



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ ARAGON ”

264.
2ej.

**“ EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA DE CONTROL ”**

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ROSA MA. MERCEDES OCAMPO RODRIGUEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Méx. 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL EN MATERIA DE CONTROL

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES, CONCEPTOS BASICOS Y CATEGORIAS
PRINCIPALES DE LA FUNCION DE CONTROL

A. REFERENCIA HISTORICA DEL CONTROL EN MEXICO	5
1. Departamento de Contraloría, 1917 - 1932	5
a. Aparición del Departamento de Contraloría de la Nación, 25 de diciembre de 1917	5
b. Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, 10 de febrero de 1926	6
c. Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación, 29 de diciembre de 1932	9
2. Dispersión del control	11
a. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único órgano de control, 1933 - 1947	12
b. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa encargadas del control, 1947 - 1958	15

c. Un sistema Tripartita de Control formado por las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional, 1959 - 1976	24
d. La Secretaría de Programación y Presupuesto principal órgano de control y planeación, 1977 - 1982	28
3. Aparición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1983	32
B. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL	33
1. Clasificación del Control	34
a. Según sus objetivos específicos	34
b. Según el órgano que los aplica	36
c. Según el momento de su aplicación	37
d. Según la materia	37
2. Control Interno o "Autocontrol"	37
a. Concepto de Control Interno	37
b. Elementos del Control Interno o "Autocontrol"	39
3. Evaluación Administrativa	40
a. Concepto de evaluación administrativa	40
b. Aspectos que mide la evaluación administrativa	41
c. Binomio Control - Evaluación	42

4. Control Administrativo	42
a. Definición de Control Administrativo	42
b. Elementos del Control Administrativo	44
c. Finalidad del Control Administrativo	48
d. Forma	50

CAPITULO II

BASE JURIDICA Y ORGANOS EJECUTORES DE LA FUNCION DE CONTROL.

A. ASPECTOS LEGISLATIVOS	52
1. Ambito de Competencia	56
2. Marco Jurídico - Legal	57
a. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	58
b. Ley de Planeación	63
c. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito	63
d. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	64
e. Ley Federal de Entidades Paraestatales	65
f. Ley General de Bienes Nacionales	65
g. Ley de Obras Públicas	66
3. Organos que Ejecutan la Función de Control y Evaluación	67
a. Las Contralorías Internas	68

b. Comisarios y Delegados	69
B. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	74
1. Objetivos de la Contraloría General de la Federación	76
a. Instrumentar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación gubernamental (SICEG)	76
b. Desempeño de los servidores públicos	78
2. Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	79
3. Funciones y Atribuciones de la Secretaría General de la Federación	88
a. Normativas	88
b. De Vigilancia y fiscalización	88
c. De Evaluación	90

CAPITULO III

MECANISMOS DE CONTROL DE LA SECOGEP Y LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

A. MECANISMOS DE CONTROL	91
1. Sistemas de Control Interno	93
2. Auditoría Gubernamental	96
3. Sistemas de Control Externo	99

B. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS *	105
1. Programa General de Simplificación Administrativa	107
2. Responsabilidad Política	111
3. Responsabilidad Administrativa	112
4. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos	118
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	124
LEGISLACION	126
ACUERDOS	128

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

La presente investigación se integra de tres capítulos en los que, de manera sencilla, se dará cuenta de los actos y actividades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como principal representante del Sistema Nacional de Control y Evaluación, y como responsable de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debido al crecimiento de la complejidad de los fenómenos económicos y sociales del país, el Poder Ejecutivo Federal ha llevado a cabo imprescindibles reformas constitucionales que conllevan a la realización de actividades, cuyo objetivo primordial es promover y garantizar la modernización de la Administración Pública Federal, a través de la implementación de programas de acción, en virtud de los cuales se hace necesaria la reorganización de las dependencias y entidades que la conforman.

Así fue que, en 1983, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a iniciativa del Ejecutivo Federal, con la finalidad de sistematizar la función de control y evaluación, función que se encontraba dispersa entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Comercio

Y Fomento Industrial. Ella se constituyó en el Órgano globalizador de orientación y apoyo que interviene en los distintos procesos administrativos del Gobierno Federal al opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación y presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda pública y de manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como cabeza del Sistema Nacional de Control y Evaluación, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde elaborar las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del Gobierno Federal, establecer las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y fijar los lineamientos para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Hoy, también es propósito fundamental de la Secretaría de la Contraloría establecer las acciones que legalmente sean procedentes para que la prestación de los servicios públicos se realice eficaz y oportunamente, de acuerdo con los requerimientos que dicte el interés público y con las condiciones y modalidades que establece nuestro régimen de Derecho, con

lo cual se pretende agilizar y simplificar los trámites ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, garantizando el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas.

Es por lo anterior que, para lograr su consolidación, el Sistema Nacional de control y Evaluación ha tenido que ir afinando y depurando su marco jurídico, de tal manera que se constituya no sólo en política del Gobierno, sino como un eficaz instrumento para la optimización y racionalización de los recursos financieros, materiales y humanos de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano globalizador de la función de control y evaluación, procurará, a través de la implementación de los mecanismos de control internos y externos, preventivos o sancionatorios con los que está dotada, dar congruencia a los programas específicos que se le han asignado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, a cada una de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal.

Actualmente, es objetivo primordial lograr la modernización administrativa a través de la simplificación de los trámites en las instituciones nacionales, para ello, la Secretaría de la Contraloría asume la responsabilidad de vigilar y evaluar el Programa General de Simplificación Administrativa, en

lo general, y al Programa Anual de Simplificación Administrativa, en lo particular. Es propósito de la actual Administración que las funciones a su cargo dejen de ser un agobio permanente con trámites excesivos y redundantes para los administrados y, por el contrario, se lleven a cabo en forma ágil, eficiente y oportuna.

En consecuencia, es necesario el compromiso de todos los servidores públicos, para atender con diligencia y esmero a los ciudadanos que acudan a las dependencias y entidades de la Federación a cumplir con sus obligaciones. El manejo de los recursos públicos tiene que ser apegado estrictamente a la legalidad, la eficiencia, la eficacia y la honradez.

CAPITULO I

ANTECEDENTES, CONCEPTOS BASICOS Y CATEGORIAS PRINCIPALES DE LA FUNCION DE CONTROL

A. REFERENCIA HISTORICA DEL CONTROL EN MEXICO

1. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA 1917 - 1932

- a. Creación del Departamento de Contraloría de la Nación
25 diciembre 1917.

Un rápido estudio del control en la organización financiera de principios de siglo revela que, en respuesta a la necesidad de contar con un órgano dotado con la suficiente autoridad e independencia para que se constituyera en guardián del presupuesto, así como garantizara el orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y la administración del patrimonio nacional, fue creado el Departamento de Contraloría, a través de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de Diciembre de 1917, siendo estructurado por su Ley Orgánica expedida el 19 de enero de 1918.

El establecimiento del Departamento de Contraloría obede-

ció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y así evitar que se cometieran actos en contra del erario, a diferencia de los anteriores sistemas, en los cuales y, frente a los actos consumados, sólo restaba el ejercicio de la acción penal contra los infractores, sin que previniesen oportunamente tales faltas o delitos.

Otra de las causas de la aparición del Departamento de Contraloría fue la de regularizar todos los manejos de las oficinas con manejo de bienes y fondos, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública, dicho Departamento se configuró como un organismo administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo de los demás que integraban tal poder.

- b. Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, 10 de febrero de 1926.

Con posteridad, el 10 de febrero de 1926 se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría debido, en primer término, a que la Ley de Secretarías de 25 de diciembre de 1917 no estableció dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, a pesar de que ése había sido uno de los motivos

de su creación.

Otra razón fue el que la Ley Orgánica de 19 de enero de 1918 no derogó, al suprimir a la Dirección de Contabilidad y Glosa, la parte de la Ley de 23 de mayo de 1910 que hacía referencia a esa Dirección, con lo que resultaba que el Departamento de Contraloría se vió regido, a la vez, por dos leyes diferentes.

A lo anterior, hay que agregar el hecho de que la Ley Orgánica de 1918 tenía graves defectos, como era el de carecer de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento de Contraloría en materia de fiscalización; el de no extender el principio de control de la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que se hallaban bajo la custodia del gobierno; el de no conceder la debida importancia al control previo de los gastos de administración; el no darle la debida importancia a la fiscalización en materia de control y lo relativo a responsabilidades por causa de manejo de fondos o administración de bienes; y, por último, el de carecer de métodos y sistematización en su exposición, ya que preceptos de la misma índole se hallaban diseminados en el cuerpo de la Ley, mientras que otros, de naturaleza distinta, se encontraban en el mismo capítulo.

Las reformas más relevantes respecto de la Ley Orgánica anterior fueron:

- Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la responsabilidad del Gobierno Federal.
- Glosa de las cuentas de oficinas y del personal con manejo de bienes y fondos de la Nación o administrados por el Gobierno.
- Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Examen y autorización de todos los créditos del Gobierno Federal.
- Fiscalización en materia de Deuda Pública.
- Registro general de empleados y funcionarios de la Federación.

Otra innovación fue el cambio de denominación del Departamento y de su titular, dejando de ser "Contraloría de la Nación" y pasando a ser "Contraloría de la Federación", en virtud de que expresaba mejor la jurisdicción de la oficina y del funcionario que la presidía.

También se reguló la intervención de la Contraloría en materia de contratos celebrados por el Gobierno Federal, extendiéndola no sólo a vigilar que el cumplimiento de las obligaciones contraídas se encontrasen en armonía con las disposiciones del Presupuesto, sino a procurar que las estipulaciones contenidas en los contratos redundaran en beneficio del interés nacional.

En materia de contabilidad, se le asignó a la Contraloría la facultad de llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal, llevar su cuenta anual y rendir los respectivos informes.

c. Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación. 29 de diciembre de 1932.

El 29 de diciembre de 1932, a través de una reforma a la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917, se suprimió el Departamento de Contraloría de la Federación, entre las razones aducidas para su desaparición se encuentran las siguientes:

- Que el Secretario de Hacienda y Crédito Público careció de informes precisos, fidedignos y oportunos, respecto del movimiento de fondos y valores, que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno.

- La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit, además de las discrepancias que existían entre los datos de los ingresos que reportaban las cuentas de la hacienda Federal formuladas por la Contraloría y el resultado real de la recaudación obtenida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las diferencias que habían entre ambos órganos respecto del ejercicio real del Presupuesto.
- Que la marcha regular de la Secretarías y Departamentos Administrativos se encontraba entorpecida por la excesiva y rigurosa intervención de la Secretaría de Hacienda y de la Contraloría, por lo que no podían realizar oportunamente los servicios públicos a su cargo.
- La dualidad de mando en las oficinas recaudadoras, sujetas, al mismo tiempo a las órdenes de la Contraloría y de la Secretaría de Hacienda, lo que provocaba muchos trastornos y conflictos.
- El que, ante la imperiosa necesidad de conocer oportunamente la situación del Tesoro Nacional, la Secretaría de Hacienda había tenido que suplir las deficiencias de la Contraloría, creando un organismo para tal efecto, lo que significaba una duplicación de gastos

y de funciones.

- Por último se habló de que, con la supresión del Departamento de Contraloría se economizaría en el Presupuesto, el cual se vería aún más beneficiado conforme se dieran por terminadas las operaciones pendientes del anterior sistema.

La desaparición del Departamento de Contraloría encierra un fondo político, ya que las razones esgrimidas para su liquidación sólo son verdades a medias, puesto que, el hecho de que la Contraloría se haya mantenido dentro de la Administración Pública por un lapso de 15 años, habla de que por lo menos, debieron haber mediado ciertos logros por parte de la misma, para que no fuera desaparecida de inmediato tan pronto se hubiesen descubierto la cantidad de deficiencias y efectos contraproducentes que su creación había provocado.

2. DISPERSION DEL CONTROL 1933-1982

"Aún cuando la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un período de 14 años (1933-1947), el mismo que duró con ese carácter el Departamento de Contraloría, resulta apropiado hablar de una "dispersión del control", si se considera que el lapso mencionado

es proporcionalmente pequeño comparado con los 50 años que comprende esta etapa y que durante ella las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en diversas dependencias." (1)

a. La Secretaría de hacienda y Crédito Público como Unico Organo de Control 1933-1947

Con la desaparición del Departamento de Contraloría en 1933, la Secretaría de Hacienda reasumió las facultades y responsabilidades relativas al control previo de egresos y manejo de fondos, asimismo, para evitar la acumulación de facultades en dicha Secretaría, se reintegrarían a cada Secretaría o Departamento todas aquellas facultades que les eran propias en el manejo de sus presupuestos.

Las facultades conferidas a la Secretaría de Hacienda dieron como resultado un sistema de control unitario, entre tales facultades se encontraban las de:

- Captación de Ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de Egresos, por lo que tenía a su

(1) Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos. FCE y SECOGEFED, 1987, p. 305.

cargo el registro del ejercicio del Presupuesto con la finalidad de vigilar su cumplimiento y comprobar que los gastos se realizarán conforme con el propio Presupuesto.

- Adquisición, administración y enajenación de los bienes nacionales y nacionalizados federales, así como labores de inspección, registro y elaboración de contratos relativos a los bienes propiedad de la Federación.
- Autorización de actos y contratos de los que se originaran derechos u obligaciones para el Gobierno Federal.
- Llevar la contabilidad general de la Federación dirigiendo, por un lado la contabilidad de las oficinas y agentes de la Federación con manejo de bienes, fondos o valores y, por otra parte, llevar en sí la contabilidad de la Federación.
- Ciosa preventiva de ingresos y egresos federales permanentemente, a través de la Tesorería de la Federación y, posteriormente, la Contaduría de la Federación, verificaba la legalidad de las operaciones de ingresos y la existencia de la autorización previa, tratándose de los egresos.

- Medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la Federación, siendo la Tesorería de la Federación, inicialmente, y luego la Contaduría de la Federación, los órganos encargados de esas funciones.

- Rendir la cuenta pública anual y entregar a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano del Poder Legislativo, toda la documentación comprobatoria y justificatoria de dicha cuenta; en un principio esta obligación estuvo a cargo de la Tesorería de la Federación.

- En materia de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda emitía los títulos que autorizaran las leyes, daba instrucciones al Banco de México para llevar a cabo el servicio de la Deuda Pública Interior o Exterior, etc.; por cuanto hace a la materia de Crédito Público, su tarea consistía en examinar los actos y contratos en los que se comprometiera dicho crédito.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, privó a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control; mismas que fueron conferidas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de reciente creación. Después, con el aumento de las entidades paraestatales a las que se les dió una regulación específica a través de la

primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, las atribuciones de la misma tampoco se encomendaron a la Secretaría de Hacienda, sino que de ellas también participó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

b. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes e Inspección Administrativa encargadas del Control 1947-1958

Debido al desarrollo económico y social que había tenido el país, fue necesario que se hicieran modificaciones a las dependencias del Ejecutivo Federal para que estuvieran en posibilidad de realizar en forma más eficaz sus funciones, dichas reformas se hicieron a través de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, en la que se fijó en forma genérica las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encomendándole el despacho de asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria, y de todos aquellos que afectaran al patrimonio de la Federación y a la Hacienda Pública del Distrito Federal. Fue en su reglamento donde se detallaron estas facultades y se estableció que la Secretaría de Hacienda conservara las siguientes facultades:

- Formulación y Vigilancia de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, las dependencias del ejecutivo tenían que presentar, junto con sus proyectos del presupuesto, la forma, cantidad, momento y destino de los gastos que fueran a realizar, mismos que eran revisados por la Dirección General de Egresos, por lo que dichos programas de distribución no podían ser alterados, sino mediante solicitud de modificación debidamente fundada y de la cual también conocía la misma Secretaría.

- Contabilidad Preventiva de Ingresos y Egresos Federales y del Departamento del Distrito Federal, que consistía en depurar, liquidar y revisar las cuentas rendidas, comprobando la legalidad de los cobros y erogaciones, así como que éstas se hubieran hecho previa la autorización correspondiente, su debida verificación, la exactitud de las operaciones aritméticas y la correcta aplicación de la contabilidad.

- Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, la Contaduría de la Federación, a través de la Contaduría Mayor, siguió siendo el órgano hacendario encargado de mantener las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ya que el primero de ellos intervenía en la formación de la cuenta pública anual, y el segundo se encargaba de revisar dicha cuenta.

- Medidas Administrativas sobre Responsabilidades, establecidos los supuestos de responsabilidad, su clasificación y procedimiento, así como el órgano competente para su financiamiento, que era la Contaduría de la Federación, a la que también se le encomendó la relativa a las responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

- Autorización de Compras. Hasta diciembre de 1946 la Secretaría de Hacienda tuvo un completo control en materia de compras, a través de la Dirección de Inspección fiscal y de la Dirección General de Egresos. Fue en esa fecha cuando la Secretaría de Hacienda únicamente conservó la facultad de autorización previa de los contratos y pedidos de compras, con vista a la afectación presupuestal correspondiente, para que tuviera fuerza legal y pudieran comprometer al erario; tal facultad la ejercía a través de la Dirección General de Egresos.

- Autorización de Contratos de cualquier índole, para lo cual las dependencias del Ejecutivo estaban obligadas a enviarlos directamente a la Dirección General de Egresos, a excepción de los actos y contratos relativos a las obras de construcción, instalación y reparación, mismos que le deberían ser remitidos a través de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administra-

tiva.

- Deuda Pública y Crédito Público, conforme al Reglamento General Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 3 de septiembre de 1946, la facultad de intervenir en la emisión y amortización de Deuda Pública se encomendó nuevamente a la Tesorería de la Federación, que la continuó ejerciendo de acuerdo a su Ley Orgánica de 1932 vigente hasta diciembre de 1959 y a su Reglamento de 1935.

En cuanto al Crédito Público, la Dirección de Egresos también fue ratificada como el órgano encargado de examinar y autorizar créditos en contra de la Federación.

- Registro de Personal Federal, tanto el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 25 de diciembre de 1947, como el de 19 de noviembre de 1954, reiteraron a la Secretaría de Hacienda la facultad de llevar el Registro del Personal Civil dependiente del Ejecutivo Federal, a través de la Dirección General de Egresos, así como la obligación, a cargo del personal que manejaba fondos, valores o bienes, de refrendar su filiación cada tres años o, de lo contrario, se sancionaría con la suspensión del pago de sus sueldos.

Facultades de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue creada el 7 de diciembre de 1946 por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y su competencia se conformó con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la realización de estudios para mejorar la organización de la Administración Pública; entre sus principales facultades se encontraban:

- Intervención en adquisiciones de toda clase, a partir de 1947 la Secretaría de Bienes Nacionales, a través de la Dirección General de Control de Adquisiciones, asumió estas funciones que había venido realizando la Comisión Coordinadora de Compras y la Dirección de Inspección Fiscal.

- Intervención en actos o contratos relacionados con obras de construcción, instalación, reparación y vigilancia en su ejecución: tenía por objeto revisar la parte técnica de los actos y contratos en lo relativo a precios, costos, especificaciones y programas de trabajo, como requisito previo para su autorización, razón por la cual dichos contratos le eran enviados directamente para su aprobación, y posteriormente los enviaba

a la Dirección General de Egresos o los devolvía a la dependencia interesada, con las observaciones que considerara pertinentes y por las que estimaba que hubiera alguna omisión o cláusulas perjudiciales al interés fiscal.

- Conservación y administración de bienes nacionales y nacionalizados que consistía, fundamentalmente, en realizar funciones de aprobación, comprobación, clasificación y autorización respecto de la adquisición, administración y enajenación de los muebles o inmuebles federales, además de ejercer actos de dominio sobre dichos bienes e intervenir en la adquisición de inmuebles propiedad de particulares por cuenta de la Federación, así como las expropiaciones por causa de utilidad pública.

Fue el 30 de diciembre de 1947 que se publicó la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal con el objeto de regular las actividades de la administración paraestatal que, debido a su ampliación, fortalecimiento y complejidad, habían originado problemas de coordinación, vigilancia y control, tanto en lo relativo a las relaciones de la administración central con la paraestatal, así como entre las propias entidades paraestatales.

Para tal efecto se estableció, mediante decreto de 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda, que se encargaría de controlar, vigilar y coordinar los organismos y empresas señalados en la Ley para el Control, pero debido a que no pudo cumplir satisfactoriamente con los objetivos para los que fue creada, el 6 de diciembre de 1949 dicha Comisión desapareció, y fueron la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros los encargados de la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros; así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del establecimiento de un organismo de control para los demás integrantes del sector paraestatal.

No fue sino hasta 1953, cuando la Secretaría de Hacienda estableció el Comité de Inversiones como oficina dependiente suya, que fue la encargada de aplicar las disposiciones de la Ley para el control en lo referente a los organismos y empresas diversas a las instituciones nacionales de crédito y de seguros, tales actividades estaban encaminadas para la elaboración de un programa debidamente jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio de 1953-1956 y a sancionar cualquier otra obra nueva que se quisiera realizar, por la que la Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda estaba impedida para autorizar transferencia

de partida alguna destinada a ese objeto, si previamente no existía aprobación del Comité de Inversiones.

Debido a que se acusó al Comité de Inversiones de no realizar funciones controladoras, tal y como se preveía en la Ley para el Control de 1947, fue que, por acuerdo presidencial de 7 de septiembre de 1954, se sustituyó por la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente directamente del Jefe del Ejecutivo y no de la Secretaría de Hacienda, como había sido anteriormente; dicho cambio se debió principalmente a que su funcionamiento, bajo las órdenes de la referida Secretaría, creaba fricciones políticas con los demás organismos del sector público y limitaba la libertad de acción de la propia dependencia hacendaria, además de que la planeación y programación de las inversiones del sector público eran actividades de tal trascendencia e importancia que debían ser realizadas por un órgano jerárquicamente superior, como lo es la Presidencia de la República.

La actividad primordial de la Comisión de Inversiones era la formulación de un programa de inversiones, por lo que solicitaba a las dependencias de la Administración Centralizada y Paraestatal sus programas correspondientes para someter a estudio los proyectos que los integraban, pocos meses antes del comienzo del

año fiscal, la Comisión recibía de la Secretaría de Hacienda estimaciones de los recursos presupuestales disponibles y, una vez así, procedía a formular un proyecto preliminar de distribución de dichos recursos, el que sometía a la opinión de las autoridades hacendarias y monetarias y, siempre y cuando dicho programa estuviera de acuerdo con la política económica adoptada por la Administración, el mismo era sometido a la consideración del Presidente de la República, el cual sugería las decisiones y modificaciones finales.

Los buenos resultados de la comisión para encauzar la inversión pública propiciaron que en 1956 se le asignaran funciones adicionales de las que tenía a su cargo, tales como estudios relativos al papel que tenía la inversión pública en el desarrollo económico, sus relaciones con la inversión privada y otros estudios que le permitían mejorar el conocimiento del gasto Público en la inversión.

En resumen, la Comisión se desempeñó como un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, dependencia concentradora y distribuidora de los recursos financieros, y todas las demás secretarías, organismos y empresas del Estado que solicitaban tales recursos; además de cuidar del interés público, o a través del poder del veto que tenía sobre todos los programas de inversión.

- c. Un Sistema Tripartita de Control formado por las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional 1959-1976

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue transformada, por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, en la Secretaría de Patrimonio Nacional, misma que también creó a la Secretaría de la Presidencia.

Entre las facultades que la Secretaría de Hacienda aún conservó, se encontraban las de proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Distrito Federal; controlar y vigilar el Presupuesto; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; llevar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que se derivasen derechos y obligaciones a cargo del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, aunque también era necesaria la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; emitir las medidas administrativas sobre responsabilidades; manejar la Deuda Pública; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del Crédito Público y, por último, ejercer las atribuciones que le correspondieran conforme a las Leyes de Pensiones Civiles y Militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros,

fianzas y bancos.

El que la Secretaría de Hacienda haya tenido que compartir funciones, que anteriormente eran de su exclusiva competencia, con las de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, trajo como consecuencia problemas de coordinación, por lo que hubo necesidad de crearse comisiones intersecretariales y otros mecanismos, con el objeto de armonizar las funciones de todos y cada uno de ellos.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia contaba entre sus facultades, la de reunir los datos necesarios para hacer el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, así como la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado, en pocas palabras, todas las funciones de la Comisión de Inversiones le fueron encomendadas, o sea, la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público.

Por último, las principales atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, eran las de vigilar, administrar y conservar los bienes propiedad de la Federación; llevar al corriente los inventarios de los recursos

renovables y no renovables; mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales, llevar su registro y todo lo relacionado con los mismos; intervenir en las adquisiciones de toda clase; y, en forma conjunta con la Secretaría de la Presidencia, intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la Federación con el objeto de comprobar que se efectuaran en los términos establecidos.

En el año de 1958 fue cuando, la segunda Ley para el Control por parte del gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, por fin precisó las facultades y ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional respecto de la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, a través de una acción coordinada de las tres dependencias en la vigilancia y control de dichos organismos de la Administración Pública Paraestatal. El objetivo principal de estas reformas fue el de establecer y determinar las atribuciones propias y exclusivas de las Secretarías del Patrimonio Nacional, las cuales eran muy amplias, y entre las que se encontraban las de vigilancia y control de las operaciones de los organismos y empresas, a través de nuevos y modernos procedimientos, tales como auditorías permanentes, externas, revisión

de los sistemas de contabilidad, de control, de inspección técnica, etc.

Esta segunda Ley para el Control también dió origen a la creación de la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como unidad administrativa dependiente directa y exclusivamente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que sustituyó a la Junta de Gobierno creada el 13 de marzo de 1959.

El 29 de diciembre de 1979 fue promulgada una tercer Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, los cambios de esta nueva ley realmente no fueron muy importantes o trascendentes, ya que conservó la distribución de facultades entre las tres Secretarías, respectivamente, del control de las inversiones, del presupuesto y de la vigilancia y control de las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o sea, que mantuvo el llamado "control triangular" o "triángulo de la eficiencia".

Las dos innovaciones que realmente revistieron importancia fueron el que se estableciera una ampliación en el ámbito de control ejercido por el Estado, y una vigilancia más exhaustiva y rígida en materia de bienes, de personal

y del financiamiento de las entidades paraestatales. Se dice que este control resultó excesivo y, por consiguiente, utópico y poco eficaz, aparte de contradictorio con la autonomía característica de un sector paraestatal realmente descentralizado y no únicamente desconcentrado; a todo ésto hay que agregar el hecho de que, debido a sus dispositivos de coadministración, se originó una verdadera centralización que afectó la eficiencia y eficacia del funcionamiento interno y externo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por último, hay que señalar que esta ley estuvo vigente hasta el 14 de mayo de 1986, cuando apareció la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que la abrogó y restableció el equilibrio entre la verdadera autonomía de gestión y el control gubernamental necesario.

d. La Secretaría de Programación y Presupuesto, Principal Órgano de Control y Planeación 1977-1982

El establecimiento de una reforma a fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, se llevó a cabo a través de tres ordenamientos jurídicos a saber: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública, ambas publicadas el 31 de diciembre de 1976.

El punto más significativo y trascendental de dicha transformación fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, considerada como un órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, y señalada como conducto por el cual el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su funcionamiento y evaluar los resultados de su gestión; así fue que, el 23 de marzo de 1977, se expidió el primer Reglamento de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con esta reforma se pretendió que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fuera el instrumento jurídico por medio del cual se establecerían los mecanismos por los que habrían de coordinar sus acciones las entidades paraestatales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el resto de las dependencias del Ejecutivo, además de incorporar en forma explícita el propósito de programar las acciones del Estado y contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, a fin de dejar establecido el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

Asimismo, se quería que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyeran en unidades con responsabilidad sectorial y se hicieran cargo de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector

de actividad, estando facultadas para coordinar a los organismos descentralizados, las empresas estatales y los fideicomisos en la competencia de los sectores que habrían de estar a su cargo. En resumen, se trataba de establecer las bases para la formación de una política general de coordinación y de programación sectorial.

Por último, cabe mencionar que dicha Ley Orgánica también contempló la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como eje central de la Reforma Administrativa.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, fue otra de las tres leyes que dieron origen a la mencionada reforma administrativa de 1977, cuyo objeto primordial consistía en actualizar el carácter del concepto del gasto público federal, a través de la vinculación definitiva de la planeación y programación de las metas y objetivos del desarrollo nacional, con preparación, ejercicio y control del presupuesto federal de egresos. Igualmente tenía a su cargo la programación, control y evaluación del gasto público, con base en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social; señalando que adicionalmente el gasto se basaría en presupuestos elaborados con apoyo en programas que establecieran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Su finalidad más importante, como ya se dijo, consistió

en modernizar la administración del gasto público federal por medio de la inclusión de los impuestos, de las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública, tanto del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, instituciones y dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

La tercera y última ley que sirvió de base a la Reforma Administrativa fue la Ley General de Deuda Pública, vigente a partir de 1977, cuyo propósito primordial se hizo consistir en la normatividad de los aspectos inherentes a la realización y autorización de las operaciones en que se hiciera uso del crédito público en función de la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Dicha ley determinó que el Congreso de la Unión debería de autorizar los montos del endeudamiento directo neto, interno y externo, necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el del Departamento del Distrito Federal, tomando como base los montos del endeudamiento neto necesario para el financiamiento del presupuesto federal propuesto por el Ejecutivo, al someter a su consideración las correspondientes iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos, proporcionando

los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

Su aplicación, interpretación en la esfera administrativa y expedición de las disposiciones necesarias para su cumplimiento, se encomendaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. APARICION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, 1983

La necesidad de sistematizar las funciones y actividades de la Administración Pública, o sea, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que forman el sistema económico total, encaminando el control a los propósitos de desarrollo, dieron origen a la creación de la SECOGEF, como el órgano encargado de la sistematización y fortalecimiento de las facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal, razones por las que, mediante la adición del artículo 32 bis a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue creada dicha Secretaría a partir del 1° de enero de 1983; sobre su aparición y funciones se hablará más adelante, de momento basta saber que dicha dependencia es, hasta el momento, la encargada de la fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

B. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL

La palabra "control" constituye un vocablo con el cual se han designado varios objetos diferentes entre sí, dependiendo su significado del contexto y la materia en la que se emplee.

Gramaticalmente, la Real Academia de la Lengua Española lo ha definido como "comprobación, inspección, examen, crítica, dominio, supremacía o el lugar donde se controla". (2)

En el ámbito de la ciencia administrativa ha sido definido como:

"El establecimiento de sistemas que nos permite medir los resultados actuales y pasados en relación con los operados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar y formular nuevos planes". (3)

Por su parte, el Lic. Francisco Laris Castillo manifiesta que el "control":

"consiste en medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos; también

(2) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. México, 1984, p. 271.

(3) Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Prácticas, México, Ed. Limusa, 1987, p. 63

incluye el establecimiento de estándares, comparación de los estándares reales con los propuestos y la acción correctiva para así adecuarla al plan original". (4)

Fernández-Victorio y Campos, citando a E. Loitsberger, afirma que el control, examen, revisión o también vigilancia:

"es la posterior ejecución mental, o repetición mental de una actividad o de un proceso, que termina con la comprobación de si se cumplieron los objetivos propuestos o criterios de control". (5)

De las definiciones anteriores podemos deducir que el "control" es un elemento esencial del proceso administrativo y, como acertadamente afirma Henry Fayol, tiene como objetivo fundamental "procurar que todo se desarrolle de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas".

1. Clasificación del Control

La Teoría Administrativa, establece los siguientes tipos

-
- (4) Cit. Pos. Ríos Szalay, Adalberto y Andrés Paniagua Aduna, Orígenes y Perspectivas de la Administración, México, Ed. Trillas, 1981, p. 164.
- (5) Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 283.

control: (6)

a. Según sus Objetivos Específicos:

- Control de Legalidad.- Establece la comparación entre lo previsto y prescrito por las leyes, reglamentos y todos los ordenamientos jurídicos, y la forma en que se actúa.
- Control de Gasto Presupuestario.- Tiene como fundamento el ejercicio del presupuesto de egresos, y su finalidad es conocer si los gastos realizados por la organización se ajustan al mismo, es decir, si lo gastado coincide con las partidas respectivas, tanto en monto como en destino o aplicación.
- Control Aritmético.- Este tipo de control se refiere a la cuantificación en dinero de cada operación financiera.
- Control de Procedencia.- Asegura que quien reciba un pago del organismo, sea también el acreedor del mismo. Pretende evitar desviaciones de recursos.

(6) Pichardo Paçaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México. Funciones y Especialidades, México, INAP, 1984, Vol. II, p. 119.

- Control de Disponibilidad o de Saldos.- Asegura la existencia de fondos financieros para cubrir una obligación de pago antes de elaborar los documentos respectivos.
- Control de Rendimientos.- Muestra la forma de utilización de los elementos, sean materiales o humanos, del organismo (maquinaria, equipo, personal, etc.).
- Control de Eficiencia o Economía.- Mide comparativamente la eficiencia o ineficiencia de la acción de la organización (objetivos iniciales frente a resultados finales).
- Control de Políticas, Planes y Programas.- Indica el alcance de los objetivos originales; se comparan las normas establecidas en los objetivos frente a la realidad física resultante.

b. Según el Órgano que los Aplica:

- Control Externo.- Es ejercido por órganos diferentes a una organización específica y realiza acciones revisoras. En general, son órganos supremos de control y regularmente se lleva a cabo de manera posterior a las operaciones.
- Control Interno.- Lo llevan a cabo las propias organi-

zaciones que efectúan acciones de revisión. Es lo que se conoce como "autocontrol".

c. Según el Momento de su Aplicación:

- Control Interno Previo.- Se aplica antes de realizar las operaciones concretas, sean administrativas o financieras.
- Control Interno Posterior.- Se lleva a cabo después de que se realizan las operaciones.

d. Según la Materia:

- Control Operacional o Administrativo.- Evalúa la eficiencia y la eficacia de las operaciones. Siempre es posterior: puede ser interno o externo.
- Control Financiero.- Se ejerce básicamente sobre los gastos, la evaluación presupuestaria y los estados financieros. Es interno o externo: previo o posterior.

2. Control Interno o "Autocontrol"

a. Concepto de Control Interno

Por lo que respecta al control interno o "autocontrol", y debido a que también existen diversas manifestaciones sobre él, la Organización Internacional de Organismos Superiores de Control ha aprobado la siguiente:

"El control interno comprende el plan de organización y todos los sistemas coordinados establecidos por la dirección de una institución, para ayudar a que dicha dirección alcance el objetivo de cerciorarse, dentro de confines prácticos, de que las operaciones se realizan en forma ordenada y eficiente". (7)

Esta definición nos revela todos los aspectos de la operación y de la organización, inherentes a la dirección. En primer lugar, observamos que no trata de determinar si una operación es eficaz, ni tampoco si la administración realiza su trabajo como debe, porque esas acciones forman parte de la evaluación, la cual será definida más adelante. Más bien, el control interno garantiza que existan sistemas para controlar y observar las políticas y la posibilidad de su instrumentación.

La característica esencial de la función de control, que ha sido señalada por la ciencia administrativa, es la de que su propósito es positivo, porque significa que las cosas

(7) Cit. Pos. Pichardo Pagaza, ibidem, p. 113.

se realicen o sucedan para alcanzar ciertos objetivos dentro de un determinado período, y en el caso de una empresa privada, el objetivo es aumentar lo lucrativo de sus productos.

b. Elementos de Control Interno o "Autocontrol"

Teóricamente, en cualquier tipo de organización, sus componentes son los siguientes:

- La elaboración de un plan, el cual permite la delegación y coordinación de responsabilidades concretas y, a su vez, la separación de las diversas funciones. En él se muestra la relación de mando, la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios sobre las decisiones y acciones a tomar:
- La existencia de personal competente, el que busca reducir al mínimo la posibilidad de ciertas faltas;
- El registro que deberá contener la información de los acontecimientos, nos permitirá disponer de una base sólida para la toma de decisiones y, por último;
- El examen, la evaluación y la revisión, por parte de la dirección; los cuales permiten contar con mecanismos que den base para la dirección y poder tener la oportunidad de alcanzar las operaciones, saber de

los resultados e indicar las acciones y medidas más convenientes a seguir.

3. Evaluación Administrativa

a. Concepto de Evaluación Administrativa.

Vinculada a la función de control, la evaluación debe entenderse como "la fase de la planeación que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, retroalimentando su formulación e instrumentación". (8)

La evaluación es útil en la planeación porque, además de servirle para la toma de decisiones, le permite la reformulación y actualización de los planes y programas. También, constituye ella un elemento esencial de la planeación porque le revela la medida y el modo en que se van alcanzando los objetivos. Esto permite identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y diferencias en el desarrollo y el resultado de las acciones, y hace posible adoptar las medidas correctivas que sean necesarias.

(8) Ibid., p. 31.

b. Aspectos que mide la Evaluación Administrativa.

- La contribución efectiva al cumplimiento de los grandes objetivos.
- El apego que tengan a los programas.
- El cumplimiento de las metas.
- La consecución de los efectos esperados.
- El uso óptimo de los recursos, tanto materiales, humanos, financieros y técnicos.
- La existencia y operatividad de los instrumentos administrativos y legales que hacen posible la acción gubernamental.

Por otra parte, la evaluación puede ser aplicada a los funcionarios, las organizaciones públicas y a las organizaciones políticas y a los programas.

Al respecto el profesor Pichardo Pagaza refiere:

"... tales formas de aplicación evaluatorias en general, están íntimamente ligadas a la acción específica que lleva a cabo cada organización, sea pública o política,

a la acción de funcionarios, tanto de aspectos personales como de dirección y a los resultados concretos de cada programa". (9)

c. Binomio Control-Evaluación

De acuerdo a las definiciones y consideraciones anteriores, podemos afirmar que el control y la evaluación son elementos esenciales de la planeación. Mientras que el control permite comprobar sistemáticamente el avance en el trabajo iniciado, la evaluación tiene como objetivo principal, medir la eficacia o eficiencia de los resultados alcanzados, contra los objetivos previamente establecidos en el plan.

4. Control Administrativo

a. Definición de Control Administrativo

En el marco de la función pública mexicana, es imperativo determinar el alcance y significado de la función de control y evaluación gubernamental.

Para ello, es primordial hacer notar que, aún cuando

(9) Ibid., p. 122.

existen en la Doctrina Administrativa diversos enfoques de ella, para los efectos del presente trabajo de investigación consultaremos a los juristas mexicanos que han tenido una participación activa en el desarrollo doctrinario de la misma.

Al efecto, el destacado jurista José Trinidad Lanz Cárdenas, nos dice:

"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". (10)

En principio esta definición nos revela que el control administrativo está relacionado con el vasto campo de la Administración Pública y que corresponde al "autocontrol"

(10) Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos Legislativos, Ed. FCE y SBOOGEF 1987, p. 471.

de ella misma.

b. Elementos del Control Administrativo

- Los Sujetos de sus Aceptaciones Activa y Pasiva.

En nuestro régimen jurídico se ha instituido todo un sistema denominado "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental", en el que se encuentran perfectamente determinados los sujetos activos y en donde convergen las facultades de diversos órganos del Estado que llevan a cabo la función de control. En primera instancia, se establece el control global, que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a lo dispuesto por los artículos 90 Constitucional y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tanto en su intervención directa a través de su estructura orgánica, como a través de los órganos especiales constituidos por los Delegados de la Contraloría para las dependencias de la Administración Pública Federal (sector central), y por los Comisarios Públicos para las entidades que la conforman, (sector paraestatal).

En segundo lugar, se establecen los controles sectoriales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector, según lo prescrito por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo Presiden-

cial del 17 de enero de 1977, en el que se especifican las responsabilidades de las dependencias coordinadoras de sector, a saber:

- Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades; y
- Ordenar y coordinar la planeación, programación, control y evaluación de esas entidades.

Al respecto, el destacado jurista mexicano Ruiz Massieu, manifiesta:

"La sectorización, que es el gran aporte de la Ley Orgánica es pues, una técnica de planeación y control encaminadas a unir los dos elementos de la Administración Pública Federal". (11)

En tercer lugar, se implementó el control institucional que es ejercido por las dependencias y entidades, de conformidad con las funciones específicas que en la Ley Orgánica se asignan a cada una de las Secretarías de Estado y a cada entidad paraestatal, de acuerdo con las leyes,

(11) Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos Sobre la Administración Pública Mexicana, México, Ed. Limusa, 1981, p. 29.

decretos, acuerdos y otros actos relativos a su constitución y funcionamiento.

En este caso, los sujetos controladores son órganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades han quedado integrados, y se denominan "Contralorías Internas". (12)

De esta manera, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no pretende relevar de sus funciones a ninguno de los sujetos que la legislación vigente de la materia les otorga.

La propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo afirma:

"Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto a control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado..."

Por último, también son sujetos pasivos del control,

(12) Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

los servidores públicos de los estados y municipios que integran la Federación, así como las personas morales que constituyen propiamente las entidades federativas y los ayuntamientos, los que al mismo tiempo son sujetos del control administrativo por parte de la Administración Pública Federal, en virtud de que manejan recursos federales que les han transferido al cumplirse lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y con sujeción a los Convenios Unicos de Desarrollo que, con fundamento en la Ley de Planeación, hubiesen celebrado con la Federación.

- El objeto del control puede ser de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o de eficiencia. (13)

. Control de 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.

. Control de Fiscalización, se orienta a los actos, vigilancia e inspección que resultan de la conformidad o inconformidad de los actos administrativos, tanto

(13) Lanz Cárdenas, José Trinidad, El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal. Revista de Administración Pública, N° 57-58, México, INAP, enero-junio, p.39.

con las normas como con los planes y programas establecidos.

. Control de Oportunidad, tiene por objeto la procuración de medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, para lograr que los actos administrativos se ajusten a los tiempos y situaciones previstos, con la finalidad de cumplir con los planes y programas establecidos.

. Control de Gestión de Resultados o de Eficiencia, tiende a determinar que los actos de la Administración Pública sean congruentes con los resultados y los fines de la planeación.

c. Finalidad del Control Administrativo

Se puede afirmar que la finalidad última del control es el equilibrio que debe alcanzar la administración; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, humanos y financieros del Estado para cumplir con el objetivo a él encomendado, que es el bienestar y el desarrollo de la sociedad.

Al instituirse el "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental" como un mecanismo político que permitirá

a la Nación vigilar el manejo adecuado de sus recursos y la eficiencia de sus servidores, el Lic. Francisco Rojas Gutiérrez señalaba, en el marco de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988:

"El Sistema Nacional de Control y Evaluación... es el pistón que agilizará y dará transparencia a la función administrativa del Gobierno de la República. La función de control contribuirá a aplicar óptimamente los esfuerzos y evaluarlos a nosotros mismos, en función de objetivos que respondan a nuestros principios políticos fundamentales y no a un eficientismo vacío, tan inmoral y deshonesto como la ineptitud y el derroche". (14)

Conjuntamente con este elemento, la evaluación conduce 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 repressiva que, independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos, en lo administrativo

(14) Rojas Gutiérrez, Francisco, Al Organizar el Esfuerzo, Ratificamos el Rumbo, México, SECOGEF, 1983, p.5.

o en lo penal, tiende 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 de función de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que manifiestan en forma expresa, la constitución General de la República y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (15)

d. Forma

Está integrada por los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben constituirse para que el control sea eficiente.

En nuestro régimen administrativo, debido a la prolijidad del tema, la sustentación de los procedimientos y sistemas varían desde la expedición de las normas a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública, sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales,

(15) Rojas González, Francisco, Ni Moralistas Ni Eficientistas, México, SBOOGEF, 1983, p. 5.

internas o externas, solicitud de informes; la inspección de diversos actos; hasta la proposición de medidas correctivas y, más aún, la imposición de sanciones, así como la denuncia ante el Ministerio Público, cuando se trate de conductas delictivas. (16)

(16) Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit. p. 41.

C A P I T U L O I I

BASE JURIDICA Y ORGANOS EJECUTORES DE LA FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

A. ASPECTOS LEGISLATIVOS

Una vez expuestos los principales conceptos que sustentan a la función de control en el campo de la Teoría Administrativa, es necesario establecer aquellos que sustentan la integración del Sistema Nacional de Control y Evaluación, en nuestro sistema jurídico.

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

Al respecto, el Licenciado Alejandro Carrillo Castro manifiesta:

"El sistema de Administración Pública se comporta, básicamente, como un gran transformador o procesador que traduce ciertos ordenamientos o instrucciones de tipo jurídico-político en acciones específicas, retroalimentándose constantemente en la información y las demandas

nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y cultural que le da base y al cual debe servir."(17)

Así, la Administración Pública 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 o actuación administrativa; lo segundo, se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos.

Fue por eso que, en 1982, como respuesta a la demanda popular de renovación moral de la sociedad, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al asumir su cargo constitucional como Presidente de la República, plantea como una de sus primeras acciones de gobierno, la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público, como un medio para satisfacer dicha demanda, situación que requería a su vez de actualizar y reforzar el marco jurídico que sustenta el ejercicio de dicha función.

(17) Carrillo Castro, Alejandro, La Función de Control en la Administración Pública Mexicana, Revista de Administración Pública N° 24, México, Enero-Abril 1973, p. 105.

Conforme a ello, presentó ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó el Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 (18), dió origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como instancia promotora de la renovación moral en el seno de la Administración Pública Central y Paraestatal, integrando y armonizando en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública, anteriormente dispersas.

La Secretaría de la Contraloría surge propiamente a la vida institucional con la publicación de su Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 1989.

Sobre este particular, la acción legislativa se avocó a las siguientes cuatro etapas, mencionadas en orden de importancia:

- Modificaciones, reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial

(18) Manual de Organización 1986, SECOGEF, México, 1986, p. 13

de la Federación de 28 de diciembre de 1982).

En esta fase se reformó totalmente el Título Cuarto, que hoy se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", pero además, se reformó el artículo 134. relativo al manejo de los recursos económicos del Estado, para adecuarlo a los términos actuales de este Título.

Para los fines del presente trabajo, este tema será motivo de una exposición más amplia en el capítulo III, relativo a la Modernización Administrativa y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que es la eficiencia, probidad y responsabilidad en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, quienes harán o no que el Sistema Nacional de Control y Evaluación se consolide como un instrumento eficaz de la Simplificación Administrativa.

- Expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982).
- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (Diario Oficial de 5 de enero de 1983).

En este apartado, cabe mencionar también que el Título

Décimo del Código, que actualmente se denomina "Delitos cometidos por servidores públicos", se reformó totalmente.

- Reformas a los artículos 1996 al 2116, y la adición del artículo 2116-bis al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982).

De esta manera, el camino para la implementación e integración de la función de control interno estaba dado, y se hacía necesaria la congruencia y uniformidad para su legal ejercicio.

1. AMBITO DE COMPETENCIA

El ámbito de competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es, como su propio nombre lo dice, Federal: tiene a su cargo la atribución de vigilar que los recursos aplicados por el Gobierno de la República en entidades y municipios sean racionalmente usados. Excluye, consecuentemente, los recursos propios de los estados quienes llevan a cabo su control, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de la cual el Ejecutivo Federal puede suscribir convenios con los Estados y Municipios cuando éstos así lo decidan, para que la Contraloría los

auxilie en la organización de mecanismos de control. (19)

Por su parte, en la iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Licenciado Miguel de la Madrid sostuvo:

"Para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32-bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar, o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público." (20)

2. MARCO JURIDICO-LEGAL

"Las acciones de control constituyen, en el campo administrativo, actividades 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 cargos." (21)

(19) Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., p. 129.

(20) Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982.

(21) Lanz Cárdenas, José Trinidad, op.cit., p. 487.

Como consecuencia de ello, la idea de control administrativo en nuestro régimen está vinculada, estrechamente, al cumplimiento de la ley, al ejercicio de las facultades expresamente conferidas a los órganos ejecutores, es decir, al principio de legalidad consagrado por los artículos constitucionales 14 y 16.

Conscientes de la diversidad de normas jurídicas dictadas al interior de todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sujetos pasivos de la función, enseguida nos referiremos a los dispositivos legales que guardan un vínculo directo con ella, mencionándolos y tomando en cuenta la jerarquía que les corresponde, y en relación a la obligatoriedad de sus normas, conforme al principio de supremacía y rango legislativo que se consigna en el artículo 133 Constitucional.

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 25

Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 32-bis

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y controlar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución de sus propios órganos de control.

V. 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.

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y 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 el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, 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, adquisiciones; arrendamientos; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

XII. Opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas

propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes, de acuerdo con las leyes y reglamentos.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos, que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII. 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 el efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que correspondan y hacer, al efecto, las denuncias a que hubiere lugar.

XIX. Las demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos.

b) Ley de Planeación

Artículo 18

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

c) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Artículo 26

El órgano de vigilancia de las sociedades nacionales de crédito, está integrado por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro, por los consejeros de la serie "B". Por cada comisario se nombrará el respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del consejo, así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo el derecho de asistir a las juntas del consejo directivo, con voz.

d) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Artículo 48

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá disponer las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que los constituyen no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

La propia Secretaría, podrá cancelar los créditos derivados del financiamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo vigente en

el Distrito Federal, por incosteabilidad práctica del cobro. En los demás casos, se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la cuenta anual correspondiente, previa fundamentación.

e) Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 60

El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 65

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u. omisiones en que se hubiere incurrido.

f) Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 95

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación,

en el ámbito de su competencia, vigilará que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las demás instituciones públicas y privadas proporcionen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la información a que se refiere el artículo que antecede.

q) Ley de Obras Públicas.

Artículo 59

Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría, en la forma y términos que éstas señalen, la información relativa a las obras que realicen o contraten.

Artículo 62

La Contraloría y las dependencias coordinadoras de sector, en el ejercicio de sus respectivas facultades, podrán verificar en cualquier tiempo que las obras y los servicios relacionados con ellas se realicen conforme a lo establecido en esta ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados.

Debido a la diversidad de disposiciones administrativas que, de manera directa, establecen facultades a la Secretaría para llevar a cabo su gestión, no se expondrán integralmente ellas, a fin de evitar, en la medida

de lo posible, el rebuscamiento y falta de claridad en la exposición.

De ahí que sólo mencionaremos los Reglamentos que, también de manera directa, constituyen su marco jurídico.

R e g l a m e n t o s :

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3. ORGANOS QUE EJECUTAN LA FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION.

Ha quedado asentado que el Sistema de Control y Evaluación tiene como objetivo primordial mejorar las decisiones de política económica y social, promoviendo la eficiencia en la Administración Pública Federal.

El sistema está integrado por la Secretaría de la Contraloría, las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los comisarios y delegados de la propia Secretaría ante ellas.(22)

(22) Ricardo Fagana, op. cit., p. 134.

- a) Las Contralorías Internas son órganos de apoyo, dependientes directos del Titular de la Secretaría de Estado o Entidad Paraestatal. Sus funciones las realiza de conformidad a las normas que expide la Contraloría General de la Federación. Son las encargadas de organizar y coordinar el sistema integrado de control interior de la dependencia a que pertenecen.

En cuanto a sus objetivos (23), se puede decir que son, fundamentalmente:

- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad correspondiente.
- Propicia el carácter integral de control.

Entre sus características destacan las siguientes:

- El Titular de la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad, propuesto por la misma, es sujeto a la aceptación de la SECOGEF.
- Depende jerárquica y organizacionalmente del titular de la dependencia o entidad.
- El presupuesto operativo se le asigna de recursos de la propia dependencia o entidad.

(23) Rojas Gutiérrez, Francisco, Ni Moralistas, Ni Eficientistas, México, SECOGEF, 1983, p. 9.

- Su programa anual de auditorías es formulado en el ámbito interno de las contralorías, sujeto a aprobación del titular de la dependencia o entidad y, posteriormente, comunicado a la SECOGEF.
- Como media de control, la SECOGEF se reserva el derecho de proponer programas mínimos de auditoría, cuando considera que existen revisiones o auditorías a áreas de interés o de importancia para el propio Ejecutivo.
- Para uniformar auditorías y asegurar la calidad en ejecución de trabajos a realizar por las contralorías internas. La SECOGEF administra y propone la normatividad necesaria a aplicar en la ejecución y realización de revisiones, así como en la presentación de informes.
- Como medida de control y vigilancia, la SECOGEF exige de las contralorías la presentación periódica de informes.

b) Comisarios y Delegados

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental ha fortalecido la figura del comisario público en las tareas de seguimiento y vigilancia de los organismos y empresas públicas.

Al respecto, Francisco Rojas manifestó:

"Los comisarios que ha designado la Secretaría de la Contraloría han avanzado en el propósito de convertirse en efectivos vigilantes de los intereses patrimoniales del Estado, participando en la evaluación operativa de la Administración Pública Paraestatal, observando su apego a políticas y programas delineados, y propiciando las observaciones y recomendaciones que permitan una gestión gubernamental más eficiente."(24)

Recordemos las facultades y obligaciones de los comisarios, que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles:

- a) Cerciorarse de la constitución y subsistencia de la garantía que exige el artículo 152; dando cuenta sin demora de cualquier irregularidad a la Asamblea General de Accionistas.
- b) Exigir a los administradores una información que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados.
- c) Realizar un examen de operaciones, documentación, registros y demás evidencias comprobatorias, en el grado y

(24) Rojas Gutiérrez, Francisco, Ibidem, p. 8.

extensión que sean necesarios para efectuar la vigilancia de las operaciones que la ley les impone y para poder rendir fundamentalmente el dictamen que se menciona en el siguiente inciso.

d) Rendir anualmente a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, un informe respecto de la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información prestada por el Consejo de Administración a la propia Asamblea de Accionistas. Este informe deberá incluir, por lo menos:

- La opinión del Comisario sobre si las políticas y los criterios contables y de información seguidos por la sociedad son adecuados y suficientes, tomando en consideración las circunstancias particulares de la sociedad.
- La opinión del Comisario sobre si esas políticas y criterios han sido aplicados consistentemente en la información prestada por los administradores.
- La opinión del Comisario sobre si, como consecuencia de lo anterior, la información prestada por los administradores refleja en forma veraz y suficiente la situación financiera y los resultados de la sociedad.

- e) Hacer que se inserten en la orden del día de las sesiones del Consejo de Administración y de las Asambleas de Accionistas los puntos que se crean pertinentes.

- f) Convocar a asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, en caso de omisión de los administradores y en cualquier otro caso en que lo juzquen conveniente.

- g) Asistir con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del Consejo de Administración, a las cuales deberán ser citados.

- h) Asistir con voz, pero sin voto, a las Asambleas de Accionistas, y

- i) En general, vigilar ilimitadamente y en cualquier tiempo, las operaciones de la sociedad.

Además de las obligaciones que señala la Legislación Mercantil, los comisarios desarrollan actividades adicionales.

Existe un comisario titular y un suplente que se encarga de atender a varias entidades con objetivos similares, abarcando incluso a todo un sector administrativo. Llevan el seguimiento, control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales mediante la revisión de sus programas y presupuestos y el adecuado funcionamiento de sus órganos

de gobierno, que deben constituir el centro de decisión de la empresa pública.(25)

Los comisarios informan directamente al Secretario de la Contraloría General de la Federación, el resultado de sus operaciones y programas de trabajo.

Por su parte, los delegados de la SECOGEF, al igual que los comisarios, tienen la responsabilidad de evaluar políticas, acciones, recursos y resultados; pero esta vez en el ámbito de las Secretarías de Estado (Sector Central). Proponen medidas específicas para promover el mejoramiento en la gestión de las propias dependencias.

También por disposición del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, los delegados deben informar directamente al Titular de la Contraloría de los resultados de sus operaciones y programas de trabajo.

(25) Richardo Pagaza, Ignacio, op. cit., p. 135.

B. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Debido a las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, fue creada la Secretaría General de la Federación como órgano central del control en la Administración Pública, con el fin de "establecer una 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." (26)

Las fracciones II, III, V, VIII y IX del artículo 132 bis, y el artículo 18 de la Ley de Planeación, en su conjunto, determinan la naturaleza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Dentro de la Administración Pública Federal se concibe a esta Secretaría como una dependencia de regulación integral, que es responsable de fortalecer la función de control y evaluación de las dependencias y entidades y en los subsis-

(26) Cit. pos., José Trinidad Lanz Cárdenas, op. cit., p. 495.

temas y procesos que interactúan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de sus diversos instrumentos, mecanismos y apoyos.

Su actuación en la sectorización de la Administración Pública y en el Sistema Nacional de Planeación, se diferencia de las Dependencias de orientación y apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y Coordinadoras de Sector, en que éstas son normativas, directas para la instrumentación, operación, control y evaluación de las fases, productos e instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, apoyan y dan asistencia técnica a las entidades para su mejor desempeño y, en su caso, las suplen por inacción o inadecuado funcionamiento. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sigue todo el proceso, opinando previamente sobre las normas y lineamientos que expiden las globalizadoras y coordinadoras de sector; comprueba su observancia; aporta los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales, vigila la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los Presupuestos de Egresos y, en su caso, proporciona elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas.

Con base en lo anterior, podemos definir a la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación de la siguiente manera:

Es el Órgano que, sin involucrarse directamente en la operación, tiene la responsabilidad de fortalecer y hacer integral la función de control en la Administración Pública Federal, a través de sus distintos instrumentos, mecanismos y apoyos. Estos elementos funcionando armónica y complementariamente, pretenden modernizar los sistemas, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, así como prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos, para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

1. Objetivos de la Contraloría General de la Federación.

El artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus fracciones I, XV, XVI, XVII y XVIII, delimita la materia de su competencia, que consiste en:

- a) Instrumentar y Coordinar el Sistema de Control y Evaluación gubernamental (SICEG).

Este sistema se define como: El conjunto de indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente

la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de control y evaluación que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo anterior, el SICEG se puede equiparar a un tablero que se alimenta de los aspectos prioritarios y más representativos que se obtienen de la aplicación y utilización de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación en las Dependencias y Entidades, de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática. En consecuencia, este sistema posibilita la integralidad de la función de control de la Administración Pública Federal, al proporcionar elementos de juicio en forma relacionada para regular que las actividades se realicen en concordancia con los objetivos y metas nacionales o, en su caso, se efectúen con oportunidad los ajustes correspondientes.

En esta perspectiva, la connotación que se le da al SICEG es el de ser un elemento integrador y regulador del funcionamiento y alcance de los instrumentos de control y evaluación que deben tener los distintos sistemas que interactúan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y que son responsabilidad

de las áreas competentes de acuerdo a las instancias de decisión sectorial. Estos instrumentos son, entre otros, planes, políticas, presupuestos, normas y disposiciones.

De la descripción anterior, se deriva que el Sistema está presente a lo largo de todo el proceso de planeación. Por lo tanto, no incide únicamente en una fase del proceso, y su operación no se limita a la ejecución, o al término de las acciones y logro de los objetivos.

Se trata, entonces, de armonizar y darle integralidad a los controles existentes, y no que se convierta en un órgano adicional de control.

Dentro de este contexto, se considera al Gasto Público Federal como variable estratégica del SICEG.

b) Desempeño de los Servidores Públicos.

En este aspecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se avoca a conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que corresponden en los términos que las respectivas leyes señalen.

Del análisis de las causas y efectos que las omisiones de los servidores públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pone énfasis en promover las acciones necesarias para evitar que dichas omisiones se repitan.

Estos objetivos se pueden resumir en:

- Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación de la Administración Pública Federal.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública Federal en su conjunto.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

2. ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Dentro de la modernización del aparato administrativo, se hizo indispensable la adecuación del marco legal de las Instituciones que lo conforman, por lo que el 16 de enero de 1989, se publicó el Reglamento Interior de la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación,
que abrogó al del 18 de enero de 1983. (27)

El artículo 2° del citado Reglamento establece las unidades administrativas con las que se integra la Secretaría, ellas son:

- Secretaría del Ramo
- Subsecretaría "A"
- Subsecretaría "B"
- Unidad de Comisarios
- Oficialía Mayor
- Contraloría Interna
- Unidad de Comunicación Social
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- Dirección General de Operación Regional
- Dirección General de Simplificación Administrativa
- Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública
- Dirección General de Auditorías Externas
- Dirección General de Administración

(27) Artículo Segundo Transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario oficial de la Federación del 16 de Febrero de 1989.

Además, contará con las unidades subalternas que establezca el Titular de la Secretaría, mediante la expedición del Acuerdo correspondiente, y deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización de la Dependencia, de 1989, en el que se especifican las funciones y atribuciones de los diferentes niveles en los que se estructura.

De conformidad con el Reglamento Interior y el Manual General de Organización de la Secretaría, las funciones de sus órganos principales, excluyendo las del Secretario por ser generales, y las del Oficial Mayor por ser de carácter administrativo, se presentan a continuación:

- Subsecretaría "A"

Dirige y coordina las funciones jurídicas; de responsabilidades de los servidores públicos y apoyo regional a Estados y Municipios que competen a la Secretaría.

Dirige y evalúa las políticas de responsabilidades y situación patrimonial de los servidores públicos y de fiscalización, control y evaluación sobre el uso de fondos federales en programas de inversión coordinados con Estados y Municipios.

Coadyuva en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se requieran,

para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- Dirección General Jurídica

Es la encargada de instruir los recursos administrativos que le corresponda resolver a la Secretaría, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos vigentes.

Presenta las denuncias o querellas que deban hacerse al Ministerio Público Federal, Congreso de la Unión o Dependencias respectivas de la Administración Pública Federal, respecto a los hechos delictuosos en que la Nación resulte ofendida en juicios penales o políticos, así como en los procedimientos administrativos respectivos.

- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Aplica, en consulta con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría, derivadas de las fracciones I, IV y VII del artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría.

Impone las sanciones que sean de la competencia de la Secretaría, de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas jurídicas aplicables.

Ordena las auditorías para verificar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de las disposiciones mencionadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con relación a su situación patrimonial.

Turna a las contralorías internas que deban imponer sanciones disciplinarias en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que por su orden se hubiesen practicado y, que de los mismos, se hubiesen derivado responsabilidades.

- Dirección General de Operación Regional

Programa, dirige y controla las actividades de fiscalización y evaluación del uso de Fondos Federales en programas de inversión coordinados con Estados y Municipios.

Asesora a los Gobiernos locales, de conformidad con los convenios de apoyo técnico que suscriba la Secretaría, en el diseño de implantación de sus propios sistemas de control.

- Subsecretaría "B"

Interviene selectivamente en los actos de concurso de adquisición y subasta de bienes muebles.

Efectúa el seguimiento de las adquisiciones resultantes de concursos.

Realiza, en forma programada, la verificación de las declaraciones de situación patrimonial.

- Dirección General de Simplificación Administrativa

Promueve la simplificación administrativa para eliminar requisitos, reducir y agilizar los procedimientos y trámites ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Vigila y evalúa el cumplimiento del Programa General de Simplificación Administrativa.

Elabora los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de simplificación administrativa.

- Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública

Establece las normas y lineamientos para regular los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Figura las bases generales y programas mínimos para efectuar

las auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Vigila y evalúa la aplicación de las normas, procedimientos y programas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Coordina, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el establecimiento de los criterios básicos de evaluación de la actividad de las dependencias de la Administración Pública Federal, y efectúa los informes de evaluación global de gestión pública.

Propone las bases generales, integra, da seguimiento y evalúa los programas de trabajo de los delegados de la Contraloría.

- Dirección General de Auditorías Externas

Ordena la realización de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal.

Analiza el contenido de los informes de las auditorías externas y propone las medidas y acciones que correspondan.

Fija las normas y objetivos de las auditorías externas.

Turna los expedientes relativos a las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaran presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las contralorías internas de las dependencias de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas, en los casos de su competencia, o a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial cuando compete a la Secretaría, para imponer las sanciones o denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

- Dirección General de Auditoría Gubernamental

Efectúa revisiones directas y selectivas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para verificar su correcto funcionamiento respecto al manejo, custodia o administración de fondos y valores del Gobierno Federal, e informa a las autoridades competentes sobre los resultados obtenidos.

Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles y demás activos y recursos materiales de las dependencias

y entidades de la Administración Pública Federal.

Efectúa, de conformidad con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el fincamiento de pliegos por incumplimiento de los servidores públicos, así como turnar los expedientes que se deriven a la Dirección General citada para su resolución.

Vigila la impresión, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda.

La estructura interna de la Contraloría obedeció a dos criterios centrales; por un lado, evitar el gigantismo burocrático y, con ello, el uso desmedido e irracional de recursos de la Federación; y, por el otro, impedir presiones injustificadas al gasto público.

Bajo este esquema, los mecanismos o instrumentos de control interno con los que gestiona la Secretaría de la Contraloría están expresados por las actividades realizadas por los Comisarios y Delegados de la Contraloría, dentro de la vertiente preventiva del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. (28)

(28) Urdiales, Jorge Mario. Función de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, Revista de Administración Pública N° 57-58, México, INAP, enero-junio, 1984, p. 117.

3. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Las funciones y atribuciones conferidas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano globalizador de la función de control, se puede clasificar de la siguiente manera:

a) Normativas:

- Planea, organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Opina acerca de las normas que, en sus respectivos ámbitos de competencia, emiten las entidades gubernamentales.
- Expide las normas que regulan el funcionamiento de los mecanismos de control de la Administración Pública Federal, tanto internos como externos.
- Aprueba y supervisa las normas en materia de Control y Fiscalización, que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

b) De Vigilancia y Fiscalización:

Al respecto, debe aclararse que la Secretaría de la Contraloría ejerce, por excepción, este tipo de actividad-

des, en virtud de que la mayoría de ellas las realizan los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Sin embargo, se consideran las siguientes:

- Inspecciona el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, y establece las bases generales para la realización de auditorías.
- Realiza visitas de Auditorías Financieras, Legales, de Operación y de Fondos de Valores. Las auditorías de Legalidad cubren los aspectos de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. (29)
- Revisa el cumplimiento de normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.
- Realiza evaluación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

(29) Lanz Cárdenas, José Trinidad, El Sistema Nacional de Control y Evaluación, Revista de Administración Pública, México, INAP, 1989, p. 69.

- Designa a los auditores externos y comisarios de las entidades; aprueba la designación de los titulares de las áreas de control de la Administración Pública Federal.
- Verifica y controla las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

c) De Evaluación:

- Realiza evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Evalúa el manejo y aplicación de recursos federales en las entidades federativas y municipios.
- Investiga los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.
- Vigila y evalúa la eficiencia de los servidores públicos; y
- Concreta y dictamina la existencia o desaparición, en su caso, de empresas paraestatales.

CAPITULO III

MECANISMOS DE CONTROL DE LA SECOGEF Y LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Toda vez que en el capítulo precedente se ha hecho el estudio de las figuras de los comisarios y delegados, enfatizando su marco legal y principales funciones, hemos de avocarnos a describir los medios de los que se valen para realizar sus funciones.

A. MECANISMOS DE CONTROL

Las fracciones II, IV, V, VII y X del artículo 132 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinan los principales instrumentos utilizados por la SECOGEF para cumplir con sus atribuciones, estos instrumentos son:

- a) El conjunto de normas que expide la Secretaría de la Contraloría para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, la opinión previa que proporciona a las Dependencias de Orientación y Apoyo Global sobre la normatividad que expiden, y el propio Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- b) La auditoría que realizan los órganos de control interno

de las Dependencias y Entidades.

- c) La auditoría que efectúan los auditores externos.
- d) La auditoría gubernamental que realiza directamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las fracciones XI y XIX del referido artículo establecen los siguientes mecanismos:

- a) Los Comisarios o equivalentes en los órganos de vigilancia, en los Consejos o Juntas de Gobierno y Administración de las Entidades Paraestatales, cuya responsabilidad se circunscribe al objeto y ámbito de acción de dichos órganos.
- b) Los Delegados de la SECOGEP en las áreas de Coordinación Sectorial de las Dependencias, para apoyar y conjuntar los elementos relevantes que alimenten al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Las fracciones XII y XIX del mismo artículo señalan los siguientes apoyos:

- a) Las Contralorías Internas de las Dependencias.
- b) Las Contralorías Internas o equivalentes en las Entidades

Paraestatales.

1. Sistemas de Control Interno

Como referimos anteriormente, en el ámbito de las entidades públicas, el Comisario de Contraloría tiene asignada la tarea de ejercer sobre ellas una estricta vigilancia y firme promoción de los intereses de la colectividad y procurar transformaciones de fondo, con la finalidad de convertirlas en mejores instrumentos para lograr fines sociales.

Por su parte, los Delegados de Contraloría tienen como suprema responsabilidad la de vigilar y evaluar la acción directa de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de programación, ejercicio presupuestal y conducción de su gestión para lograr sus metas y objetivos. también deben verificar el papel que cumplan como coordinadores de sector. Adicionalmente, analizan y vigilan los mecanismos de coordinación intersectorial requeridos para el cumplimiento de los programas del Plan Nacional de Desarrollo, en los que participan varias dependencias.

La actuación de Comisarios y Delegados se ha desarrollado en los más altos niveles de dirección de las instituciones, aunque éste no limita su participación en las esferas intermedias, e incluso a las áreas de producción o servicios. (30)

(30) Lanz Cárdenas, José Trinidad, ibidem, p. 118.

La actividad central del Comisario se desarrolla en los órganos de gobierno de las entidades, a cuyas sesiones asisten con voz, pero sin voto. En esas altas instancias de administración, conoce la situación de las empresas, la orientación de su conducción, los mecanismos y adopción de decisiones, el grado de cumplimiento de éstas y la capacidad de respuesta de la entidad. Si llegare a advertir problemas en su gestión o los prevé, informa al propio órgano de gobierno y a la Secretaría de la Contraloría de la cual depende, y los examina con la Dirección General o la instancia equivalente de las entidades. Con todo ésto, no es responsable ni responsable de la dirección de las entidades y, por lo mismo, no interviene en la misma, simplemente formula observaciones e induce comportamientos para alcanzar los objetivos que la administración impone a cada entidad.

En cuanto al Delegado, realiza su actividad en cercano contacto con el Secretario del ramo respectivo, pero no tiene un foro específico de actuación. El ámbito de sus funciones es más amplio que el del Comisario. No sólo se ocupa en el desarrollo de la gestión interna de la dependencia, sino vigila también la forma en que ésta coordina su sector y articula su acción con otros, cuyo conjunto persigue alcanzar los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, el Delegado estudia la gestión de la dependencia en su calidad de institución, el modo en el que lleva a

cabo el proceso de sectorización y subsectorización, la formación de controladoras y la coordinación y vigilancia del sector que encabeza. También la manera en que la dependencia actúa en los órganos de gobierno de sus entidades y organismos coordinados en estrecho contacto con los Comisarios designados en ellos.

Al igual que en el caso de los Comisarios, el Delegado informa de sus conclusiones a la Secretaría de la Contraloría, aporta observaciones y sugiere mejoras de gestión al Secretario del ramo de su asignación o a quien éste haya delegado las acciones a que se refiere cada observación específica.

En el desarrollo de sus funciones, Comisarios y Delegados mantienen un principio de pleno respeto a las líneas de autoridad establecidas en las dependencias y entidades a las que están asignados. Asimismo, procuran el respeto a su propia autoridad con base en su calidad profesional.

Por su parte, los principales instrumentos con que cuentan los Comisarios para realizar sus actividades, consisten en la información generada y proporcionada por las propias empresas (entidades), los resultados de las auditorías externas, los estudios realizados por ellos mismos y los que las distintas áreas de la Secretaría de la Contraloría les proporcionan.

En el caso de los Delegados, la principal fuente de información la constituye los documentos de las dependencias del Ejecutivo Federal en que ejercen sus funciones, así como los de las dependencias globalizadoras.

Entre Comisarios y Delegados no hay relaciones de dependencia. En virtud de que sus ámbitos de actuación son distintos, y su responsabilidad equivalente, se ha propiciado una estrecha coordinación entre ellos, que es mayor cuando operan en un mismo sector.

La articulación y vinculación de labores de los Comisarios entre sí, así como entre éstos y los Delegados, es responsabilidad, dentro de la Secretaría de la Contraloría, del Jefe de la Unidad de Comisarios y del Director General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, como podemos observar en el Capítulo II en donde se describen las principales funciones de estas unidades administrativas.

2. Auditoría Gubernamental

En el contexto de la presente investigación, el término auditoría se asocia con revisión, examen o evaluación, de esta manera podemos considerar que la auditoría es un instrumento que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión. (31)

(31) Adán Añón, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, "La Fiscalización en México", México, UNAM, 1988, p. 66.

Por su competencia, la auditoría se clasifica en:

- a) Privada. Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como del Sector Privado.

- b) Gubernamental. Se realiza en entidades y dependencias que integran la Administración Pública Federal (Sector Público).

Establecido este breve marco de referencia, definiremos a la Auditoría Gubernamental.

El Manual de Auditoría Gubernamental emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, establece que la Auditoría Gubernamental comprende:

"El examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos o metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables". (32)

(32) *Ibidem*.

Los contadores públicos Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada opinan que la definición anterior se enriquece si se considera que la opinión no es únicamente sobre estados financieros, sino que debe abarcar los estados presupuestarios que representan la base de la información gubernamental, afirman que la opinión puede ser total o parcial, según la profundidad de la revisión o secciones de la información financiera y/o presupuestal que comprenda la auditoría y que el objetivo de ésta consiste en evaluar para, en su caso, informar objetivamente las situaciones detectadas, proponiendo mejoras para su corrección y efectuando el seguimiento de su aplicación.

Particularmente, se considera que la Auditoría Gubernamental constituye un control de tipo preventivo y a la vez correctivo, en virtud de que de sus actuaciones emana información que permite adoptar medidas para cerrar el paso a fugas, insuficiencias, lagunas normativas o legales e incluso conductas punibles de servidores públicos.

Al respecto, Francisco Rojas señala:

"La Secretaría (de la Contraloría) requiere que los diversos mecanismos de control tanto internos como externos que existen en dependencias y entidades, se complementen con revisiones que la propia Secretaría practique con sus medios y con la profundidad que a nuestro juicio

proceda. La auditoría gubernamental es, en última instancia, el medio directo de asegurar el óptimo manejo de los recursos de la Administración Pública". (33)

3. Sistemas de Control Externo

Los mecanismos de control externo complementan la integración de los instrumentos con los cuales la Contraloría Consolida el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental e imprime el carácter modernizante de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esa materia.

a) Auditoría Externa

Con el fin de promover el mejoramiento del Sector Paraestatal, se ha fortalecido la auditoría externa, como otro de los instrumentos preventivos del control gubernamental.

Los trabajos de auditoría externa son encomendados a profesionistas independientes que dictaminan sobre la situación financiera y los resultados alcanzados. Con esto se dispone de información parcial y objetiva sobre la gestión de las entidades paraestatales.

La designación de los auditores externos permite obtener

(33) Rojas Gutiérrez, Francisco, "Ni Moralistas, Ni Eficientistas", SECOGEF, 1984, p. 11.

juicios externos que no dependen, ni de la voluntad de los administradores de las empresas y organismos públicos, ni de las diversas instancias de autoridad. Estas opiniones contribuyen a fortalecer la confianza en la información financiera y son valiosos auxiliares para mostrar la situación de la Administración Pública Paraestatal.

Dentro del organigrama de la Secretaría de la Contraloría, corresponde a la Dirección General de Auditorías Externas designar a los auditores externos de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como controlar y evaluar su actuación. (34)

b) Contralorías Internas

Dentro del marco de actuación de estos órganos, se ha establecido que deben funcionar a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia de que su ámbito de actuación se circunscribe al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Consecuentemente, su actividad se desarrolla básicamente

(34) Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1989.

a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéricas:

- La supervisión de control
- La de auditoría, y
- La de quejas y denuncias (35)

Estos órganos de control intercambian información y todos los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas que expida la SECOGEF y los lineamientos específicos que entre ellas hayan acordado para implementarlas en éstos últimos, se ha buscado que las relaciones de comunicación que se establezcan entre la Secretaría de la Contraloría y los propios órganos de control interno, se realicen bajo el criterio de imprimirles fluidez y agilidad a los conductos informativos, que hagan posible una efectiva racionalidad administrativa a las acciones y con ello se compatibilicen y dé congruencia e integralidad a los instrumentos en todos los niveles y ámbitos; sin que ésto represente duplicidades, intervenciones innecesarias u obstáculos adicionales al desempeño de las actividades.

(35) Cardoso, José Carlos, "Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", en Revista de Administración Pública, N° 57/58, México, INAP, 1984 p. 129.

En materia de auditoría se han expedido con carácter normativo las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría (36), que entre otros mecanismos establece:

- A) Las Contralorías Internas tienen obligación de rendir a la SECOGEF, dentro de los primeros quince días hábiles del mes de enero, su Programa Anual de Auditorías que identifican revisiones a realizar y elaboración de programas de ejecución, así como la fuerza de trabajo a utilizarse en su realización.

- B) Reporte de observaciones relevantes. Este reporte lo deben presentar las Contralorías a la SECOGEF dentro de los primeros diez días hábiles siguientes a la terminación del trimestre que corresponda. En él se presentan las claves de identificación de la revisión, en donde se detectaron las observaciones (se identifican con la clave Programa Anual de Auditoría) y se menciona en forma sintética:
 - a. La descripción de observaciones relevantes detectadas;
 - b. Las recomendaciones de solución a las desviaciones e irregularidades contenidas en la observación, y que son sugeridas por las Contralorías; y

c. La fecha programada para la implementación de soluciones.

C) Reporte de seguimiento de medidas correctivas. Este reporte es remitido por las Contralorías Internas a la SECOGEF, dentro de los primeros diez días hábiles siguientes a la terminación del trimestre que corresponda. Este reporte se identifica por medio de sus claves con la revisión marcada en el Programa Anual de Auditorías, y con la observación marcada en el Reporte de Observaciones Relevantes y permite informar principalmente:

- a. Fecha de implementación programada;
- b. Fecha real de implementación;
- c. Acciones tomadas por la dependencia o entidad para la implementación de las recomendaciones o, en su caso, replanteamiento de observaciones; y
- d. Comentarios sobre recomendaciones en proceso de implementación o, en su caso, replanteamiento de recomendaciones.

A grandes rasgos, son éstos los principales mecanismos de control interno y externo con los que la SECOGEF, en forma directa o a través de sus diferentes instrumentos, ha diseñado y consolidado el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, procurando en todo momento la implementación de normas jurídicas que tiendan a la modernización de sus componentes, una cobertura

sólida de control en todas las instancias de decisión administrativa dentro de un marco de homogeneidad de integralidad.

B. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Para finalizar esta investigación, describiremos las acciones que se habrán de implementar para depurar la gestión de la Administración Pública Federal, a través de la simplificación de la administración que se encuadra dentro de los objetivos primordiales de la actual administración para asegurar que la actuación de la autoridad sea legal, justa, transparente y razonada. para hacer al Estado responsable frente a los ciudadanos. (37)

Nuestro sistema político cuenta, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, con una compleja maquinaria operativa-administrativa, que a su vez se integra en varios niveles.

El destacado administrativista Alejandro Carrillo Castro nos dice que se distinguen dos niveles (38), a saber:

- a) Nivel Político: en él se encuentran las personas designadas directamente por los responsables de las decisiones

(37) Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, p. XVI.

(38) Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma Administrativa Como Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos", México, DMS, Colección Libros N° 1, p. 21.

políticas, es decir, los trabajadores de confianza; y

- b) Nivel de Empleados de Base: Presenta características de mayor estabilidad en el puesto que desempeñan, a diferencia del personal de confianza.

Ambos conforman la maquinaria administrativa a través de la cual el sistema político pretende resolver los problemas a los cuales se va enfrentando el país en cada momento de su desarrollo.

En tal virtud, la filosofía política planteada por el Ejecutivo Federal, es el marco en el que se inscribe el desarrollo de los programas, a cargo de la SECOGEF, a partir del año 1989.

Es preciso que la confianza y credibilidad que los administrados otorguen al Gobierno, sean correspondidas con un manejo de los recursos públicos, apegado al marco jurídico vigente. Al respecto, la Lic. María Elena Vázquez Nava, ha expresado:

"...gran parte de la atención de la Contraloría estará centrada en el correcto funcionamiento de aquellas áreas de las dependencias y entidades de la Administración Pública que mantienen un contacto directo con el ciudadano." (39)

(39) Vázquez Nava, María Elena, "El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos", México, SECOGEF, 1989, p.7 y 8.

El fortalecimiento del sistema integral de control y evaluación se traducirá en una estricta vigilancia del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Organización, tanto a nivel estructural, como en lo relativo a sueldos y prestaciones, con el fin de que éstos se apeguen a lo autorizado, y que las adquisiciones y obras se lleven a cabo con apego a la normatividad de la materia.

1. Programa General de Simplificación Administrativa

El 9 de febrero de 1989 fue publicado en el Diario oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establecen las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

En él se han establecido dos vertientes que habrán de orientar las acciones de la SECOGEF (40), en los próximos años:

- a) En la primera, se encuentran la modernización de la gestión y la atención al ciudadano; y
- b) En la segunda, se ubican las acciones dedicadas al control y evaluación de la gestión gubernamental.

(40) Vázquez Nava, María Elena, ibidem, p. 9.

En el proceso de modernización de la gestión pública y de mejoramiento de los servicios en la atención a la ciudadanía, el Programa adquiere un papel destacado. Su aplicación tendrá el carácter de preventivo, en cuanto tenderá a aminorar el exceso de reglamentación de todos los niveles de la Administración Pública, incluyendo a los ámbitos estatales y municipales, para evitar a la sociedad cargas burocráticas e injustificadas.

De igual manera, se ha de promover la agilización de la gestión y la concientización de los servidores públicos, inculcando en ellos un espíritu de superación y genuina vocación de servicio.

Respecto al control y evaluación del quehacer gubernamental, las acciones se dirigirán, también con carácter preventivo, hacia la vigilancia y fiscalización del Gasto Público Federal, la puntual evaluación de la gestión pública y el fortalecimiento del sistema de control gubernamental.

Es importante hacer notar que para 1989, la SECOGEF tuvo como objetivo realizar, tanto en el sector público central como en el sector paraestatal, un total de 1,300 auditorías o actos de fiscalización directa, cubriendo con ello los aspectos más relevantes del quehacer gubernamental.

En este contexto, destaca la actividad de vigilancia en

el renglón de adquisiciones y de inversión en la obra pública, mediante la realización de visitas de campo con personal altamente calificado.

Adicionalmente, por lo que se refiere a las importaciones que anualmente realiza al sector público, se están celebrando convenios con las dependencias y entidades, a fin de que se realicen el 80% de las adquisiciones que se hacen en el extranjero, garantizando con ello las condiciones, precios y calidad que sean las más convenientes para el Estado. (41).

Es oportuno señalar aquí, que la acción de la Secretaría de la Contraloría no se restringe al ámbito de la Administración Pública Central, sino que se extiende a la esfera regional a través del control y la fiscalización de la inversión pública federal en los Estados de la República, de conformidad con lo previsto en los Convenios unicos de Desarrollo, para lo cual la Secretaría de la Contraloría ha establecido los vínculos de coordinación necesarios, tanto con los gobiernos estatales como con los municipales.

Este proceso de modernización de la función de control, se fortalece con la secuela sancionatoria, la cual se traduce en la vigilancia de la adecuada y oportuna aplicación de

(41) Vázquez Nava, María elena, ibidem, p. 13.

los recursos federales, la cual como lo hemos venido diciendo, debe agregarse estrictamente al marco legal que la regula, y que hace las veces de un código de ética, y que se concretiza a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir del 1° de enero de 1983, entró en vigor un nuevo régimen de responsabilidades oficiales para funcionarios y empleados públicos. Dicho régimen de responsabilidades abarca cuatro sectores:

1. Política
2. Administrativa
3. Penal
4. Civil

El fundamento legal del régimen de responsabilidades políticas y administrativas lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, constitucionales y en la propia Ley Federal de Responsabilidades.

Por lo que hace a la responsabilidad civil y penal de los servidores públicos, encuentran su fundamento en el Código Penal y Código Civil Federales, respectivamente.

2. Responsabilidad Política

La Ley de Responsabilidades precisa que las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, dan origen a la responsabilidad política (Art. 6º.)

Estas conductas son:

- a. Ataque a las instituciones democráticas.
- b. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- c. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- d. Ataque a la libertad de sufragio.
- e. Usurpación de atribuciones; e
- f. Infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Son sujetos al juicio político los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional; los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Estado; el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Distrito Federal, los Directores Generales de las Entidades Federales, los Gobernadores, los Diputados locales, los Magistrados

y otros cargos similares.

Por otra parte, con base a la tradición constitucional en nuestro país, así como el equilibrio de poderes, el juicio político se desarrolla bicamaramente, es decir, la Cámara de Diputados se erige en jurado de acusación e instruye el procedimiento y sostiene la causa ante la Cámara de Senadores, la que se erige en jurado de sentencia y resuelve definitivamente. (Art. 10 LFRSP).

Las denuncias ante la Cámara de Diputados pueden ser planteadas por cualquier ciudadano bajo su responsabilidad, por escrito y presentando elementos de prueba, con la salvedad de que no producen efecto legal alguno las denuncias anónimas. (Arts. 11 y 12 LFRSP).

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones, cualquiera que sea su naturaleza. (Artículo 6° LFRSP).

3. Responsabilidad Administrativa

De acuerdo a lo prescrito por el artículo 108 de nuestra Constitución, son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos, entendiéndose por ésto a los represen-

tantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial, Federal y del Distrito Federal; funcionarios, empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Las causas por las cuales se puede exigir este tipo de responsabilidad a un servidor público, es por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, como lo señala el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades.

- a. Por falta de diligencia.
- b. Por ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- c. Por desvío de recursos, facultades e información.
- d. Por descuido de documentos e información.
- e. Por mala conducta y faltas de respeto con el público.
- f. Por agravios o abusos con los inferiores.
- g. Por falta de respeto a un superior o subordinado.
- h. Por no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
- i. Por ejercer funciones que no le correspondan.
- j. Por autorizar a un inferior a faltar más de 15 días

seguidos y 30 discontinuos en un año.

- k. Por ejercer otro cargo incompatible.
- l. Por intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- m. Por no excusarse cuando tenga impedimento.
- n. Por no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- o. Por recibir donativos de personas cuyos intereses está afectando.
- p. Por pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
- q. Por intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- r. Por no presentar su declaración de bienes.
- s. Por desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.
- t. Por no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- u. Por incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- v. Las demás que impongan las leyes.

En cuanto al procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa, éste se inicia al citar la SECOGEF, o el superior jerárquico, al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades

que se le imputan; el lugar, día y hora que tendrá verificativo la audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor.

Al concluir la audiencia, o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría o el superior jerárquico debe resolver sobre la existencia de la responsabilidad e imponer al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificar la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y, en su caso, al superior jerárquico. (Art. 64 LFRSP).

De todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes, que son dos: uno de los procedimientos y otro de sanciones, éste será para inhabilitaciones y, a su vez la Secretaría de la Contraloría podrá expedir certificados de no existencia de registro de inhabilitación. (Art. 68 LFRSP).

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como levantar la suspensión; pero, si finalmente no resultase responsable, será restituído en su empleo y cubierto el salario que dejó de percibir.

Por lo que hace a las sanciones, cuando un servidor público

incurre en responsabilidad administrativa, el artículo 113 constitucional señala que se podrán aplicar las siguientes: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señalen las Leyes, ésto es, el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades.

El artículo 54 de dicho ordenamiento señala los elementos que deben tomarse en cuenta, al imponerse las sanciones administrativas. Aquí se hace la observación de que no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla.

Respecto al sancionado, son: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

Cuando, por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, se ha obtenido un beneficio económico o se han causado daños y perjuicios, el monto de la sanción se fijará duplicando la cantidad de áquel o de éstos. (Art. 55 LFRSP).

Ahora bien, cuando el afectado es el Estado, entendemos

que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo, cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se trata de un crédito fiscal y, en este caso, se considera como responsabilidad civil por parte del servidor público. Consecuentemente, encontramos una falla importante, pues al no establecerse un procedimiento expedito y fácil para resarcir al perjudicado hace que los particulares no tengan interés en denunciar ni que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad.

Para finalizar este apartado, diremos que la aplicación de las sanciones, excepto las económicas, superiores cien veces al salario mínimo diario en el Distrito Federal, son impuestos por la Contraloría Interna en cada dependencia, previo acuerdo de su titular. En caso de rebasar el monto indicado, será la SECOGEF quien imponga la sanción, así como la suspensión del cargo cuando exceda de tres meses. (Art. 55, fracción VI, LFRSP).

Asimismo, corresponde al titular de la dependencia de que se trate, ejercer por las vías judiciales correspondientes, los procedimientos para obtener la inhabilitación o la destitución de servidores, y sólo en el caso de que no lo haga, lo llevará a cabo en su defecto la Secretaría de la Contraloría.

4. Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

Aunque no se refiere exactamente al tema de la responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su Título Cuarto, Capítulo Único, los lineamientos sobre los cuales los servidores públicos habrán de formular sus declaraciones patrimoniales.

La enumeración de los funcionarios obligados a presentar su declaración de situación patrimonial ante la SECOGEF, se encuentra en el artículo 80 de la multicitada Ley.

En la fracción primera, se menciona a los funcionarios del Poder Legislativo Federal; en la segunda, a los del Poder Ejecutivo Federal; en la tercera, a los funcionarios o servidores públicos del Sector Paraestatal; en la cuarta, los del Departamento del Distrito Federal; en la quinta, los de las Procuradurías de la República y del Distrito Federal; en la sexta, los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal; en la octava, los de los Tribunales Administrativos y del Trabajo; y en la novena, los de la Secretaría de la Contraloría.

La frecuencia con la que se deben hacer las manifestaciones patrimoniales se establece en el artículo 81 de la referida Ley, y que son:

- a) Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión en el cargo.
- b) Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y
- c) Durante el mes de mayo de cada año.

Esta frecuencia nos parece exagerada, pues en el caso de que un servidor público se haya enriquecido ilícitamente, evidencia que no fueron fidedignas sus declaraciones patrimoniales y que se valió de subterfugios y testaferros para no registrarlas a su nombre.

La ventaja que vemos en la presentación de declaraciones, es sólo del orden psicológico, pues el servidor público al saberse controlado en cuanto a sus bienes, procurará manifestarlos, pero no en su cuantía real, aunque la SECOGEF tiene facultades para realizar visitas de inspección y auditorías, para verificar la exactitud de las mismas. (Art. 84 LFRSP).

En todo caso, cuando el servidor público no acredita el origen legal de los bienes habidos durante su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito, y será sancionado en los términos del Código Penal. (Art. 86 LFRSP).

Para concluir, no es aventurado afirmar que, siendo objetivo

primordial de la actual administración, la promoción de la agilización de la gestión pública y la concientización de los servidores públicos, inculcando en ellos un espíritu de superación, genuina vocación de servicio, el hecho de que propongamos la instauración del Servicio Civil de Carrera, cuya implementación tendría como inconveniente la erogación de una considerable cantidad para el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero, a cambio, se obtendría la depuración de los recursos humanos en la Administración Pública Federal, lo que redundaría en una alta productividad, pues se llevarían a cabo programas permanentes de capacitación.

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

1. La integración del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental se encuentra suficientemente constituida, porque entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Contralorías Internas, los Comisarios y los Delegados, abarcan organizacionalmente cada uno de los niveles de decisión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con ello, los mecanismos utilizados, y de los que se han valido, tales como estudios, informes, conclusiones, observaciones, auditorías externas y gubernamentales, han sido parcialmente eficaces, porque no han contribuido al cumplimiento total de los fines políticos que la Nación requiere como deseables, los cuales se encuentran expresados en el Plan Nacional de Desarrollo, y que son, en última instancia, de carácter eminentemente social.

2. Al constituir un sistema, los elementos que lo integran de ninguna manera se relevan unos a otros en sus funciones. En el caso concreto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo gestiona como órgano rector de las normas y procedimientos que tienen por objeto

la optimización del empleo de los recursos federales y la promoción de la simplificación administrativa. Particularmente, las Contralorías Internas representan la descentralización de la función de control y evaluación gubernamental, en tanto que al no depender orgánicamente de la Secretaría, el grado de autonomía en su gestión posibilita el cumplimiento de los tres tipos de funciones genéricas: la de supervisión de control, la de auditoría y la de quejas y denuncias.

Por su parte, la figura de los Comisarios y Delegados: los primeros, en el ámbito de la administración paraestatal, y los segundos, en el de la administración centralizada, mantienen el principio de plena autonomía en sus líneas de autoridad.

Con ello, ninguno de los elementos del sistema releva al otro en sus funciones.

3. En general, la función de control y evaluación gubernamental es de naturaleza preventiva, porque antes de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la SECOGFP cuenta con los mecanismos internos y externos que hacen posible la enmienda de los excesos, ya sea a nivel de recursos económicos, o por posibles fallas en el elemento humano. En este sentido, es una gran ventaja para la Administración

Pública Federal contar con un órgano que procurará la estricta legalidad en la realización de su quehacer cotidiano.

4. Con la institucionalización de la obligación legal de los servidores públicos que establezca el acuerdo respectivo, de presentar Declaración Patrimonial al inicio y al final de sus gestiones y la regulación jurídica de las faltas administrativas en que incurran, no se ha logrado la optimización de los recursos económicos, materiales y humanos en la Administración Pública Federal, porque la mayoría de ellas desconoce no sólo el contenido y alcance de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también el marco jurídico de su propia gestión. Por ello, se propugna por el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, en tanto que ofrece una mayor concretización y vocación de servicio.

Tal servicio constituiría el medio idóneo para lograr la eficiencia y transparencia de los procedimientos administrativos vinculados a los trámites que realizan los administrados en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

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

1. Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada. "La Fiscalización en México". México, UNAM, 1968, p. 249.
2. Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa - Como uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos". México, IMSS, Colección Libros N° 1, 1981.
3. Faya Viesca. "Finanzas Públicas". México, Porrúa, 1986.
4. Fraja Gabino. "Derecho Administrativo". México, Porrúa, 1986.
5. J. M. Mardones y N. Ursúa. "Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales". México, Pontamara, 1987.
6. Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". México, SECOGEF, 1987, p. 583.
7. Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México". México.. INAP-CONACYT, 1984, Tomos I y II.
8. Fix Zamudio, Héctor. "La Responsabilidad de los Servidores Públicos". México, Porrúa, 1984.

9. Reyes Ponce, Agustín. "Administración de Empresas". Teoría y Práctica. México. Limusa, 1987.
10. Ríos Szalay, Adalberto y Andrés Paniagua Aduana. "Orígenes y Perspectivas de la Administración". México. Trillas, 1981.
11. Rojas Gutiérrez, Francisco. "Al Reorganizar el Esfuerzo. Ratificamos el Rumbo". México. SECOGEF, 1983.
12. Rojas González, Francisco. "Ni Moralistas ni Eficientistas". México. SECOGEF. 1984.
13. Ruiz Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana". México. Limusa, 1981.
14. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". México. Porrúa, 1986.
15. Vázquez Nava, María Elena. "El Manejo Eficiente y Honesto de los Recursos Públicos". México. SECOGEF. 1989.
16. "El Sistema Nacional de Control y Evaluación". Revista de Administración Pública N° 57/58, México, Enero-Junio, 1984.
17. Revista de Administración Pública N° 54, México, Abril-Junio, 1983.
18. Manual de Organización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1985.
19. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de Gobernación.
4. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia y Fondos y Valores de la Federación. Ed. Andrade.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Ed. Andrade.
6. Ley de Obras Públicas. Ed. Andrade
7. Ley General de Bienes Nacionales. Ed. andrade.
8. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Ed. Andrade.
9. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Ed. Andrade.
10. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ed. Andrade.
11. Ley de Planeación.
12. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y

Gasto Público Federal.

13. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

14. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1989.

ACUERDOS

1. Acuerdo por el que se establece una unidad específica denominada Oficina de Quejas y Denuncias. Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1983.
2. Acuerdo 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. Diario oficial de la Federación de 24 de enero de 1984.
3. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1989.
4. Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1989.
5. Acuerdo por el que se delega indistintamente, en el Subsecretario "A" y en el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la facultad para hacer la declaratoria que se indica. Diario oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989.
6. Acuerdo por el que se delega indistintamente en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denun-

cias y querellas. Diario Oficial de la Federación
del 13 de febrero de 1989.