* Esta dependencia ejerce un control presupuestal directo sobre las Secretarías y los Departamentos de Estado, así como sobre los veinticinco más importantes organismos y empresas del sector paraestatal.<sup>4</sup>

En las fases de negociación y formula-

ción definitiva del Proyecto de Presupuesto de Egresos, que el Ejecutivo envía al Poder Legislativo, esta Secretaría revisa los objetivos y metas financieros de cada una de las entidades. Posteriormente, ejerce el Presupuesto y, finalmente, elabora la Cuenta Pública Anual, que sirve de base para la evaluación de ese ejercicio.

Este último control, que es básicamente de carácter contable, lo realiza en forma centralizada a través de la Contaduría de la Federación y de sus agentes en el manejo de fondos y valores.

2. *Control de los Ingresos Corrientes.* Las actividades de control fiscal sobre los ingresos corrientes (principalmente tributarios) del Gobierno Federal, estuvieron durante varios años bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Ingresos; en 1972 se creó una nueva Subsecretaría, con tareas específicamente definidas en materia de control. De esta manera, la nueva Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal, a través de sus Direcciones de Aduanas, Registro Federal de Automóviles, Investigación sobre Impuestos Especiales y de Notificación y Ejecución Fiscal es la que fundamentalmente tiene a su cargo la vigilancia y el control fiscales.

3. *Control del Crédito Público (Deuda Pública).* A partir de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar empréstitos sobre el Crédito de la Nación,<sup>5</sup> corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección General de Crédito, ejercer el control sobre los financiamientos que contratan las entidades del Sector Público Federal, tanto los procedentes del mercado nacional, como del internacional de capitales. Esta Secretaría es la principal encargada de contratar empréstitos y financiar el gasto del Gobierno Federal.

Por lo que se refiere a los de las entidades del Sector Paraestatal o Descentralizado, siempre se requiere la autorización de esta Secretaría. Esta ejerce así un control indirecto sobre la contratación del crédito externo, mediante el mecanismo que fun-

<sup>4</sup> Véase lista anexa.

<sup>5</sup> Artículo 73, Fracción Constitucional.

ciona a través de las agencias financieras del Gobierno Federal, con atribuciones legales expresas sobre esta materia. Estas agencias se reducen a cinco: Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A.,<sup>6</sup> Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. y Banco Nacional Agropecuario, S. A. Casi todas las demás instituciones públicas contratan sus empréstitos en el exterior, a través de estas agencias financieras.

## **b) Secretaría del Patrimonio Nacional.**

1. *Control y Vigilancia del Patrimonio de las Entidades Gubernamentales.* Esta función se cumple estableciendo inventarios de los bienes de capital, muebles e inmuebles con que cuenta el Sector Público Federal. Este tipo de control se realiza por medio de las Direcciones de Bienes Inmuebles, de Bienes Muebles y de Catastro de la Propiedad Federal.

2. *Control Operativo de los Organismos y Empresas del Sector Paraestatal.* Este control es ejercido por la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y consiste, predominantemente, en vigilar la aplicación de las inversiones de estas entidades, así como el cumplimiento de los contratos de prestación de servicios profesionales que requiere el sistema de auditorías que tiene encomendado llevar a cabo. Asimismo, vigila que las auditorías se presenten oportunamente a fin de tomar las decisiones conducentes en cada caso.

El control se ejerce con base en la información proporcionada por las propias entidades: su programa de operaciones, sus estados financieros e información económica diversa. Para realizar sus tareas controladoras, esta Dirección se coordina con la de Bienes Muebles, la de Bienes Inmuebles y la de Inspección de Adquisiciones.

3. *Control de Contratos y Obras Públicas.* A través de la Dirección General de Inspección de Contratos y Obras Públicas, esta Secretaría vigila e inspecciona, conforme a la Ley, todos los contratos y obras que efectúan las distintas dependencias, así como los contratistas del Gobierno Federal. Este con-

trol es ejercido mediante el registro de las autorizaciones de inversión en obras, de los contratos, acuerdos, estimaciones, pagos, actas de terminación de obras y garantías, relacionados con las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición.

Este registro se auxilia con otro relativo al Padrón de Contratistas del Gobierno Federal y por el establecimiento de normas en materia de contratación, especificación y precios unitarios por ejecución de obras.

Vigila también la realización de los concursos para la adjudicación de los contratos. Asimismo, promueve las labores de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos de Obras Públicas.

4. *Control de las Adquisiciones Públicas.* La Secretaría, a través de su Dirección General de Inspección de Adquisiciones, ejerce control y vigilancia sobre las compras del Sector Público Federal, mediante un registro de proveedores y de precios de los artículos. Está asimismo facultada para establecer el procedimiento que debe observarse en las adquisiciones, para verificar las cantidades y calidades de los productos en base a lo pactado y para fijar las normas o patrones de los artículos de uso común de las dependencias públicas.

## **c) Secretaría de la Presidencia.**

1. *Control y Coordinación de la Programación.* En virtud de sus facultades legales, esta Secretaría tiene atribuciones para compatibilizar los planes globales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social, los programas especiales que fije el Presidente de la República, y el plan general del gasto público, aparte de otros controles que ejerce sobre las estructuras y los sistemas administrativos y sobre la inversión de todo el Sector Público Federal.

2. *Control de la Inversión Pública Federal.*

<sup>6</sup> El Control ejercido por esta Institución incluye el de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, la que en virtud del Reglamento del Artículo IV de la Ley Reformatoria de la Orgánica de la Nacional Financiera, S. A., viene funcionando dentro de su estructura desde diciembre de 1954 (Reforma a la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S. A., del 6 de agosto de 1954).

La Dirección General de Inversiones Públicas revisa y analiza todos los proyectos que presentan las diversas dependencias del Sector Público Federal, a fin de estar en posibilidad de someterlos al Presidente de la República para su consideración y autorización, en su caso. Para llevar a cabo esta labor, se basa en el marco general de referencia que le proporcionan los programas y la política de desarrollo económico y social del sector público.

3. *Control de la Reforma Administrativa.* Desde principios de 1971, la Secretaría cuenta con atribuciones y mecanismos específicos para promover, coordinar y evaluar los esfuerzos de reforma administrativa de las diversas instituciones públicas, así como para promover, supervisar y, en su caso, establecer los sistemas comunes a dos o más dependencias.

#### **d) Mecanismos Intersecretariales**

Además del control macroadministrativo que cada una de estas Secretarías realiza por sí misma, se han establecido entre ellas diversos mecanismos intersecretariales a fin de coordinar las acciones que tienen encomendadas y elevar la eficiencia conjunta de los controles que llevan a cabo. Entre otros, conviene anotar los siguientes:

1. *Subcomisión de Inversión-Financiamiento.* Integrada por dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Direcciones Generales de Egresos y Crédito) y de la Secretaría de la Presidencia (Direcciones Generales de Inversiones Públicas y la Coordinadora de la Programación Económica y Social), esta subcomisión ejerce, principalmente, un control técnico-financiero sobre las inversiones del sector público federal y se encarga de estructurar y supervisar el programa de inversión-financiamiento. A últimas fechas, también ha ampliado sus actividades para revisar la programación y el control del gasto corriente.

2. *Comisión Especial para el Control de Contratos y Obras Públicas.* Integrada por dependencias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Esta Comisión ejerce un control y vigilancia sobre los contratos

y obras públicas que realicen las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales, así como los organismos públicos y empresas de participación estatal.

#### **e) Pertinencia, Eficacia y Operatividad de los distintos tipos de Control.**

Esta ha sido apenas una panorámica, a grandes rasgos, de los principales tipos de control que se ejercen a lo largo de todo el proceso administrativo en el sistema de la Administración Pública Mexicana.

No hemos pretendido, ni enunciar todos y cada uno de los que existen, ni tampoco emitir juicios de valor sobre la forma en que operan. No es esa la tarea que se nos ha encomendado. Con esta revisión sinóptica, sólo queremos dar pie a las presentaciones específicas de los demás participantes en este Seminario sobre diversos tipos de control existentes, así como a las discusiones abiertas que el propio Seminario propiciará, en las cuales será dable preguntarse y tratar de definir si estos controles son suficientes, si son oportunos, si operan con eficacia, si son pertinentes y si son, en fin, los más adecuados para nuestro medio.

#### **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS:**

1. Petróleos Mexicanos
2. Comisión Federal de Electricidad
3. Ferrocarriles Nacionales de México
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
5. Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular
6. Lotería Nacional
7. Instituto Mexicano del Seguro Social
8. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
9. Compañía Nacional de Subsistencias Populares
10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
11. Productos Forestales Mexicanos
12. Instituto Mexicano del Café \*
13. La Forestal Vicente Guerrero \*

## **EMPRESAS:**

14. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
18. Ferrocarril del Pacífico, S. A.
16. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A.
17. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A.
18. Aeronaves de México, S. A.
19. Guanos y Fertilizantes de México, S. A.\*
20. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.\*
21. Siderúrgica Nacional, S. A.\*
22. Diesel Nacional, S. A.\*
23. Siderúrgica Lázaro Cárdenas (Las Truchas), S. A.\*
24. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A.\*
25. Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.\*

\* Incorporados al presupuesto, a partir de 1973.