

# EL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

*José Trinidad Lanz Cárdenas*

“La administración pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un estado moderno”.

**Miguel de la Madrid Hurtado**

## I. INTRODUCCION

No pueden concebirse el desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas, ni la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, sin una adecuada planeación.

Dentro de ésta, el control del ejercicio de la función administrativa ocupa singular relevancia, para lo cual resulta primario sistematizar sus actividades y funciones; es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control con los propósitos del desarrollo.

Tanto la organización de las administraciones públicas como la de las empresas e instituciones privadas, tiene que basarse en la elaboración de planes y programas para poder

mejorar la efectividad de sus operaciones, lo que modernamente se ha venido a denominar como “desarrollo administrativo”.

Estos conceptos pueden ubicar la filosofía del titular del Poder Ejecutivo Federal, al afirmar que la administración pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un estado moderno.

Dentro de este orden de ideas, el Presidente había afirmado que debían perfeccionarse los sistemas de administración de recursos del Estado y fortalecer los sistemas de control y vigilancia de la administración pública, y que para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades

de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Congruentemente con esta filosofía, a iniciativa del Ejecutivo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con facultades específicas en su artículo 32 bis, a partir del 1o. de enero de 1983.

La creación de esta Secretaría ha provocado diversas expectativas en el medio jurídico nacional, pues por una parte se ha pretendido sostener que constituye una instancia más de control, que duplica algunas de las funciones controladoras a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, y, por otra, que ha venido a aumentar el aparato público.

Para los efectos de este breve trabajo, resulta pertinente enfatizar la auténtica naturaleza de las funciones de control que corresponden a este nuevo órgano del Estado mexicano.

Ya se decía en apartados anteriores, que su principal objetivo radica en la sistematización y en el fortalecimiento de las facultades de control de la administración pública.

Ahora bien, la sistematización de la función de control se debe entender no de modo aislado, sino como elemento integrante de un programa cabal de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades que conforman la administración pública del Estado, dentro de un marco jurídico que responda a la legalidad de los actos de autoridad, y particularmente a la luz de los objetivos y metas de la planificación global del desarrollo.

Por otra parte, no se trata de una instancia

adicional de control, sino de la globalización en materia de control, que anteriormente se encontraba dispersa en diversas dependencias del propio Ejecutivo Federal, con autonomía de funciones de control interno del Poder Ejecutivo, para diferenciarlas del control externo que por disposición constitucional corresponde a la Cámara de Diputados, a través de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Así también, como se destacó en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

Dentro del régimen del derecho mexicano, es fundamental la juridicidad de los actos de los órganos del Estado, al grado que la competencia debe constar expresamente en la ley de manera tal que sólo se pueda hacer aquéllo que expresamente la ley autorice.

En esa virtud, para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas, procedimientos y modalidades de

la operación administrativa pública, se realice en un ámbito de plena legalidad.

La sistematización del control que corresponde globalmente a la Secretaría de la Contraloría y sectorial e institucionalmente a las dependencias y entidades, dentro de una planeación adecuada debe ejercerse en un marco jurídico actualizado y moderno, complementado con el diseño e instalación de modernos sistemas de control aplicables en su conjunto a la administración pública, tanto en el sector central como en el paraestatal.

Para un cabal entendimiento del marco legal y administrativo que al respecto se ha instrumentado en el medio nacional, resulta pertinente, en primer término, abordar los conceptos que giran en derredor de la función del control, los antecedentes de esta función en el medio mexicano, las motivaciones, objetivos y funciones de la Secretaría de la Contraloría, para terminar, en forma breve, dados los alcances de este estudio, con un enlistado de las disposiciones legislativas y administrativas que encuadran en el derecho positivo mexicano la función específica del control.

## II. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL

La palabra control constituye un vocablo unívoco con el cual se significan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se dé a la palabra.

Gramaticalmente, aún no constituye un vocablo aceptado por la Real Academia Española, y en unos casos se le considera un galicismo, en otros un anglicismo y en unos terceros hasta un barbarismo.

Sin embargo, su uso se encuentra generalizado en la lengua castellana, y va variando su significación, según los diccionarios que se consulten, tanto los ordinarios, los enciclopédicos, como los específicos, comprendiendo así, desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería; comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela; hasta dominio y supremacía.

Empero, en el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente, y particularmente en las actividades de orden administrativo se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad, concretándose en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan, con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate.

Forma parte el control de la estructura fundamental de los estados modernos, y con independencia de los orígenes etimológicos y de las acepciones usuales de la palabra, requiere su precisión en el campo de lo jurídico, máxime para el desarrollo de los programas de gobierno de la actual administración, por no poder desvincular al control de la tesis fundamental de la presente administración sobre la renovación moral de la sociedad.

### 1. Acepciones

Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, pretende que el control no posee justificación alguna en el español, y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducir la palabra y poderla matizar en grado envidiable, sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las palabras comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, pre-

dominio, supremacía, dirección, guía, freno y regulación.

No obstante, sin dejarle de conceder razón en cuanto a las propiedades semánticas del lenguaje, lo cierto es que la palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado, y como se ha sostenido ya por algunos analistas, aun cuando los términos propuestos para su sustitución están estrechamente relacionados, ninguno en particular coincide con el concepto universal que se ha venido admitiendo, principalmente en lo que toca a la administración.

Independientemente de que pueda ser considerado como un doble registro o como una verificación administrativa, más aún como una vigilancia o fiscalización e inclusive como un medio represivo del Estado, debemos convenir en la necesidad de encontrar una definición que de alguna manera y aun en términos convencionales, comprendiera lo que se pretende dar a entender cada vez que en el uso oficial, tanto bajo el imperio de la legislación como de las prácticas administrativas, se quiera decir cuando se habla del control.

Así podríamos tal vez afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia\*, que en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

## 2. Clasificación

En el orden de ideas a que nos venimos refiriendo, podríamos hablar de diferentes aspectos del control que pueden conducirnos a variados criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del control.

Por considerarlo ampliamente explicativo al respecto, incluimos a continuación un cuadro sinóptico que "ad libitum" hemos formulado sobre la clasificación del control, que nos demuestra gráficamente los diversos conceptos del control en las funciones públicas, en atención al criterio o enfoque que pudiera adoptarse, cuadro que procederemos a comentar someramente (ver cuadro 1).

Esta clasificación sin pretender que sea de exclusivo rigor científico, tiene el propósito de conjuntar de alguna manera y bajo un criterio ordenado para su inmediata inteligencia, la compleja materia del control.

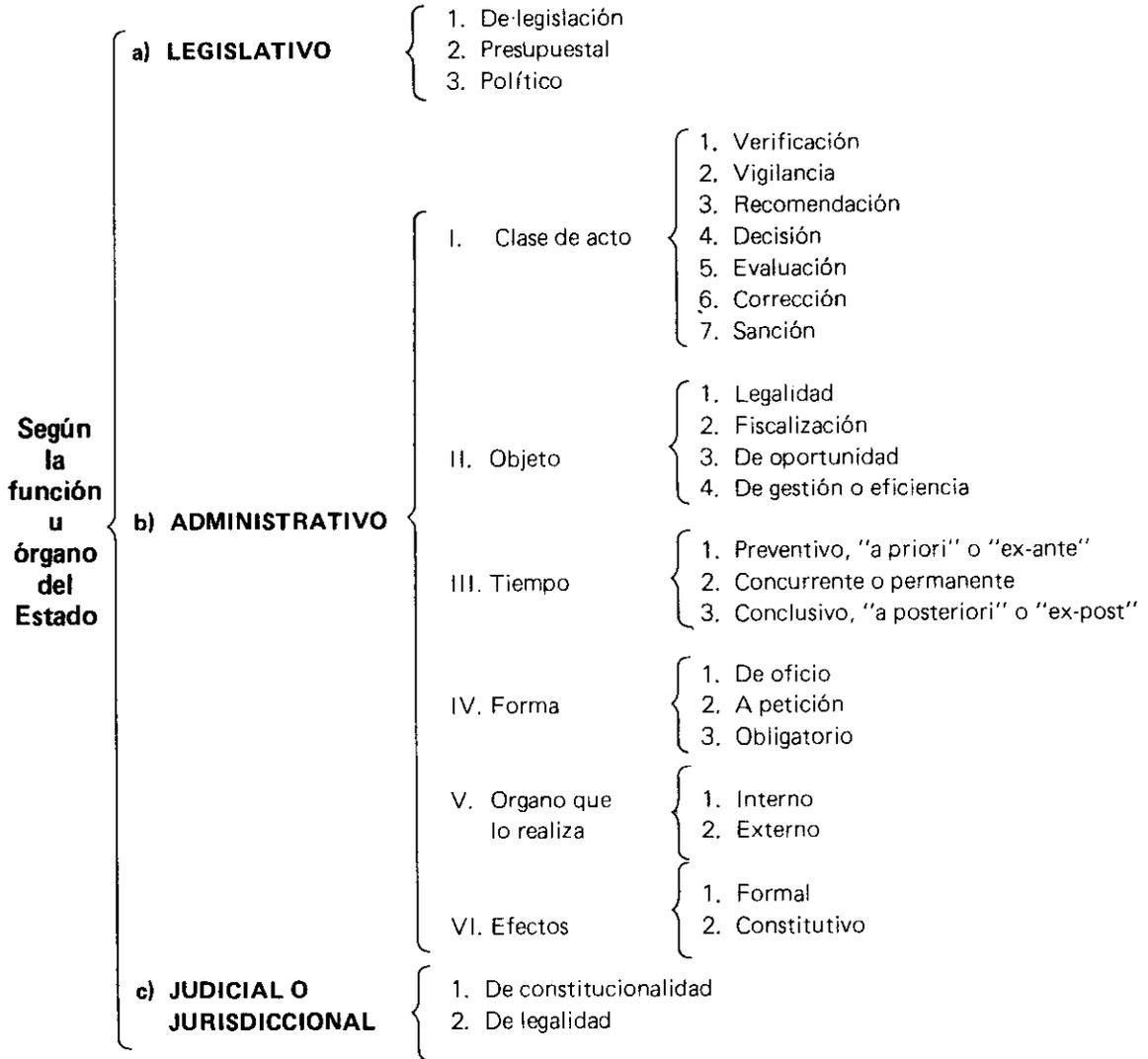
Por ende, sin ser indiscutible, resulta evidente que permite presentar a una simple apreciación casi todos los aspectos y manifestaciones que el control puede revestir en el derecho público mexicano.

A tal efecto, ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos que constituyen el Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos; pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional, indistintamente alguno de ellos, dentro del marco

\* Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1956.

Cuadro No. 1

## CRITERIOS DE CLASIFICACION DEL CONTROL



de las leyes, puede ejercer no sólo la función que por autonomasia se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos; o sea lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

Consecuentemente, y sin desconocer tales circunstancias, en principio se clasifican los controles del Estado, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias; es decir, control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional.

a) El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, que consiste en el control presupuestal, el que abarca las dos grandes fases del presupuesto; es decir, la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera que se traduce en el control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

Estos campos de operación del control legislativo encuentran su fundamento en la

Constitución general de la república, particularmente en los artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) El control administrativo, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivo del control de la administración pública federal, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas, como se expondrá más adelante, puede ser clasificado desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El primero, en virtud del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la administración pública, dentro de los que podemos advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio, se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos del control, lo que nos permite sostener, en primer lugar, el control preventivo, también llamado "a priori" o ex-ante, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, o con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante

todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último el conclusivo, también denominado "a posteriori", que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio, es en cuanto a la forma de actuación de los órganos del control, y así tenemos, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos del control.

El quinto enfoque es desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control; en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o Contaduría Mayor de Hacienda, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio es en función

de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser o formal, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

c) Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artículos 103 a 107 de la Constitución general de la república, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que sería prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos, por la propia administración pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.

### III. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

De los grandes controles del Estado, particularmente interesa al objeto de este estudio el control administrativo; es decir, aquel relacionado con el vasto campo de la administración pública y que en principio corresponde en un control interno, de auto-control, a la propia administración.

Aun cuando tradicionalmente, desde la remota expresión del jurista Ulpiano, "es peligroso definir en el campo de lo jurídico", ya que si al hacerlo se dejara fuera uno o varios de sus elementos esenciales, podría darse lugar a excepciones no deseables en la aplicación de las normas legales; sin embargo, en función de un principio de certeza jurídica y de seguridad, más aún cuando se trata de conceptos que por su ambigüedad pueden dar lugar a diversas interpretaciones, resulta útil y conveniente acudir a una definición, y que ésta no quedara en el solo ámbito de la teoría, sino que se recogiera en un texto legal que le diera imperatividad, obligatoriedad y condicionamiento, para su irrestricta aplicación.

Esto tiene en el caso del control administrativo una especial significación; particularmente por las diversas definiciones que se han venido dando por los estudiosos que se han dedicado al análisis del control en la esfera administrativa.

Por vía de ejemplo, el reputado jurista argentino Manuel M. Díez, sostiene que "se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines".

Esta definición, a nuestro juicio, resulta limitada, pues sólo contempla los actos posteriores del control, pero no un considerable renglón de los mismos (tal vez los de mayor relevancia), que son los preventivos o sea los que se dan con anterioridad al desarrollo de las actividades gubernamentales, y a aquellos que conceptualmente son preventivos, aunque específicamente deben considerarse de "previsión", porque tienden fundamentalmente a evitar que se presenten actitudes incorrectas, tanto para la validez o eficacia de los actos administrativos, como por lo que ve a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos.

Por su parte, Fiorini dice que: "La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración, arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho, con mucho fundamento, que este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de derecho y se realiza aunque no existan disposiciones positivas que lo autoricen. Esta función realizada por la administración activa ha recibido el nombre extensivo de control administrativo. Es un control sustancialmente administrativo porque se realiza por la actividad administrativa

y en la administración activa. Este control realizado por y en la administración lo distingue del control jurisdiccional y del control político. El primero se efectúa por órganos judiciales o por órganos especiales que, aunque dentro de los cuadros de la administración, realizan actividades exclusivamente jurisdiccionales; el segundo se realiza por los órganos del poder legislativo. Reafirmamos bien el concepto del control administrativo, confundidos a veces con control jurisdiccional, al establecer el divorcio absoluto entre actividad administrativa y actividad jurisdiccional en la administración. La definición que se centra, en forma dogmática, al ubicarla dentro de la actividad administrativa, excluye cualquier yerro al respecto".

En este sentido, Fiorini se acerca más a los propósitos y procedimientos del control administrativo, examinando la legalidad de los actos de la administración, la satisfacción de los intereses públicos y, en su caso, las medidas correctivas o sancionatorias.

Podemos afirmar sobre el particular que el control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la "previsión" en que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas, a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos. Estos servicios no se realizan por la administración como una manera de complacer deseos de sectores privilegiados, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales; el Estado realiza lo que no pueden hacer, lo que no quieren hacer y lo que no deben hacer los individuos, pero siempre con un fin de justicia y de orden o control;

el Estado impide de esa manera, que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o que se ralice de manera defectuosa, negligente y parcial, o peor aun que sea a base de explotación, de malos manejos de los recursos del Estado e inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de servir.

En cuanto los servicios públicos, las estructuras del Estado y el manejo de los recursos económicos o financieros del mismo, cumplan con ese fin de justicia, contribuirán a crear el control administrativo, que otros estudiosos han denominado como "orden administrativo".

A la luz de estas ideas, podemos concebir una definición del control que abarque de manera integral, por una parte, los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública en el sector federal mexicano, y así podríamos decir que "por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios".

El último aspecto de esta definición, que sin pretender dogmatismos, abarca los distintos aspectos del control, comprende una situación hasta ahora no mencionada en este análisis, que por las circunstancias especiales de los apoyos otorgados por el gobierno de la

República al federalismo, se dan en el campo de la administración pública mexicana; es decir, al transferirse o coordinarse fondos federales a los estados y municipios como una indiscutible medida de apoyo económico a estas otras dos órbitas de poder, se hace indispensable en el orden administrativo de que habíamos venido haciendo mención, la existencia de medidas de control para que tales fondos se manejen en función de los objetivos para los cuales se encuentran destinados y en forma congruente y adecuada a los programas y planes concertados y establecidos entre la federación, los estados y los municipios.

Para un cabal desarrollo de lo que en nuestro medio jurídico se entiende por control administrativo, es pertinente analizar someramente los elementos que lo constituyen, así como su fundamentación legal.

### 1. Sujetos

El primer elemento que confluye en los actos de control administrativo es el sujeto en su doble acepción: activa y pasiva.

El sujeto activo, viene a ser el órgano controlador; y el sujeto pasivo, la persona, órgano o institución controlados.

En el régimen jurídico mexicano, se ha instituido todo un sistema que se denomina "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental", que comprende a los sujetos activos y en donde convergen las facultades de diversos órganos del Estado, para realizar la función del control. Así, tenemos, en primer lugar, el control global que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos establecidos por el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto con su intervención directa a través de su estructura reglamentaria, como con los órganos especiales que constituyen los delegados de Contraloría para el sector central y los comisarios públicos para el paraestatal.

En segundo término, los controles sectoriales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector, en función de lo establecido en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el decreto presidencial del 17 de enero de 1977 por el cual se instituyó que las entidades paraestatales quedaban agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las secretarías de Estado correspondientes, las que quedaban facultadas para vigilar y controlar a las entidades integradas en el sector que les correspondiera.

En tercer término, está el control institucional que ejercen las dependencias y las entidades, de acuerdo con las funciones específicas que en la Ley Orgánica se asignan a cada secretaría de Estado y respecto a cada entidad del sector paraestatal de conformidad con las leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento. No debe olvidarse que, como ya se ha dicho, en la propia exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enfatizó que la creación de la Secretaría de la Contraloría, no revela a las dependencias y entidades, de sus facultades y obligaciones de control. En estos casos, los sujetos controladores son órganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades han quedado integrados, denominados "Contralorías Inter-

nas" y que tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y evaluación, que deben ejercer en atención a las normas y lineamientos fijados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta última, como dependencia globalizadora, como órgano central de control, o como se le ha denominado en otras latitudes: "dependencia superior fiscalizadora".

Por lo que se refiere a los sujetos pasivos del control, son todas las dependencias y entidades que constituyen la administración pública mexicana, tal y como se desprende del artículo 90 de la Constitución general de la república y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta última, que en diversos de sus preceptos, va especificando cómo se constituye dicha administración, a través de los dos grandes sectores; es decir, por una parte, el central, integrado por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del D.F.; y por otra, el complejo sector paraestatal, constituido por órganos descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias) y fideicomisos públicos.

Esta sujeción al control, no debe colegirse solamente en lo que toca a los órganos y personas públicas del Estado, sino también y específicamente en relación con los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen, actividad de control que encuentra su apoyo directo en los artículos 108 a 114, 134 y otros de la Constitución general de la república y diversos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así pues, el marco legal de los sujetos del control, tanto de los controladores como de los controlados, tiene su apoyo y fundamentación directos, además de en otros ordenamientos correlacionados, en los dispositivos legales antes referidos.

No obstante, no sería completa la enumeración de los sujetos del control, cuando menos en su parte pasiva, de los controlados, si no hiciéramos mención también de los servidores públicos de los estados y municipios, así como de las personas morales que constituyen propiamente las entidades federativas y los ayuntamientos, los que asimismo son sujetos del control administrativo en la administración pública federal, cuando manejan recursos federales que les han sido transferidos o coordinados en cumplimiento del plan nacional de desarrollo y con sujeción a los convenios únicos de desarrollo que con apoyo en la ley de planeación hubieren celebrado con la federación.

## 2. Objeto

El segundo elemento lo constituye el objeto, el que según se ha dicho puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

Traducido a otros términos, el control de la "legalidad" consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración corresponden a la normatividad que les es propia.

Aun cuando sus alcances, dada la enorme variedad de dispositivos o normas que concurren en el campo de la administración, son difíciles de precisar en un concepto uniforme,

no obstante puede afirmarse que se desarrollan de conformidad a una meta u objetivo, cuando se actúa con el propósito preestablecido de conocer o determinar cuáles son las regulaciones específicas que en su caso deben verificarse.

Es así por ejemplo, cuando el artículo 32 bis, en su fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

El objeto del control de "fiscalización", se desentiende propiamente del término tradicional del "fisco", para referirse a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.

Este objetivo lo advertimos claramente en la fracción VIII del artículo 32 bis de la ley citada, al prevenir que la Secretaría de la Contraloría podrá inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control (contralorías internas, delegados de contralorías y comisarios públicos), que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adqui-

siciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás actividades y recursos materiales de la administración pública federal.

También apreciamos este objetivo en la fracción XVII del precitado artículo 32 bis, el cual consigna igualmente como facultad de la Secretaría de la Contraloría el conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

El objeto del control de "oportunidad", como su denominación lo indica, radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración en su muy variada gama, se ajusten a los tiempos y situaciones previstos, a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

La "gestión", como objeto de control, se aparta de la conceptualización del término con que usualmente se maneja en el Derecho (gestión de negocios, gestión oficiosa, gestión pública a diferencia de la privada, actos de gestión a diferencia de los actos de gobierno propiamente dichos, etc.) y se le concibe precisamente como acción y efecto de administrar; por ello, también se le conoce en las ciencias administrativas como control de resultados o de eficiencia.

Este objetivo del control tiende a determinar que los actos de la administración pública,

guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación, así como que a la postre puedan medirse tales resultados en eficiencia y eficacia.

Es parte fundamental de la administración moderna, al grado que se sostiene que la gestión es con propiedad el gobierno de una empresa durante el período de su actividad.

En el campo de las empresas públicas, constituye actualmente uno de los controles relevantes que debe ser operado para el buen desempeño de los factores de la producción en cuanto a sus proyecciones y resultados positivos.

Entre otros dispositivos, encuentra su apoyo en la fracción VII del invocado artículo 32 bis de la ley orgánica aludida, el cual establece que corresponde a la Secretaría de la Contraloría, realizar, por sí o a solicitud de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Por otra parte, el control de gestión, en cuanto al desempeño de los servidores públicos, ocupa un lugar principal en los objetivos que se persiguen en el orden administrativo, para el logro y realización de uno de los deberes básicos en el servicio público, el que constitucional y legalmente se define como "la eficiencia" (artículo 109, fracción III de la Constitución general de la república y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

### 3. Forma

Un tercer elemento del control, es la forma; esto es, los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente.

En este campo y sin pretenderlo desarrollar, ya que sería demasiado prolijo, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública; sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposición de medidas correctivas y aun más, la imposición de sanciones, así como en su caso, de estar-se frente a conductas delictivas, denunciar los hechos ante el Ministerio Público.

Este elemento ocupa un lugar destacado en la instrumentación del sistema nacional de control y evaluación gubernamental, y tanto en lo administrativo como en lo referente a su específica normatividad, ha requerido esfuerzos de la administración actual, a fin de hacer una realidad el propósito indicado en la fracción I del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

El marco legal de este tipo de acciones de control, es sumamente rico en nuestra legislación administrativa, bastando mencionar al

respecto las disposiciones de la Constitución, relacionadas con el adecuado manejo de los recursos de la federación, como los artículos 108 a 114 y 134, así como entre otras, las leyes orgánica de la Administración Pública Federal; de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; de Deuda Pública, de Bienes Nacionales, para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; de Planeación; Reglamentaria del Servicio Público de Banca, y sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Empero, no está de más hacer hincapié en la múltiple normatividad que al respecto existe en la materia, tanto la expedida por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y así también en la actualidad y por las circunstancias que rigen, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que viene a constituir una fuente adicional normativa y por ende generadora de derechos y obligaciones, a nuestro ya inmenso cuerpo de regulación administrativa. Esto condiciona en forma imperativa su indispensable revisión, a fin de simplificar los procedimientos internos y externos de la administración pública federal, en pro de una más ágil y honesta administración, pues la experiencia, tanto propia como de otros países, ha revelado que la excesiva regulación propicia no pocas veces determinados cauces de corrupción. Por tal motivo, se ha generado con preocupación fundamental de la

actual administración, la simplificación y desregulación administrativa como uno de los caminos idóneos para la instrumentación de la renovación moral de la sociedad mexicana.

#### 4. Finalidad

El último o cuarto elemento del control es la finalidad que se persigue con el mismo.

Es el punto de equilibrio de la administración; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado para el cumplimiento de los nobles objetivos que se le tienen encomendados del bienestar de la comunidad.

En este elemento, ocupa destacado lugar la "evaluación", que conduce obligadamente a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes y programas, o como último recurso, la imposición de sanciones en una instancia de control represiva que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo y/o en lo penal, propende a desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función pública, y, por el contrario, fomentar y estimular su cumplimiento en función de la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consignan en forma expresa y terminante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### IV. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTROL UNITARIO Y SISTEMATICO EN MEXICO

En obsequio a la brevedad, y por considerarlo ilustrativo con respecto a los antecedentes del control, tal y como éste se estableció y operó, primero a partir de 1824 hasta 1917 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Departamento de Razón y Cuenta, la Tesorería de la Federación y la Dirección de Contabilidad y Glosa, y por otra parte como se instituyó orgánicamente en un Departamento Administrativo dependiente directamente del Presidente de la República, en 1917, bajo la denominación de Departamento de Contraloría General de la Nación, y en 1926 como Departamento de Contraloría de la Federación, así como por contener igualmente las razones formales por las que fue suprimida dicha Contraloría, se transcribe a continuación el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en relación con la iniciativa presidencial sobre la extinción de dicho departamento, dictamen que fue aprobado por mayoría y que propició el decreto del 22 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre del mismo año, con vigencia a partir del 1o. de enero de 1933.

Dicho dictamen dice lo siguiente:

“H. Asamblea:

“A las Comisiones Unidas 1a. de Gobernación y 1a. de Puntos Constitucionales, pasó para su estudio y dictamen la iniciativa que, por conducto de la Secretaría

de Gobernación, sometió a Vuestra Soberanía el C. Presidente Constitucional sustituto de la República, por la que propone, concretamente, la reforma del artículo 4o. y la abrogación del 18 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.

“La iniciativa de referencia tiende, sustancialmente, a la supresión del actual Departamento de Contraloría de la Federación y a reorganizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que asuma íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos, como en cuanto a la fiscalización preventiva.

“El Ejecutivo de la Unión funda la iniciativa en una amplia exposición, de motivos para poner de manifiesto la difícil situación en que se ha encontrado la Secretaría de Hacienda en el desempeño de su cometido, ya que la Contraloría General de la Federación no ha estado en aptitud de proporcionarle informes ni oportunos ni exactos sobre la situación financiera del Gobierno, ya que mensualmente no suministra dato alguno, y la cuenta anual se conoce con ocho meses de retraso, consignándose en dicha cuenta datos relativos al rendimiento de la mayoría de los impuestos y al ejercicio real del presupuesto, en completo desacuerdo con el resultado efectivo obtenido en la Secretaría de Hacienda. Esto ha provocado desconciertos y suposiciones erróneas tanto del propio Gobierno como en la opinión pública.

“En la misma iniciativa se exponen cronológicamente los diferentes sistemas de control fiscal instituidos en nuestro país y que se consagraron por diferentes ordenamientos expedidos desde fecha inmediata posterior a la consumación de nuestra Independencia, hasta la época actual. En el estudio de cada sistema se analizan las causas y condiciones sociales y políticas que lo originaron, su duración y los resultados prácticos obtenidos.

“De la exposición histórica aludida deduce el Ejecutivo la imperiosa necesidad de acabar con el actual sistema que impera en la administración de nuestras finanzas públicas y de atribuir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones que solicita la iniciativa para que asuma en forma absoluta la responsabilidad de la situación financiera del Gobierno, orientando firmemente la marcha de nuestra economía.

“Desde la promulgación de la Ley de 16 de noviembre de 1824, hasta la de la Ley de 10 de febrero de 1926, se han dictado diversas disposiciones de carácter legislativo, en las cuales unas veces se ha centralizado en manos de la Secretaría de Hacienda la formación de presupuestos y la cuenta general de ingresos y egresos y, por medio de la Tesorería, como dependencia directa de ella, la concentración material y virtual de todos los ingresos federales, para su distribución presupuestal; la glosa de cuenta y discernimiento de las responsabilidades a los manejadores de fondos; y otras, se han desarticulado esas funciones colocándolas en organismos distintos más o menos independientes

de la esfera de acción de la Secretaría, hasta llegar, por virtud de la Ley de 25 de diciembre de 1917, reglamentada por las Leyes de 18 de enero de 1918 y 10 de febrero de 1926 a separar, en manos de un organismo autónomo y dependiente directo del Presidente de la República, las funciones de inspección de Oficinas Recaudadoras y Pagadoras, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos, la contabilidad de la nación, el control previo de los egresos y la deuda pública.

“El Ejecutivo Federal hace resaltar en su iniciativa la bondad del sistema establecido en materia fiscal por la Ley de 30 de mayo de 1881; lo considera como básico para la moderna organización hacendaria en cuestiones presupuestales, contables y de fiscalización y manejo de fondos federales, porque en el momento histórico en que se expidió aquella Ley, regularizó una situación caótica de las finanzas públicas, provocada por las guerras intestinas e internacionales, mediante la centralización de la autoridad directiva en la Secretaría de Hacienda, dividiendo metódicamente las funciones ejecutivas de ésta, que encomendó a sus dependencias, dejando a cargo de la Tesorería General, íntegramente, todo lo relativo a fiscalización preventiva y glosa. A la Tesorería General se le confirió el manejo legal y material de los ingresos y egresos federales desde que, como créditos, son exigibles o pagables, en su caso, hasta que el Ejecutivo rinde cuenta de su gestión al Legislativo, y además, se le confirieron las funciones del registro de operaciones, o sea, la contabilidad, y el control de esas

mismas operaciones, o sea, la fiscalización y glosa, y el fincamiento de responsabilidades. Durante el largo período de treinta años que duró la vigencia del sistema establecido por la Ley de 30 de mayo de 1881, la Tesorería General pudo obtener, como recaudadora y pagadora responsable, la suficiente autoridad para el desempeño de sus funciones, y la Secretaría de Hacienda, como superior inmediata de la Tesorería, se encontró capacitada para cumplir su cometido de una manera amplia y eficaz, ya que disponía de los elementos necesarios para orientar su gestión, al tener un conocimiento exacto y oportuno de la situación económica de la Hacienda Pública Federal, a través de los datos recopilados por la misma Tesorería y asentados en su contabilidad.

“El sistema establecido en 81 y experimentado durante treinta años, fue modificado por la Ley de 23 de mayo de 1910, que reorganizó la Tesorería General de la Federación, reduciendo sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, y estableció, aunque dependiente de la Secretaría de Hacienda, un nuevo organismo denominado “Dirección de Contabilidad y Glosa”, para llevar la contabilidad de la Hacienda Federal y glosar sus cuentas calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad de las operaciones practicadas. Con motivo de esta Ley conservó todavía la Tesorería de la Federación la fiscalización preventiva o control previo.

“Fue la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de 25 de diciembre de 1917, la que separó definitivamente de la Secre-

taría de Hacienda la contabilidad de la nación, la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Congreso de la Unión. Las Leyes de 18 de enero de 1918 y de 10 de febrero de 1926, estatuyeron las facultades del Departamento de Contraloría, creado por el artículo 13 de la Ley antes expresada de 25 de diciembre de 1917, que fue reformada el 10 de febrero de 1926, agregando a la competencia de dicho Departamento la inspección de Oficinas Recaudadoras y Pagadoras y el control previo de los egresos del Gobierno Federal.

“No está por demás hacer notar a esta Asamblea que no fue equivocada la actitud de los hombres de la Revolución, al proponer y aceptar la desarticulación de las funciones económicas que integran armónicamente el ciclo económico, cuando al triunfo de la Revolución y al transformarse ésta en Gobierno Constitucional, instituyó el Departamento de Contraloría, pues dicha actitud que a la ligera pudiera calificarse de equivocada, se justifica y adquiere perfiles de corrección y exactitud cuando se analiza a la luz de la realidad histórica de la época.

“Es ya una conquista definitiva en el campo social que los hechos económicos determinan y condicionan la superestructura política y jurídica de los pueblos, que los hombres de una época sólo traducen a la literatura jurídica de la realidad económica que viven; y que, cuando los moldes jurídicos o las organizaciones políticas

no se ajustan a la vida económica, ésta los arrolla y destruye para sustituirlos por otras que le permitan un franco y libre desenvolvimiento. Esto bastaría para explicar suficientemente la creación del Departamento de Contraloría por los hombres triunfantes de la Revolución de 1917; pero, si además se tienen en cuenta los antecedentes inmediatos al advenimiento de la Era Constitucional, la terrible anarquía en materia política y hacendaria que privó en el país, como consecuencia de las luchas intestinas, resalta la justificación y necesidad de un órgano como el Departamento de Contraloría que bajo la dirección y responsabilidad inmediata del antiguo Primer Jefe y entonces Presidente Constitucional de la República, pugnara por una depuración en el personal administrativo y un manejo correcto de los dineros del pueblo.

“El establecimiento de la Contraloría tuvo por objeto fortalecer las funciones de la antigua Dirección de Contabilidad y Glosa, creada el 23 de mayo de 1910 a expensas de la Tesorería, para quitar a la Secretaría de Hacienda cierto carácter de superioridad que se le atribuía sobre las demás dependencias del Ejecutivo. Se pensó asimismo que el nuevo organismo podría estar capacitado para proporcionar informes mensuales, completos, detallados y exactos del estado de la Hacienda Pública y cuentas anuales en los primeros tres meses del año siguiente a cada ejercicio fiscal, y se creyó que contribuiría a intensificar la moralización del personal administrativo con especialidad el encargado del manejo de fondos, localizando de una manera rápida e inmediata las responsabilidades civiles y penales, impidiendo

la celebración de contratos que constituyeran gastos indebidos.

“Es el propio Ejecutivo de la Unión quien con toda franqueza y en forma categórica confiesa que no se ha podido realizar la finalidad suprema para la que fue creada la Contraloría, de obtener que el manejo de los fondos públicos se llevara a cabo con absoluta moralidad y estricto apego a las bases legales y a los principios científicos; que la suma de facultades acumuladas en manos de la Contraloría no pudo en cierta época evitar el uso indebido de los fondos públicos y que las responsabilidades de esos despilfarros no han llegado a exigirse; que tampoco se ha alcanzado el efecto moralizador que se esperaba, pues el concepto de responsabilidad se diluyó y se pervirtió, ya que para los altos funcionarios la intervención de la Contraloría en muchas ocasiones ha equivalido a un finiquito, y muchas de las responsabilidades discernidas a empleados subalternos, sólo obedecen a simples errores o a falta de comprobación que a veces sólo merece observaciones o correcciones disciplinarias; que la dualidad de mando en las Oficinas Federales Recaudadoras, sujetas a la vez a órdenes de la Contraloría y de la Secretaría de Hacienda, provoca trastornos que se traducen en pérdidas para el Erario y en un quebranto de la disciplina, por los conflictos que se suelen provocar; que el mecanismo administrativo se ha venido a complicar más con motivo de la expedición de la ley que creó el Departamento del Presupuesto, que da intervención a éste para inmiscuirse a la vez que a la Contraloría en el control previo del ejercicio de los egresos, invadiéndose a

la vez más las atribuciones propias de las diferentes dependencias del Ejecutivo, embarazándose la marcha de la administración; que en vista de estas circunstancias la Secretaría de Hacienda ha tenido que crear organismos con funciones determinadas, para procurarse los datos necesarios para conocer oportunamente el estado del Tesoro y apreciar en un momento dado la repercusión que en la marcha de los ingresos tienen las medidas fiscales dictadas al efecto, lo que origina una duplicación que lejos de facilitar estorba los fines que se persiguen; y, por último, que en materia de contabilidad fiscal, la Contraloría no ha respondido a las finalidades para cuya consecución fue instituida, pues son numerosos, constantes y graves los errores de apreciación y cálculo de que adolecen las cuentas rendidas por dicho Departamento y patentes las contradicciones de esas cuentas en relación con la situación real de la Tesorería de la Federación, pues mientras en ésta existe un déficit indiscutible, los datos proporcionados por la Contraloría acusan superávit de importancia, como puede advertirse examinando los datos correspondientes a los ejercicios fiscales de 1927 a 1931, que arrojan un superávit de noventa y cuatro millones, mientras la Tesorería acusa una existencia de obligaciones insolutas por casi cuarenta y dos millones; y de igual modo se observan discrepancia e inexactitudes en los datos que respecto a ingresos y egresos, constan en la cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1931, formada por la Contraloría.

“Al lado de las apreciaciones que anteceden, la iniciativa señala los lineamientos

generales de la nueva organización que pretende darse a la Secretaría de Hacienda, comenzando por explicar que ésta asumirá íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes, tanto a las funciones de manejo de fondos (recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), cuanto a las de control previo de egresos y fiscalización de actos y contratos de los que resulten obligaciones a cargo del Gobierno. Aquéllas serán desempeñadas por conducto de la Tesorería de la Federación y éstas lo serán, en parte, por conducto de la misma Tesorería y, en parte, mediante un servicio especial de inspección dependiente de dicha oficina. Además, la Secretaría de Hacienda respetará las facultades orgánicas de las otras dependencias del Ejecutivo, para la ejecución de sus presupuestos, bajo su criterio y responsabilidad exclusiva, limitando la fiscalización a verificar que la orden de pago reúna los requisitos debidos; y en cuanto a los actos y contratos que dichas dependencias celebren, se concretará a la afectación del Crédito Público, cuidando que los intereses económicos del Gobierno queden suficientemente garantizados; pero sin extender su intervención a los aspectos técnicos de dichos actos o contratos.

“Se ve, pues, que el control previo de egresos y la fiscalización de los actos y contratos, que constituyen la función especial de la Contraloría, no desaparecen, sino que pasan en los términos antes expresados, con las de Contabilidad y Glosa, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta pueda tener todos los medios y elementos que necesita para hacer frente a la situación econó-

mica con eficiencia y rapidez y guiar sobre bases firmes, sin tropiezos de ninguna especie, las finanzas nacionales.

“Ante esta necesidad apremiante del momento grave y delicado de la vida económica del país, nada importa, sino al contrario, es conveniente la transformación de un organismo que no ha podido llenar hasta hoy satisfactoriamente su cometido, centralizando las funciones que a dicho organismo le habían sido encomendadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“El Ejecutivo de la Unión considera que el sistema establecido por la Ley de mayo de 1881, con ligeras variantes que lo acomoden debidamente a las condiciones económicas y financieras actuales del país, es el más adecuado a las necesidades financieras del Estado. Con este objeto el propio Ejecutivo solicita las facultades necesarias para expedir leyes complementarias modificando la Orgánica de la Tesorería y del Departamento de Presupuesto, y poner en vigor desde luego las medidas que estime oportunas para facilitar en el orden administrativo la implantación del nuevo sistema, teniendo en cuenta al hacer esta solicitud, que el H. Congreso no tendrá tiempo bastante dentro del breve plazo que le queda en este período ordinario de sesiones, en el que probablemente se ocupará de la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos para el próximo año, de estudiar y aprobar las que, según ya se dijo, son indispensables para la ejecución del sistema que propone la iniciativa.

“Hay que esperar de la reorganización

que se proyecta, inspirada en nobles y elevados propósitos y apoyada en la experiencia administrativa de varios años, que responda en efecto a las esperanzas que en ella cifra el Ejecutivo de la Unión, llegando en breve plazo a perfeccionar los sistemas de contabilidad y glosa para que respondan con eficacia a las exigencias de la gestión financiera del Ministerio de Hacienda; a regularizar y encauzar convenientemente la labor de fiscalización previa de los egresos, actos y contratos gubernamentales; a administrar con precisión y exactitud los ingresos y egresos de la nación mediante una inteligente labor presupuestal; a efectuar con toda oportunidad la glosa preventiva para definir y exigir responsabilidades con prontitud y eficacia, y por último, a lograr satisfactoriamente de este modo las finalidades que no pudieron realizarse por el Departamento de Contraloría.

“En consecuencia, sometemos a Vuestra Soberanía para su deliberación y aprobación, en su caso, el siguiente proyecto de ley:

“Artículo 1o. Se reforma el artículo 4o. de la Ley de 25 de diciembre de 1917, Orgánica de Secretarías de Estado, en los términos siguientes:

“Artículo 4o. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“1) Asuntos fiscales y presupuestales:

“a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre ingresos y egresos federales, tarifas arancelarias de importación y exportación, y bienes nacionales.

"b) Administración de impuestos, rentas y bienes nacionales y nacionalizados.

"c) Fiscalización preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

"d) Policía fiscal.

"II) Asuntos de Tesorería:

"a) Recaudación de ingresos federales.

"b) Pagos y erogaciones presupuestales.

"c) Contabilidad general de la federación.

"d) Glosa de ingresos y egresos federales.

"e) Responsabilidades en favor y en contra de la federación.

"f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

"III) Asuntos de crédito, seguros, fianzas y moneda:

"a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, deuda pública, seguros, fianzas, moneda y pensiones civiles.

"b) Inspección y vigilancia de instituciones de crédito, seguros y fianzas.

"c) Relaciones con el Banco de México, S.A.

"d) Administración de casas de moneda y ensaye.

"Artículo 2o. Se suprime el Departamento de Contraloría, y en consecuencia se deroga el artículo 13 de la citada Ley de 25 de diciembre de 1917.

"Artículo 3o. Se autoriza al Ejecutivo Federal para expedir las leyes que sean

necesarias para la observancia de la presente. El Ejecutivo informará al H. Congreso de la Unión durante el próximo período de sesiones, del uso que se haga de esta autorización.

"Transitorios.

"Artículo 1o. Esta ley y sus complementarias entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos treinta y tres.

"Artículo 2o. El Ejecutivo Federal podrá adoptar y poner en vigor en el curso del presente año, todas las medidas que estime convenientes para facilitar en el orden administrativo la implantación de la organización que esta ley establece.

"Artículo 3o. Se derogan las leyes y disposiciones que se opongan a la presente.

"Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—México, D.F., a 14 de noviembre de 1932.—1a. Comisión de Gobernación: Flavio Pérez Gasga.—Víctor Ortiz.—Cirilo R. Heredia.—1a. Comisión de Puntos Constitucionales: Manuel Rueda Magro.—Baudelio Duarte.—Luis Martínez Vértiz."

Como complemento de lo anterior, cabe señalar las facultades del Departamento de Contraloría General de la Nación de 1917, así como las del Departamento de Contraloría de la Federación de 1926 y las diferencias entre cada uno de estos órganos.

De conformidad con la Ley Orgánica del primero, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1918, tenía a su cargo llevar las cuentas generales de la

Nación; la contabilidad, la inspección y glosa; investigación de responsabilidades; práctica de auditorías regionales; rendir informes sobre los ingresos y egresos en períodos mensuales al Presidente de la República; llevar las cuentas de la deuda pública; intervenir en la amortización del papel moneda y la autorización de bonos y certificados de adeudos emitidos por el Gobierno; exigir las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados del Gobierno, en el manejo de fondos y bienes de la Nación; vigilar la recaudación y la ministración de fondos; autorizar la celebración de contratos, así como intervenir en el otorgamiento de fianzas o garantías que se debieran dar al Gobierno.

A dicho Departamento y a su Ley Orgánica, en ese entonces, se le imputaron algunas irregularidades, consistentes en que el control se regía por dos leyes diferentes, ya que al suprimirse la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda, se dejó vigente en parte la ley que la estableció (de mayo de 1910); que carecía de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento de Contraloría en materia de fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente, con lo que se creaban conflictos, tropiezos, en la marcha de las oficinas fiscalizadas, labores superfluas y gastos inútiles; el no llevar el principio de control a actividades hacendarias tan importantes como la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que, por una u otra causa, se hallaran bajo la reponsabilidad del Gobierno, sin constituir parte de su patrimonio; y por último, el carecer de métodos en la exposición de la ley, ya que preceptos de la misma

índole — relativos a labores de inspección o fiscalización— se encontraban diseminados en todo el cuerpo de la ley, mientras que otros de naturaleza distinta —como glosa e inspección —aparecían involucrados en el mismo capítulo.

Así pues, el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, con fecha 10 de febrero de 1926 expidió la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, publicada el 1o. de marzo del mismo año, en la que estableció que dicho Departamento tendría a su cargo las siguientes facultades genéricas:

- I. La fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal.
- II. La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejan fondos y bienes de la Nación o administrados por el Gobierno Federal.
- III. La contabilidad de la hacienda pública federal.
- IV. El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.
- V. La fiscalización en materia de deuda pública; y
- VI. El registro general de funcionarios y empleados de la federación.

En la exposición de motivos de este ordenamiento, se estableció que como innova-

ciones respecto de la ley orgánica anterior, debían citarse las siguientes:

Tanto al Departamento como al Contralor se les asignó nueva denominación, sustituyéndose los términos "Contraloría General de la Nación" y "Contralor General de la Nación", por los de "Contraloría de la Federación" y "Contralor de la Federación", que expresaban mejor la jurisdicción de la oficina y del funcionario al frente de ella, ante las atribuciones que pudieran tener oficinas semejantes en los estados de la República.

Se estableció la facultad del Departamento para fiscalizar la administración y destino que se diera a los bienes inmuebles nacionales que, como parte del activo de la federación, merecían igual atención que los fondos, valores y muebles.

Se precisó la intervención del Departamento en materia de contratos celebrados por el Gobierno Federal, extendiéndola no sólo a vigilar que las obligaciones contraídas se encontraran en armonía con las disposiciones del precepto legal relativo, sino a procurar que las estipulaciones contenidas en los contratos redundaran en beneficio de los intereses nacionales, particularmente para evitar abusos en las adquisiciones de bienes materiales.

En materia de contabilidad se fijaron las atribuciones de la Contraloría, para la formación de la cuenta anual de la Hacienda Pública y los informes mensuales y semestrales que deberían presentarse al Presidente de la República, sobre el movimiento de ingresos y egresos registrados durante los indicados períodos.

En el capítulo relativo al examen y autorización de los créditos en contra de la federación, se aplicaron los principios básicos del control previo, sujetando toda ministración de fondos a la anticipada revisión y autorización del Departamento, a efecto de que la justificación y comprobación de los gastos quedaran establecidas, hasta donde fuere posible, desde que se autorizara el gasto.

En la inspección y glosa se conservaron en general los límites de las leyes anteriores, precisando las facultades del Departamento en la labor fiscalizadora de las oficinas manejadoras de fondos y valores, el procedimiento y las sanciones adecuadas, a fin de que los cuentadantes cumplieran con el deber de rendir sus informes y cuentas en los plazos reglamentarios, regulando de mejor manera las responsabilidades de los manejadores de fondos y administradores de bienes de la Nación; y

Por último, se fijaron las bases para el establecimiento del servicio civil.

Ambos Departamentos, tanto el denominado Contraloría General de la Nación, como el posterior llamado Contraloría de la Federación, con ligeras variantes estuvieron estructurados orgánicamente, bajo la dirección de un contralor y las siguientes dependencias: Auditoría General y Auditorías Centrales, Contaduría, Oficialía Mayor, Técnica Consultiva, Jurídico y Prensa, Oficinas de Inspección, Liquidación de Cuentas, Aduanas, Ordenes de Pago, Timbre, Militar y Civil, Delegaciones en todas las dependencias federales, Auditorías Regionales divididas en 9 zonas, Pensiones y Reclamaciones, Fianzas, Registro de Personal, Corresponden-

cia y Encuadernación, Archivo, Biblioteca y Proveduría.

La supresión de este Departamento, con independencia de las razones formales que de alguna manera se expresan en el dictamen legislativo antes transcrito, las que podrían haber sido corregidas sin necesidad de extinguir un órgano tan necesario para el control administrativo interno del Ejecutivo Federal, ha sido juzgada históricamente como un error atribuido fundamentalmente a razones políticas de su época, y motivó que el control se centralizara de nuevo en la Secretaría de Hacienda, como se había ejercido con anterioridad desde el siglo pasado.

Lo cierto es que, a partir de 1933, el control en los aspectos genéricos y globales en que debía ser unitario y sistemático, se fue dispersando por materias, y aún conservando gran parte la expresada Secretaría de Hacienda, fue pasando en unos casos a la Secretaría de Bienes Nacionales, después a la Secretaría de la Presidencia, y por último a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Asentamientos Humanos, de Patrimonio Nacional y ambas Procuradurías, la General de la República y la General de Justicia del D.F.

Estas razones, entre otras relacionadas con la necesaria reestructuración de las instancias del control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, motivaron a la actual administración a iniciar ante el Congreso de la Unión reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear un órgano con jerarquía de Secretaría de Estado, denominado "Se-

cretaría de la Contraloría General de la Federación", que concentrara las facultades dispersas del control; organizara, creara y coordinara un sistema nacional de control y evaluación gubernamental, y sin detrimento de las facultades específicas de control que debían seguir perteneciendo a las dependencias y entidades de la administración pública, globalizara los métodos y sistemas de control y se avocara a la tarea de instrumentar métodos más eficientes dentro de los grandes rubros del control interno de la administración; es decir, los controles de fiscalización, legalidad, oportunidad y de gestión, asumiendo las directrices y en su caso acciones ejecutivas para el deslinde de las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta Secretaría, al surgir a la vida pública de nuestro país, con criterios modernos de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932, y aun cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante ha tomado las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudiera constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la administración pública, tal y como se alegó en 1932 respecto del desaparecido Departamento de Contraloría de la Federación.

## V. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982 y con vigencia a partir del 1o. de enero de 1983, particularmente en su artículo 32 bis, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control disciplinario, en lo tocante esto último a las responsabilidades de los servidores públicos.

Su creación forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis presidencial de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgan amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución general de la república.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructuradas con un titular del ramo, las Subsecretarías "A" y "B", la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales: de Comunicación Social, de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control, de Auditorías Externas, de Auditoría Gubernamental,

de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos y de Programación, Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y delegaciones regionales o estatales que se establecieran por acuerdo del titular de la Secretaría.

Esta Secretaría, que constituye el órgano central del control en la administración pública federal, viene a constituir la dependencia globalizadora de los sistemas de control interno de la administración, y aun cuando desorbitaría los alcances de este estudio detallar específicamente tanto sus atribuciones institucionales como las de cada una de sus unidades administrativas, pero toda vez que se trata de dar un concepto cabal de lo que constituye en la actualidad el control administrativo en el sector público mexicano, se hace pertinente a modo de semblanza de este órgano del Estado, hacer unos limitados comentarios respecto a las motivaciones que influyeron para su creación, sus objetivos y sus principales funciones.

## I. Motivaciones para su creación

a) En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña del actual Presidente de la República, se recogió como un claro reclamo popular, la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Esto dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la administración pública.

b) A pesar de los avances experimentados

en la modernización de la administración pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia de las labores emprendidas.

Esto hacía indispensable la adopción de bases técnicas, que dentro de un sistema unitario modernizara con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.

c) La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en conjunto, debía entenderse asociada íntimamente a las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Poder Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

d) Así también, dentro de un contexto de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el particular.

e) Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales.

f) En virtud de constantes desviaciones, tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios, como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades.

g) Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades; y

h) Por último, había que tomar las medidas del caso, para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueron delictuosas ante el Ministerio Público.

## 2. Objetivos

A los lineamientos anteriores que motivaron la creación de esta dependencia, se le adicionaron los siguientes objetivos:

a) Que el Ejecutivo Federal contara con un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y

dentro de los parámetros de economía, eficacia, eficiencia y honradez.

b) Que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

c) Que mediante el control más eficiente de la administración pública federal, se coadyuvara a combatir el proceso inflacionario que erosiona la riqueza nacional.

d) Que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrolla, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral requeridos por el país.

e) Que se reforzara el sistema nacional de planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y

f) Que a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo, se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control, tanto parciales como superfluos, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios, de proyectos estratégicos y de sectores vitales, sin detrimento de la atención que en esencia corresponde a toda la función pública.

### 3. Funciones

Para corresponder a las razones de su motivación y a los objetivos señalados, la Secretaría de la Contraloría fue investida de un amplio ámbito de funciones que podemos clasificar en normativas, de vigilancia y fiscaliza-

ción, de evaluación, y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

#### a) De normatividad:

1. Planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental.

2. Expedir normas de control para la administración pública federal.

3. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

4. Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

5. Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de las auditorías internas y externas.

6. Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y

7. Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y eficiente de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

**b) De vigilancia:**

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.

2. Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión, y de fondos y valores.

3. Revisar, inspeccionar e intervenir sobre el cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.

4. Designar a los auditores externos en las entidades de la administración pública y normar su actuación.

5. Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.

6. Aprobar la designación de los titulares de las contralorías internas en las dependencias y entidades de la administración pública federal, y vigilar su funcionamiento, así como la adecuación a las normas de control interno establecidas por la Secretaría; y

7. Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

**c) De evaluación:**

1. Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

2. Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales en las entidades federativas y municipios.

3. Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.

4. Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos; y

5. Concretar y dictaminar la existencia o desaparición en su caso de empresas paraestatales.

**d) De control de responsabilidades de los servidores públicos**

1. Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten al respecto y, en su caso, turnarlas a las dependencias a las que corresponda.

2. Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.

3. Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competa, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas para la aplicación de sanciones.

4. Denunciar delitos por conductas ilícitas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos, ante el Ministerio Público.

5. Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como

de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

6. Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentación de declaraciones de bienes para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido, y

7. Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito del enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos, sus gastos y sus bienes.

## VI. SINTESIS DEL MARCO JURIDICO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

### 1. Reflexiones generales

Hablar del marco jurídico del control administrativo es referirse al conjunto de disposiciones tanto legales, como reglamentarias y administrativas, entendidas estas últimas en función de decretos, acuerdos, circulares y de conformidad a prácticas recientes en el ejercicio gubernamental a las denominadas "normas", conjunto de disposiciones que dan apoyo, fundamentación, certeza y seguridad a las actuaciones de la administración pública, para considerarlas dentro de un estado de derecho, y principalmente en función de nuestro régimen de juridicidad mexicana, para cumplir con la garantía de legalidad consignada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone que todo acto de autoridad deberá provenir de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Las acciones del control, constituyen como se ha expresado a través del desarrollo de este trabajo, en el campo administrativo, acciones fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos de la Nación y la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus encargos.

Consecuentemente, la idea del control administrativo en el Estado mexicano, tiene que ir vinculada estrechamente al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía que fundamentalmente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad.

El ámbito de lo legal en el control administrativo, como sucede en los otros aspectos ya tan complejos de nuestra administración pública, es sumamente intrincado, pues se dan en su ejercicio una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difíciles de conocer y más aun de manejar, y por otra parte, como se ha apuntado ya con anterioridad, no en pocos casos esta excesiva regulación propicia y alimenta canales de corrupción.

Por tal motivo, es perfectamente congruente con la renovación moral emprendida por la actual administración, la simplificación o desregulación en lo administrativo, pues, de lograrse, lo que seguramente habrá de realizarse por la decidida vocación política que se ha impuesto a este plan, se contribuirá de manera relevante a frenar socorridos caminos de desviación, tanto en el manejo de recursos de la Nación, como en el ejercicio de la función pública.

Aun cuando, por ahora, no pueden exami- 57

narse en su auténtica dimensión los alcances de esta excesiva regulación jurídica en el campo administrativo, sí resulta pertinente de "prima facie" destacar la abundancia de reglas que han venido emitiéndose en forma concomitante con las leyes y reglamentos, complicando aún más el ya difícil por voluminoso marco jurídico de la administración; es decir, las que se ha dado en denominar bajo la simple expresión de "normas", aunque a algunas de ellas se les pretenda desvincular de lo jurídico, calificándolas como "normas técnicas".

Este afán de normatividad que ha venido imperando en las últimas etapas de la vida jurídico-política del país, si no se trata de frenar con la seriedad y decisión que corresponde al caso, además de hacer más lejano el orden y consecuentemente el logro de un auténtico control, puede conducir a la administración a niveles que podrían caer en linderos de caos administrativo.

Se ha pretendido sostener, que estas "normas" no constituyen disposiciones jurídicas, ya que sólo se trata de dispositivos de carácter técnico que tienden a explicitar los imperativos contenidos en las leyes y en los reglamentos.

Lo cierto es, que ya su propia utilización de "normas", conduce a la reflexión sobre cierta juridicidad, la que es tanto más manifiesta, si se advierte que el no cumplimiento de estas reglas, puede motivar la imposición de sanciones y derivar responsabilidades que indistintamente pueden traducirse, en el ámbito de lo civil, con el pago de daños y perjuicios, e inclusive en el campo de lo penal, con la imposición de penas específicas.

timos que en los términos de la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de las sanciones que se establecen por dicho ordenamiento, el que algún servidor público se abstenga de cualquier acto u omisión que pueda implicar incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Esta propia circunstancia la podemos derivar del análisis de alguna de las figuras delictivas establecidas en el Título Décimo del Código Penal Federal, particularmente las comprendidas en los artículos 214, 215, 217, 220 y 221, que tipifican los delitos de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia.

Aún más, para el delito de peculado, tienen una trascendencia estas normas, puesto que señala en su caso las condiciones típicas para la desviación de los bienes o para la distracción de los mismos.

Al respecto, excedería de nuestros propósitos en este breve análisis, tratar de enumerar y menos aún estudiar y ponderar el considerable universo de "normas" que han sido emitidas tanto por las Secretarías de Estado, y Departamento del D.F., como por los múltiples organismos del sector paraestatal, unas de orden interno y otras de orden externo; en relación con estas últimas, la situación se torna más cuestionable, en cuanto a que muchas de estas normas no han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A este respecto, cabe afirmar que desde el momento en que la administración deba ajustar sus actos a una ley, un reglamento u otro precepto administrativo (entre otros cabría mencionar a las "normas"), obra en el ejercicio de sus facultades regladas, y si con tales actos infringe dichas reglas, vulnerando un derecho reconocido por las mismas, generaría competencia para los tribunales, a fin de restablecer el estado jurídico alterado.

El jurista alemán Otto Mayer, sostenía que el derecho administrativo tiene cuatro fuentes principales: la ley, las ordenanzas (en nuestro régimen los reglamentos, decretos, acuerdos y circulares), los estatutos autónomos y la costumbre, agregando que el estatuto autónomo nace, se produce, dentro de la esfera de una "administración propia"; que esta "administración propia" es la atribución a una persona moral de derecho público de una porción de la administración pública, para actuar en su nombre; es decir, la administración pública desprendida del Estado; que esas administraciones aun cuando no han de regirse siempre por las leyes del Estado, sin embargo la ley da algunas veces a los cuerpos de la administración propia una autorización, dentro de ciertos límites, para dictar sus particulares prescripciones; es decir, concede una legislación también "propia": la facultad de formular en su nombre reglas obligatorias generales, de establecer preceptos de derecho. Esos preceptos se llaman "reglas autónomas de derecho".

Siguiendo estas ideas, podríamos calificar el considerable volumen de normas que se han venido expidiendo, como reglas autónomas, más aún si se advierte que las mismas se expiden, por autorizaciones de las propias leyes o

reglamentos respectivos, pero sin cumplimentar el mandato de la fracción I del artículo 89 de la Constitución general de la república, no son emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, sino, en unos casos, bajo la firma de secretarios de Estado; en otros, de subsecretarios e inclusive de directores, y por lo que se refiere al amplio sector paraestatal, por los titulares o sus subordinados de los organismos o empresas de que se trate.

Esto es importante para el adecuado control de la administración pública, a fin de que su ejercicio se realice en un estricto ámbito de legalidad, pues de continuarse con esta práctica, cuestionada ya en numerosos casos ante los tribunales administrativos y ante el Poder Judicial de la Federación, rompería la uniformidad que corresponde a todo estado de derecho, dando lugar a numerosas disposiciones legislativas desde el punto de vista material, aunque formalmente no se expidieran por el Congreso de la Unión, único órgano del Estado a quien toca en nuestro sistema político, expedir las leyes como mandatos unilaterales del pueblo; dicho sea en otros términos, los propios textos legales al autorizar a las autoridades administrativas a expedir estas normas de que se viene haciendo mérito, delegan las funciones legislativas, creadoras del derecho, en funcionarios o servidores públicos a quienes no corresponde tal función, afectando de origen el superior magisterio de la ley.

Lo anterior no sería de efectos negativos, si no fuera porque las normas se han venido expidiendo a nivel casi exclusivo de las instituciones, órganos o empresas públicas, sin contemplar la uniformidad que legislativamente debe corresponder a un estado de derecho.

Son así, difíciles de computar en simple control numérico, variadísimas y dispersas las normas que existen en el campo de la administración pública, según la Secretaría de Estado u organismo de que provengan, renglón de suma trascendencia y que para bien del país debe ser contemplado como un aspecto de primer orden, que amerita revisión, en el programa que ya se ha iniciado para lograr la simplificación o desregulación administrativa; y en lo que respecta al control administrativo, son variadas y numerosas las normas de referencia, dificultando su manejo y consecuentemente obstaculizando el ejercicio adecuado de control, tanto en su fase preventiva, como en su aspecto posterior.

## 2. Relación de los principales ordenamientos

Los ordenamientos vinculados con el control, si tomamos en cuenta que una de las fases principales del control es la de la legalidad, y considerando a la legislación administrativa sumamente vasta (entendida ésta no sólo por los dispositivos legales en su sentido formal y material como las leyes, sino también las disposiciones jurídicas que en el orden administrativo provienen de los reglamentos, decretos, acuerdos, y aún más de las "normas"), sería casi imposible contemplarla en un listado que de primera intención tuviese una apreciación e inteligencia adecuada.

En tal virtud, podríamos concluir que respecto al control, su marco jurídico se entiende por una parte, fincado en dispositivos jurídicos que en forma directa se le relacionan en cuanto a su objeto, sujetos, forma y finalidad; y por otra, todos aquellos dispositivos que en forma específica e individualista pueden relacionarse de manera indirecta con el

ejercicio del control administrativo, según la dependencia o entidad de que se trate.

Consecuentemente, por ahora, sólo nos referiremos a los dispositivos jurídicos que se vinculan directamente y en forma genérica con el control; procederemos a mencionarlos, en atención a la jerarquía que les corresponde, a la obligatoriedad de sus normas, atendiendo al principio de supremacía y de jerarquía legislativa que se consigna en el artículo 133 de la Constitución general de la república.

Al efecto, estos ordenamientos que constituyen lo que con propiedad puede denominarse el marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal mexicana, son los siguientes:

### a) Disposiciones constitucionales

Artículos 16, 22, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones VI, XXXIX-D y F, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 108 a 114, 127, 133 y 134.

### b) Leyes

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículos 1o., 2o., 3o., 12, 14, 16, 18, 19, 25, 26, 32, 32 bis, 45, 46, 47 y 48.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
  - Ley de Obras Públicas.
  - Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
  - Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
  - Ley General de Bienes Nacionales.
  - Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
  - Ley Federal de Derechos, artículo 191.
  - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
  - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículos 125, 149, 171, 173, 191 y 192.
  - Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.
  - Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1984.
  - Código Civil Federal: artículos 292 a 300, 1916, 1916 bis y 2116.
  - Código Penal Federal: artículos 24 inciso 18, 30 fracción III, 52 inciso 4, 85 párrafo segundo, 90 fracción I inciso e) y 212 a 224.
  - Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
  - Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 74 fracciones I a XVII.
- c) Reglamentos**
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
  - Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
  - Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
  - Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- d) Decretos**
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- e) Acuerdos**
- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.
  - Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a la disposición de los funcionarios y empleados

de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o departamento administrativo.
- Acuerdo por el que se dispone se supriman los nombres del Presidente de la República, de los funcionarios públicos, así como el de sus cónyuges o parientes, hasta el segundo grado, en las placas inaugurales de las obras públicas llevadas a cabo con recursos federales.
- Acuerdo que establece los criterios que las dependencias y entidades federales deberán observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general, instruyendo formas continuas.
- Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.
- Acuerdo que ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica.
- Acuerdo por el que las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Desarrollo Urbano y Ecología, en la esfera de sus atribuciones, establecerán las bases y procedimientos generales, a efecto de fomentar el desarro-

llo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población.

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del servicio civil de carrera de la administración pública federal.
- Acuerdo por el que se constituyen los comités mixtos de promoción económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo que crea la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior.
- Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas.
- Acuerdo relativo a los lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades pertenecientes al sector Desarrollo Urbano y Ecología.
- Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Acuerdo que establece los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entida-

des de la administración pública paraestatal pertenecientes al sector Comercio y Fomento Industrial.

## **ACUERDOS DEL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA:**

- Por el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las declaraciones de situación patrimonial para los servidores públicos.
- Por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la ley.
- Por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.
- Por el que se establece una unidad específica denominada "Oficina de Quejas y Denuncias".
- Por el que se delegan en los CC. Subsecretario "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial determinadas facultades.
- Por el que los titulares de las dependencias, coordinadoras de sector y de las propias entidades de la administración pública federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular.
- Por el que se crea el Comité de Compras de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los servidores públicos.
- Por el que se delegan las facultades de representación de la Secretaría en los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- Por el que se delega en sus términos en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querellas.
- Que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos sancionados en la administración pública federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.

### **f) Circulares**

- Oficio-circular dirigido a los titulares, coordinadores de sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos de gobierno de las entidades de la administración pública paraestatal.
- Oficio-circular dirigido a los titulares de organismos descentralizados para el cumplimiento de las normas establecidas en relación con la contratación y ejecución de obras públicas.

### **g) Normas**

- Normas para la integración y funcionamiento

to de los órganos de gobierno de las entidades y paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

- Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca.
- Lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades coordinadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Normas generales para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).
- Normas generales para la administración de los almacenes de las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).
- Manual de Almacenes de la Administración Pública Federal (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).
- Manual de Normas y Procedimientos en Informática (Secretaría de Programación y Presupuesto).
- Manual de Normas Editoriales (Secretaría de Programación y Presupuesto).
- Normas de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y muebles (Secretaría de Comercio).

5.8 de la Sección 5 denominada Lineamientos para la Integración de Precios Unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, para las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de Programación y Presupuesto).

- Inciso 3.4 del Contrato de Obra Pública a Precio Alzado (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).
- Inciso 3.5 del Contrato de Servicio relacionado con la Obra Pública y su anexo (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).
- Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la administración pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Marco de actuación de las contralorías internas de las entidades de la administración pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Lineamientos y guías para los programas básicos de control y auditoría que normen los programas anuales de las dependencias y entidades de la administración pública federal (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Normatividad sobre licencias, consumo y permisos (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

- Normatividad sobre asignación de vehículos de servicios generales, así como baja, reaprovechamiento y enajenación de unidades de transporte (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Instructivo jurídico para el desarrollo de auditorías (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Normas de la actuación de comisarios y delegados (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

### FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- BIELSA Rafael, *Derecho Administrativo*, 5a. Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1956.
- CABANELLAS Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1953.
- CAMARGO Pedro Pablo, *El Control Fiscal en los Estados Americanos y México*, UNAM, México, 1969.
- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus últimas reformas vigentes a partir del 29 de diciembre de 1982.
- DIARIO de Debates de la H. Cámara de Diputados, año de 1932.
- DIARIO Oficial de la Federación.
- DICCIONARIO Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, España-Calpe, 1950.
- DICCIONARIO de Política, Bobbo y Matteucci, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- DIEZ Manuel María, *Derecho Administrativo*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967.
- ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Edición Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1956.
- FIORINI Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial La Luz, Buenos Aires, 1968.
- FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 10a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1963.
- LEY Orgánica del Departamento de Contraloría General de la Nación del 19 de enero de 1918.
- LEY Orgánica y Reglamento del Departamento de Contraloría de la Federación, respectivamente, del 1o. de marzo y 20 de noviembre de 1926.
- MAYER Otto, *Derecho Público del Imperio Alemán*, París, 1904.
- PICHARDO Pagaza Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, INAP, México, 1984.
- RENOVACION Moral de la Sociedad, publicación de la Secretaría de Gobernación, México, 1983.

**SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Informe al H. Congreso de la Unión de 1983, publicación de dicha Secretaría, de octubre de 1983.**

**VADEMECUM Legal de la Contraloría General del Estado, Tomo I, Departamento de Relaciones Públicas de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, Quito, Ecuador, febrero de 1981.**