



119  
20

Universidad Nacional  
Autónoma de México

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"



# Notas para una Reflexión Crítica en Torno al Sistema Mexicano del Control Público

(Caso Concreto: El Cometido Contralor Mexiquense)

T E S I S  
Que para Obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a  
C. Edgard A. Granados Godfrey

ASESOR: LEON CORTIÑAS PELAEZ

Naucalpan de Juárez, Méx.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.

## INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCION .....	8
<b>CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL.</b>	
Sumario (Capítulo Primero) .....	16
1.A. La justificación teleológica del control .....	17
6.B. Características del fiscalizador .....	27
<b>CAPITULO SEGUNDO: UNA VISION JURIDICO-DOCTRINAL DEL COMETIDO CONTRALOR: (SU CATEGORI- ZACION).</b>	
Sumario (Capítulo Segundo) .....	36
9.A. El control no administrativo como medio de de- fensa .....	37
17.B. El control administrativo: (Una categoriza- ción compleja estricto sensu) .....	51
20.C. El control administrativo: (Continuación) ..	62
<b>CAPITULO TERCERO: UNA REFLEXION DEL CONTROL EN DERE- CHO COMPARADO: (ANTECEDENTE DEL - COMETIDO CONTRALOR).</b>	
Sumario (Capítulo Tercero) .....	78
26.A. Una reflexión previa en el marco del Derecho - comparado .....	79
36.B. En el marco de la experiencia venezolana: (Algunas generalidades) .....	95
40.C. De las potestades del Contralor General .....	100

<b>CAPITULO CUARTO: EL COMETIDO CONTRALOR EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO MEXICANO FEDERAL Y ESTADUAL.</b>	
Sumario (Capítulo Cuarto) .....	112
48.A. Justificación y necesidad jurídica del cometido contralor en México .....	114
54.B. Un enfoque del control interno de la Administración Pública Federal (su evolución orgánica federal) .....	136
62.C. Una reflexión comparativa .....	155
Conclusiones y Propuestas .....	207
A) Bibliografía .....	221
B) Fuentes Normativas .....	224
C) Otras Fuentes .....	225

## INTRODUCCION

Dado el momento histórico que nos tocó vivir, donde prevalecen los conflictos existenciales y se agudiza la lucha de intereses según la clase social a la que se pertenezca, el Estado como órgano encargado de mantener las condiciones propicias de subsistencia de las actuales relaciones de producción, característica que descansa en un modo de producción que sólo beneficia a unos cuantos. Por todo lo anterior, es quien debe retomar, más que nunca, las riendas del Control en todos sus aspectos, pero muy específicamente en la administración de los fondos públicos. Es un reclamo popular y de partidos de oposición que se extremen medidas tendentes a fiscalizar a todo ente que tenga algún manejo o injerencia sobre caudales públicos.

Es en el punto anterior donde nos tendremos que enfrentar a la interrogante de a quién le corresponde la función fiscalizadora; creemos definitivamente y como un principio general de derecho, que le corresponde al Poder Legislativo. Lo lamentable es que en nuestro país, a través de muy peculiares disposiciones jurídicas, restringen a un segundo plano al Congreso en este aspecto, fortaleciendo por derivación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que de-

pende en forma absoluta del Ejecutivo federal, llamado también poder administrador.

Consideramos que así como se ha demostrado valentía en la privatización de empresas y actividades ejercidas por el Estado, es tiempo de devolver, a quien corresponde, el control de la Administración Activa; esto es, al Poder Legislativo, acabando de esta manera con la farsa que representa la mencionada Secretaría de la Contraloría que, sólo abulta al ya obeso gasto público, punto de duras críticas y, considerado por muchos principal causante de la crisis que vivimos. Creemos que la solución no está sólo en la venta de empresas públicas sino - en la desaparición de entidades que no representan beneficio alguno y que sólo legitiman la impunidad al vencerse términos o prescribiendo una posible acción en contra de servidores públicos, carentes de la mínima vocación de servicio público, - honestidad y, en general, de todo valor ético-moral que regule su accionar.

En este trabajo, pretendemos establecer algunos aspectos del control desde el punto de vista conceptual y doctrinal, del cual, a fin de cuentas, emanan muchos principios generales de derecho que fortalecen la estructura de todo ordenamiento jurídico. Asimismo, estudiaremos distintas formas de vigilancia que diversifiquen el accionar de los órganos de control,

coadyuvando, como consecuencia de una adecuada fiscalización, la actuación de la Administración Activa.

Es momento de erradicar (de raíz), la aberración que representa el hecho de que la Contraloría de la República dependa del Poder al que está llamada a fiscalizar.

Debemos pugnar por que se fusionen la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contraloría General de la Federación, rindiendo - informes y cuentas al Congreso de la Unión, no sin antes establecer una real autonomía en todos los sentidos de este órgano, respecto de cualquier otro poder que pueda representar su misión en la ejecución de sus atribuciones.

Partiendo de un análisis de las facultades, tanto de Contaduría Mayor de Hacienda como de la Contraloría, pretendemos obtener elementos que apoyen nuestros puntos de vista, mencionando algunas experiencias en Derecho Comparado, específicamente el caso de Venezuela que cuenta con una larga experiencia en determinar que sea el Congreso Nacional, la disposición que establece una Contraloría totalmente ajena del Poder llamado a fiscalizar, pretendiendo dar fuerza y presencia a las disposiciones y criterios que emita dicho ente contralor.

Sabemos que lo anterior es difícil de lograr en México; el Ejecutivo no cederá tan fácilmente una facultad que, incluso, se puede revertir en su contra en casos graves, los cuales, como todos sabemos, sí se han dado en nuestro país, que no soporta más la impunidad y el saqueo permanente de los recursos, propiedad de la colectividad.

Originalmente, pretendemos dirigir este trabajo a las expectativas de funcionalidad de la Contraloría del Estado de México pero, iniciadas las investigaciones, pudimos observar que, en general, las disposiciones federales sólo se trasladaron al ámbito estadual, hecho que nos fue encauzando a profundizar en los aspectos competenciales de la Contraloría Federal, utilizando sólo como apoyo algunos aspectos de la legislación mexicana.

Es así como en la estructura de este modesto trabajo (cuatro capítulos), abordamos cuestiones jurídico-doctrinales, las cuales se pueden abordar suscintamente de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se manejan los aspectos conceptuales del control, bajo la idea de su justificación teleológica, axiológica, en torno al apolitismo, imparcialidad, y la interacción fiscalizadora, reconsiderando algunas características

de aquellos que reciben la misión de ejercer el cometido contralor.

En el capítulo segundo, la visión jurídico-doctrinal del cometido contralor, considerando dos grandes temas; tales como: El Control no administrativo como medio de defensa; el control administrativo en el marco de su compleja categorización.

Por lo que hace al primero, se aborda el principio de legalidad en relación al control jurisdiccional y parlamentario.

Por lo que hace al segundo, se visualiza a grosso modo, la -- planificación y el presupuesto como categorías constitucionales susceptibles del control, el cual, en una segunda vertiente, se desplaza hacia las relaciones de jerarquía, el control de gestión (paraestatal), o bien, el control preventivo, a posteriori, de verificación e inspección.

Por lo que hace al capítulo tercero, enfocamos nuestro estudio al Derecho comparado iniciando con la experiencia francesa, y posteriormente, con la venezolana; la primera, con una explicación histórica en cuanto a su creación, evolución, naturaleza jurídica y características; por lo que hace a la segunda, se abordan algunas generalidades, tales como: Su justificación, naturaleza jurídica, su idea orgánico-funcional y potestades en el rubro de lo normativo, de lo orgánico, sobre

nombramientos y remociones, en lo financiero y rendición de cuentas.

Por último, en el cuarto capítulo, en lo referente al cometido contralor, se elaboran algunas notas, también de reflexión y comparación jurídico-doctrinal entre el sistema de control federal y el estadual, concretamente el de la entidad federativa México.

En este capítulo se enfatiza sobre la justificación y necesidad del control en nuestro país, analizando las clases de control, los órganos actuales contralores externos; por otro lado, se enfoca al control interno de la Administración pública federal en cuanto a su evolución, siguiendo con una reflexión comparativa introductoria con el cometido contralor mexiquense.

A tales efectos, se inicia en el marco constitucional estadual mexiquense, sobre la idea de lo orgánico y funcional respecto de las Dependencias centralizadoras estaduales y municipales, según las facultades que se les han atribuido en materia de control.

Y por último, el planteamiento de la necesidad jurídico-política del órgano contralor (Tribunal o Poder) autónomo, tanto

del Ejecutivo como Legislativo estadual, sin menoscabo del -  
aprovechamiento de las bases normativas existentes que permi-  
tan a la acción o participación ciudadana, ser el pilar de di-  
cha transformación orgánica de control público.

No pretendemos ser exhaustivos, pues hay cuestiones relativas  
al control que desbordan, con mucho, los objetivos de este -  
breve y, sólo puntual, trabajo de reflexión.

## CAPITULO PRIMERO

## ASPECTOS CONCEPTUALES DEL CONTROL.

## S U M A R I O

1.A. La justificación teleológica del control. 2.a. Algunos criterios axiológicos. 3.b. Características generales del cometido contralor. 4.aa. El apolitismo e imparcialidad del control. 5.bb. Interacción de la administración fiscalizadora y la activa. 6.B. Características del fiscalizador. 7.a. La colaboración del factor humano a la actividad contralora. 8.b. La independencia funcional y económica de las instituciones contraloras.

### 1.A. La justificación teleológica del control.

En los últimos años, se ha hecho imperativa una mayor presencia del Estado en el campo del control administrativo; todo esto, como consecuencia de una natural evolución socio-política que se viene dando en muchos países del mundo, pero el caso mexicano es muy singular, pues la interminable cadena de irregularidades en el manejo de los recursos públicos, ha propiciado que tanto partidos políticos como ciudadanos en general, exijan medidas más enérgicas contra aquellos funcionarios que hagan mal uso de su encargo.

En la actualidad, se han tomado en México medidas muy enérgicas en contra de funcionarios de alto nivel; caso claro es la caída de algunos gobernadores que, por razones más bien políticas, fueron destituidos por así considerarlo conveniente el Presidente de la República; lo criticable de estos hechos es que no fueron ejecutados por los canales adecuados ni llevados hasta sus últimas consecuencias; siempre se busca cuidar la imagen del -- partido en el poder, aún a costa de los recursos públicos.

En forma paralela, la gubernatura del Estado de México,

ha adoptado medidas tendentes a romper con una larga - inercia de impunidad funcional que sólo perjudica al interés colectivo; la corrupción a todos los niveles es - un cáncer que hay que extirpar, no sólo con discursos - sino con medidas firmes y claras, que devuelven al ciudadano la confianza en sus instituciones.

Por otra parte, no obstante los obstáculos que dificul-tan el camino, el control ha pasado a tipificar uno de los principios fundamentales del Derecho Público moder-no, sin el cual no podríamos concebir un Estado de Derecho, rector de la Democracia y una Justicia Social; en cambio, la no existencia de estos principios, propicia-ría un campo fértil para la existencia de regímenes dictatoriales.

Un poco apoyando las reflexiones anteriores, podemos citar las siguientes palabras del Profr. SILVA-CINMA (1): "Aquí es donde surge el principio del control como uno de los elementos básicos del Estado de Derecho, el que se caracteriza diciendo que ninguna administración pú-blica, ningún órgano que la personifica, puede dejar de someterse a una revisión que vele porque esa administración y los órganos sometan su actuar a las normas jurí-dicas vigentes... el control es necesario e indispensa-

---

(1) SILVA-CINMA, Enrique, El control público, Edit. Publicaciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1976, p. 26.

ble en todo sistema jurídico organizado".

Ahora bien, acorde a nuestro tutor (2) en mención, se debe considerar "...el control íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno...", lo que hace evidente que "...no hay democracia sin control ni control sin democracia...", lo cual implica una subordinación de la Administración al sistema de Derecho.

La actividad de los órganos de control deben tener siempre presente el sentido finalista en la interpretación de la ley sometida a su fiscalización siendo, en esencia, esa finalidad, la de procurar el respeto del orden jurídico por parte de los órganos y elementos abocados a ejercer el poder público que, en muchas ocasiones, -- con el pretexto de administrar, ponen en peligro los principios de seguridad jurídica, provocando perjuicio e indefensión a los particulares; es a la vista de estas premisas que se evidencía la necesidad de adecuar medidas de protección, firmes y bien estructuradas que impidan excesos y arbitrariedades en contra de la colectividad en general.

Así, el control ha pasado a tipificar uno de los principios fundamentales del Derecho Público moderno, hermana

---

(2) Idem (1). p. 27.

do con los de legalidad, separación de funciones y constitucionalidad de las normas; estos serían los elementos ideales de un control ágil y moderno que fomentara la armonía social, pero lamentablemente, en México estamos aún muy lejos de estructurar un sistema de control que cumpla con las expectativas que rodean a todo órgano encargado de esa difícil tarea.

## 2.a. Algunos criterios axiológicos.

En el desarrollo del tema, surgen algunas interrogantes que, de alguna manera la doctrina (3) se ha planteado y que enmarcan los alcances de este trabajo, como por ejemplo: ¿Qué es el control?, ¿Qué se controla?. Primero hay que subrayar que el manejo de dineros ajenos es una gran responsabilidad y una gran tentación que pone a prueba -- los valores de probidad que pueda tener un individuo; sería muy atrevido tachar de corrupta (4) a toda una administración, pero lamentablemente -- los hechos han demostrado que serios vicios de -- conducta administrativa, pueden proliferar si los niveles jerárquicos de poder no tienen el menor -- recato en romper con todo parámetro de honradez, como sucedió durante diversas administraciones de

(3) SILVA-CINEMA, Op. Cit. p. 29.

(4) Respecto de la corrupción administrativa en México, es un hecho que es difícil de defender, pero que no es privativa de éste; en este sentido se pronuncia a SILVA-CINEMA, al establecer que "...a menudo suele hablar se de que las administraciones públicas son deshonestas y corruptas" y -- que este tipo de vicios no pueden extirparse ni por muchos y muy adecuados controles que existan...". Op. Cit., p. 29.

los siglos XIX y XX. Queremos enfatizar que es a través de los mecanismos de control que se previenen o sancionan conductas tan reprochables como las mencionadas. Muchos medios y sistemas se han ideado y plasmado constitucionalmente o en forma de leyes secundarias, los cuales de alguna manera constituyen barreras que tienden a evitar que los órganos de un Estado pisoteen las normas jurídicas; todo esto nos confirma que el control existe y debe existir en un Estado de Derecho a efectos de asegurar una adecuada aplicación de los recursos públicos y una estricta supervisión, de tal manera que los lineamientos jurídicos sean respetados, propiciando la sanción contra todo servidor público que se aleje de la conducta de probidad y honestidad que exige el servicio público, o la buena administración de los recursos económicos (5) del poder público.

Parecería claro determinar que la función pública exige sacrificios y que el patrimonio no es ni de quien lo administra ni de quien decide en torno a él sino de la colectividad entera. Un tanto romántico, pero no por ello significativo; citamos este concepto: "...siempre hemos pensado que, --

---

(5) No podemos soslayar que en Derecho mexicano, se halla la protección -- constitucional de los recursos económicos; en este caso de la federación, en el artículo 134, cuyo destino está determinado por la vía presupuestaria o del gasto público, y de acuerdo a adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios, lo que de desviarse, puede llevar a la imputación de responsabilidades de los servidores públicos, también en el ámbito constitucional (Arts. 108 a 114).

más que plasmados en normas legales, los principios de probidad deben obedecer a la formación de una conciencia y que deben implicar casi una religión. La dedicación a la función pública, entraña no sólo un medio de vida sino un verdadero --apostolado. Es por eso que la filosofía del control debe, a nuestro juicio, tratar de conducir a la formación de esa conciencia" (6).

Como hemos visto, la verdadera vocación de servidor público, implica compromisos morales consigo mismo y con la colectividad, los cuales no podrán remitirse a un segundo plano; parecería que en México esa especie se encuentra en vías de extinción. No quisiéramos parecer demasiado duros, pero los hechos determinan que sufrimos una grave crisis de valores en toda la sociedad, hecho que se refleja en la actividad administrativa. Esta situación es de difícil solución, ya que su raíz ya es muy profunda; lo lamentable del caso es que esa gente que se queja de corruptelas en el ámbito público, en muchos casos también carece de valores morales, y no dudan en solucionar algún problema propiciando actos de corrupción. Es contra esta mentalidad que debemos luchar, el arma con -

---

(6) SILVA-CINMA, Op. Cit. p. 33.

que contamos es la educación preventiva, determinando sanciones a través de los órganos de control; esto nos permite reflexionar que cada vez que nos enteremos de un acto de corrupción administrativa, se confirmará que, en el fondo, es reflejo de la falta de probidad de la sociedad en general.

La corrupción en México ya desbordó todo parámetro racional, creando una imagen que dificulta la ejecución de acciones encaminadas a mejorar éste y otros aspectos.

### 3.b. Características generales del cometido contralor.

Partiendo del hecho de considerar como premisa fundamental del control, la necesidad de defender el patrimonio Nacional que engloba todo el cúmulo de recursos y bienes (7), y para el caso de los recursos económicos, son concebidos como públicos en razón de su pertenencia al erario del Estado, ya sea emanado o destinado al sector paraestatal o al sector central, pero que finalmente, lo que el control persigue es defender ese patrimonio, cuidando que su utilización sea racional y desti-

---

(7) Cfr. en ACOSTA-ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Cd. de México, 1989, pp. 109 y 110; y SIERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 13a. ed, T. II. Cd. de México, 1985, p. 151.

nada a objetivos tanto estratégicos como prioritarios. En suma, la inversión debe ajustarse a la ley cumpliendo con el principio constitucional y de legalidad del gasto público; en virtud de que hoy en día los conceptos de utilidad y conveniencia toman mayor relevancia, abordando campos que parecerían estar reservados a la administración activa, lo cual nos llevaría a preguntarnos si el control es más eficaz cuando es preventivo o a posteriori, subrayando que en ambos casos tiende a evitar o remediar desvíos que perjudiquen el interés colectivo.

#### 4.aa. El apolitismo e imparcialidad del control.

El control es un aspecto un tanto controvertido que representa la necesidad de ser apolítico, lo cual propiciaría que su función sea debidamente aplicada; se debe eliminar todo rasgo de partidismo ideológico que no permita alcanzar los reales objetivos del control, lo que implica reforzar la objetividad de la función que traerá como resultado ganar la confianza de la colectividad, ya que el accionar de estas medidas es bastante difícil en razón de la naturaleza frágil del ser humano.

**5.bb. Interacción de la administración fiscalizadora y activa.**

Las instituciones de control realizan una labor - eminentemente fiscalizadora y, dentro de esos términos, queda enmarcada su actividad. En cambio, a los órganos de administración activa corresponde la ejecución de todos los cometidos (8) tendentes a satisfacer los intereses de la colectividad. Se trata de labores perfectamente separadas; por una parte, la administración activa cumple sus tareas de dinámica administrativa, satisfaciendo las necesidades de carácter público acorde al ordenamiento jurídico y, por la otra, la administración fiscalizadora que vigila que dichas tareas se subordinen verdaderamente a los preceptos legales. En caso de que el órgano de control pretendiese asumir facultades de aquéllos a pretexto de fiscalizar, estaría usurpando autoridad y sus actos serían nulos.

Un posible avasallamiento del ámbito competencial puede producirse, tanto por que el órgano de control actúa con exceso de celo e insensiblemente -

(8) Consúltase en CORTIÑAS-PELAEZ, León, Finanzas Públicas y Administración Contemporánea, Rev. de Ciencias Jurídicas de la UNAN/ENEP "Acaclán", Naucalpan, México, 1988. pp. 53 a 76, así como el Estudio Preliminar a la obra de Omar GUERRERO-ORGZCO, La Teoría de la Administración Pública, Edit. Harla, Cd. de México, 1988, p. XI a LVII.

excede su competencia para entrar simplemente a administrar, como porque los órganos de administración activa por comunidad, impericia o sencillamente negligencia, prefieren lisa y llanamente confiarse en la acción del órgano de control, -- abandonando facultades para sometérselas a éste. Ello puede propiciar una coadministración que no sólo puede ser peligrosa sino inaceptable en lo jurídico y en la práctica. La propuesta no es la división a ultranza de las funciones jurídicas -- del poder público (9) sino la colaboración respetuosa de las porciones orgánicas competenciales -- (10), para la realización de los fines supremos -- del Estado.

Otro aspecto importante a mencionar, es la función dinámica que la administración activa debe desarrollar, acción que no admite dilaciones o -- postergaciones; es por esto que la administración fiscalizadora está obligada a modernizar su mecanismo de presencia, de modo que no paralicen la -- inercia prestacional. Los medios de control preventivo de los actos administrativos suelen ser -- criticados, por lo que un control demasiado formalista, que olvida el sentido finalista de su fun-

- 
- (9) Cfr. en CORTIÑAS-PELAEZ, León. Op. Cit. [NOTA (8)] para el caso de las funciones jurídicas del poder público en Derecho Nacional Mexicano, esp. las pp. 54 y 55; así como las pp. XL y XLI, respectivamente.
- (10) Idem.

ción, tiende a desaparecer en beneficio de la colectividad.

En los últimos tiempos, la evolución administrativa hace patente la necesidad de una mayor colaboración, evaluación y orientación de la gestión administrativa para sugerir correctivos que no busquen comprobar irregularidades sino evitarlas.

Dicha evolución busca evaluar los resultados de la gestión administrativa, no en números sino en cumplimiento de programas; la implementación eficaz de un control de resultados sería saneadora y conveniente para reprimir toda intención insana de cualquier servidor público que quisiera aprovecharse de los caudales públicos.

#### 6.B. Características del fiscalizador.

A efecto de materializar todo cometido fiscalizador, surge la figura del servidor público fiscalizador, el que finalmente llevará, a buen recaudo, las expectativas del control; es por esta razón que el fiscalizador debe reunir algunas características muy especiales, tales como: La aptitud y actitud, la idoneidad y la vocación de servicio, cualidades no fáciles de encontrar y

que alimentan la idea de crear una Escuela Nacional del Control Fiscal (11) que tendría como misión, capacitar a los futuros fiscalizadores, siendo requisito para todo aquél que pretenda ingresar a cualquier órgano controlador, tener estudios certificados en dicha escuela.

Desde luego, la concepción generalizada y peyorativa de "simple burócrata" sin sentido definido y carente de conciencia de la "vocación de servicio", no tiene cabida en materia de control.

El fiscalizador debe tener una convicción de alta moralidad, lo cual se adquiere desde la escuela básica; el principal obstáculo es la concepción de valores que impera en la sociedad, los cuales se reflejan en los órganos administrativos y si en ese medio social los valores éticos no se encuentran situados donde les corresponde, se empaña la bondad de su aplicación.

Al fiscalizador debe exigírsele comprensión en torno a que la función fiscalizadora no puede ser vehículo de enriquecimiento personal e ilícito, pero sí implica en esencia, grandes sacrificios personales.

---

(11) Pensamos que esta propuesta puede concretarse, con fundamento en la fracción VII del artículo 123-B Constitucional, donde se establece la "organización de escuelas de Administración Pública".

El fiscalizador debe tener conciencia de la dinámica - que la administración requiere para cumplir con sus objetivos que concreten el interés colectivo, por lo -- cual, desechará todo exceso de formalismo que, en la - práctica, sólo entorpece la consecución de los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y agilidad en las actividades presta cionales de servicio. Además, debe tener la agilidad - mental suficiente para poder encontrar en todo asunto - que esté en sus manos, el sentido finalista de lo que - realmente interesa a la colectividad; esto se logrará - apoyándose en su objetividad e imparcialidad que propi- ciará la respetabilidad de la actividad contralora.

También debe despojarse de todo sentido sensacionalista de su actividad, dejando a los cargos superiores, la fa cultad de hacer de conocimiento público, lo detectado - en su labor, lo cual redundará en beneficio de la admi- nistración activa que, muchas veces, es más perjudicial una campaña de desprestigio que la magnitud de la irre- gularidad detectada. Asimismo, deberá ser un profesio- nal con una adecuada formación ética, apoyada por un -- profundo conocimiento del quehacer público. No se debe rá concebir como potenciales infractores a los integran tes de la administración activa, lo cual modifica, en -

muchas ocasiones, su personalidad, hecho que los hace - objeto de comentarios y ataques por su manera de conducirse. Por último y fundamental, se requiere el otorgamiento de una remuneración decorosa que permita al fiscalizador entregarse a su labor y no ser presa de desvíos que tan frecuentemente se presentan.

**7.a. La colaboración del factor humano a la actividad contralora.**

En general, todas las características que hemos venido mencionando respecto del cometido de control, permiten valorar y entender su significado filosófico, el cual, como premisa fundamental, -- persigue la protección del interés colectivo que es el que "...impone la necesidad de ese control..." (12) para que persistan las condiciones que le dieron vida, sin las cuales se rompería - con la armonía que de alguna manera justifica al Estado de derecho.

En razón de la importancia de dicho cometido, no podemos descuidar el aspecto del apoyo y colaboración que la administración activa, por conducto - de sus servidores públicos y también de los parti

---

(12) SILVA-CINEMA. Op. Cit. p. 46.

culares en general, deben brindar a los órganos de control para llevar con éxito la acción fiscalizadora; esto significa la aportación oportuna y completa de los antecedentes respecto del asunto en cuestión, sin que exista excusa alguna para no proporcionar la información conducente; en caso que esto suceda, el poder público tiene atribuida la facultad sancionadora contra todo individuo que obstaculice la tarea en comento; en el caso concreto de los particulares, su apoyo se debe dar en el sentido de denunciar cualquier irregularidad que les conste y que atente contra el Estado o el interés público, considerando que los dineros y los bienes del Estado pertenecen a la colectividad, lo que representa para todo ciudadano (13), una obligación de velar por ellos.

Debemos subrayar que la obligación de colaborar, debe ser determinada por la ley (14) para darle carácter coactivo, hecho que redundará en un mejor cumplimiento de las facultades de los órganos abocados al control.

- (13) El artículo 109 Constitucional, en su último párrafo, establece que "cualquier ciudadano", podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados, bajo su estricta responsabilidad, de cualquier conducta de los servidores públicos, sea en materia política, penal o administrativa, según interpretación personal, pensamos que es muy genérica y ambigua dicha posibilidad.
- (14) La obligación ciudadana (atento a lo dispuesto por el artículo 109 -- Constitucional mexicano) de denunciar cualquier conducta que atente contra el Estado o el interés general, no se halla regulado adecuadamente para el caso de las responsabilidades políticas y administrativas, no así referente a lo penal, toda vez que la regla general puede ser por la querrela o la denuncia ante el Ministerio Público.

8.b. La independencia funcional y económica de las --  
instituciones contraloras.

Llegamos al punto en que debe ponerse el dedo en la llaga, respecto de los órganos de control en México (no profundizaremos demasiado, en razón de que más adelante lo comentaremos), los cuales adolecen de muchos vicios de forma y fondo que impiden que en el ejercicio de sus facultades, se cubra con los requisitos mínimos de eficacia y confiabilidad. La carencia de autonomía e independencia de la contraloría, tanto a nivel federal como local, su dependencia funcional al Ejecutivo (Federal y Estadual), poder al cual fiscalizará en sus diversos ámbitos, resulta anacrónico, puesto que el órgano fiscalizador y el fiscalizado emanan y dependen de una misma fuente de poder.

Al respecto tenemos la siguiente idea, que expone: "...personalmente no concebimos un control que sea dependiente, simplemente porque carecería de aquella fuerza y jerarquía necesaria en las actuaciones y decisiones para imponerlas por el imperio de la razón y de la ley; así como no concebimos un control eficaz en la dictadura, dada su ajuridicidad, así también nos parece que el

régimen de contralorías dependientes conduce de - tal manera al debilitamiento de la fiscalización, que su labor sería muy relativa. La razón es -- obvia, piénsese que en definitiva, se estaría con trolando al mismo órgano de quien el fiscalizador depende" (15).

Si concebimos (como lo hace y considera la doctri na) a la autonomía como facultad de determinadas instituciones orgánicas para dirigirse y gobernar se a sí mismos, dándose sus normas sin perjuicio de aquellas otras que constitucional e institucio nalmente se establezcan dentro de un Estado, ese sistema y régimen de "autonomía funcional" (16) - debe ser consubstancial a las instituciones de - control, que les permita manejarse en toda su or ganización, funcionamiento y conjunto de faculta des con absoluta independencia; así, se hace impe rativo investir de potestad reglamentaria a di-- chas instituciones, para darse sus normas genera les de manejo y acción; además de una potestad - instructiva que los habilite para impartir toda - clase de normas técnicas internas, y para los fis calizadores en relación con sus facultades. No - menos importante que los aspectos anteriores, lo

(15) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 48.

(16) El criterio seguido por SILVA-CINMA, al respecto, ya que la autonomía funcional no tiene otra subordinación más que a la Constitución y a la ley orgánica respectiva, que complementa los principios constitucionales de control.

representa, por otro lado, autonomía económica, - la cual permitirá que la contraloría proyecte su presupuesto (disposición de recursos propios), -- evitando recortes por situaciones revanchistas y, libertad de disposición respecto de los recursos que se le asignen y cuya limitación estribaría en el aspecto legal (su ley orgánica) y constitucional; ello, sin perjuicio de que sus manejos e inversiones queden sujetas también a examen y revisión, porque ésta es una obligación inexcusable - dentro de una adecuada administración de los bienes y caudales públicos.

## CAPITULO SEGUNDO

UNA VISION JURIDICO-DOCTRINAL DEL COMETIDO  
CONTRALOR: (SU CATEGORIZACION).

S U M A R I O

9.A. El control no administrativo como medio de defensa.

10.a. El principio de legalidad, control fundamental del Estado de Derecho. 11.b. El control jurisdiccional de la administración. 12.c. El control parlamentario. 13.aa. El control indirecto. 14.bb. El control parlamentario por vía de ley. 15.cc. Otros medios de control parlamentario.

16.dd. El control parlamentario sobre el juicio político.

17.B. El control administrativo: (Una categorización compleja estricto sensu). 18.a. Una idea macro de la planificación y el control. 19.b. La planificación y su influencia en el presupuesto. 20.C. El control administrativo: (Continuación). 21.a. Algunos principios del control jerárquico interno. 22.b. Otras formas de control administrativo: -- (Subclasificación doctrinal). 23.aa. El control de gestión. 24.bb. El control preventivo y a posteriori. 25.cc. El control de verificación e inspección.

9.A. El control no administrativo como medio de defensa.

En doctrina existen diversas modalidades del control, - las cuales, en muchas partes, son coincidentes, conocidas con diferentes acepciones, pero en todos los casos, y con las expectativas del país que se trate, persigue proporcionar al administrado un arma contra los abusos y desvíos de la autoridad. Es así como nos permitimos plantear algunas consideraciones sobre el control en di versas modalidades jurídico-doctrinales, previo análisis de la importancia que reviste el control de legalidad.

10.a. El principio de legalidad; control fundamental - en el Estado de Derecho. (17)

Este principio, dominante en todo Estado de Derecho, busca y persigue que los actos de la administración se ajusten a las disposiciones de la ley, ya sea a nivel de constitución, ley o reglamento y, en general, toda norma jurídica que regule el funcionamiento de la administración.

Así, este control se caracteriza bajo las vertientes de lo apriorístico o a posteriori, ante

(17) SILVA-CINMA. Op. Cit. pp. 25 y 26; así como el criterio jurisprudencial de la Corte (Jurisprudencia No. 166), citada además por SERRANO-ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Edit. Porrúa. México. p. 164.

lo cual debemos decir que:

**PRIMERO:** Se trata de que el acto sea controlado antes de su ejecución y que, por lo tanto, no -- llegue a ejecutarse si es ilegal.

El control preventivo de legalidad, susceptible de una subclasificación, podrá ser total, pues -- cuando el órgano de control concluye que el acto es ilegal, no podrá ejecutarse; o parcial, cuando aún existiendo discrepancia, la administra-- ción activa insiste en la ejecución, siendo éste el mecanismo más adecuado, para así evitar la -- coadministración, responsabilizando a la adminis-- tración activa de sus actos; o absoluto, cuando se haga extensivo a todos los actos de la admi-- nistración y no sólo circunscrito a los actos de administración financiera.

**SEGUNDO:** Se aprueba o reprueba el acto una vez ejecutado, buscando su anulación o la reparación de los daños que el acto ilegal haya ocasionado. El control de legalidad es a posteriori, el cual se transforma, generalmente, en un juicio de -- cuentas que se origina en un reparo del órgano -- de control, que debe culminar con el pronuncia-- miento definitivo, una vez oídas las explicacio--

nes del cuentadante o quien rindió las cuentas. Es ésta, generalmente, la modalidad de actuar de las instituciones denominadas Tribunales o Cortes de Cuentas, así como algunos sistemas administrativos de contraloría que tienen instituidos dentro de ellos este medio de control de legalidad a posteriori. Se termina aquí con una decisión que de ordinario tiene el carácter de una sentencia, que puede ser ejecutada por diversas vías.

#### 11.b. El control jurisdiccional de la administración.

Sabido es que el control jurisdiccional corresponde a Tribunales, sean estos administrativos, propiamente tales, especiales o de plena jurisdicción. En este punto, el maestro GONZÁLEZ-COSÍO (18) que, en forma muy clara, nos habla de los dos sistemas tradicionales para resolver el contencioso-administrativo; es decir, resolver jurisdiccionalmente los conflictos derivados de la acción administrativa. Ellos son la familia romano-germánica y la common law, las cuales tienen como matrices a Francia e Inglaterra, respectivamente. Primeramente, la familia romano-ger-

---

(18) GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en materia administrativa en México. Edit. Porrúa. 2a. ed. México, 1982. pp. 75 a 79.

mánica que, mediante una peculiar interpretación de la división de poderes, fundamenta la dualidad de jurisdicciones: La civil, encabezada por la Corte de Casación y la administrativa, forjada por el Consejo de Estado, hoy completado por los Tribunales administrativos (19); cabe agregar que esta escuela exalta al poder público mediante una cuidadosa subordinación del derecho privado a las estructuras y dinámicas del derecho público.

Por otra parte, la escuela de la common law, busca la equiparación del poder público a los particulares y la inexistencia de una franca supremacía del interés general sobre el de la empresa privada; este sistema se articula mediante un sistema único de Tribunales dependientes de una jurisdicción judicialista.

El caso de México es muy especial; con una formación judicialista, se pretende, desde 1936, abrir una brecha con la creación de tribunales administrativos, los cuales se han consolidado, gozando de un gran prestigio en el ámbito juris-

---

(19) El artículo 73-XXIX-B de la Constitución Federal, establece como facultad del Congreso General, la creación de Tribunales Autónomos para resolver controversias entre la administración y los particulares, criterio que se vierte al artículo 116 del mismo texto, para el caso de los tribunales estatales.

diccional. No podemos hablar de una dualidad de jurisdicciones por el hecho de que los fallos de estos tribunales se pueden impugnar por la vía - del amparo (20) ante la instancia de competencia del Poder Judicial; es por lo anterior que parte de la doctrina calificada, pregona las bondades de la creación de la Suprema Corte Administrativa federal a través del Poder Constituyente Permanente, plasmado en el artículo 135 de nuestra Constitución, lo cual consolidaría la función -- jurisdiccional administrativa en nuestro país.

En apoyo a lo anterior, GIULLIANI-FONROUGE (21), considera que: "Desde el punto de vista teóri-- co, la función controladora se puede apreciar - desde diversos puntos de vista a tal grado que - su clasificación puede ser del siguiente modo:

- 1) Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables.
- 2) En cuanto a los hechos realizados, en con--- trol de los recursos y control de erogacio-- nes.
- 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, tam

(20) Véase el artículo 104, 1-B y 107-III, b) de la Constitución Federal.

(21) Citado por GARZA, Sergio Francisco, de la, Derecho Financiero mexicana, Edit. Porrúa, 14a. ed., México, 1985, p. 173.

bién llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución, propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o post-audit.

- 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial o político. En la práctica, tales aspectos se combinan creando variadas modalidades, pero la clasificación que más comúnmente se aplica es la relacionada con la naturaleza de los órganos actuantes."

En atención a lo expuesto, consideramos que para el caso de los Estados Unidos Mexicanos, se cuenta con dos tipos de control público: Uno administrativo (infra 17.B) y otro legislativo (infra 12.c.). El control administrativo puede ser interno si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, y externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, y al que se denomina contraloría o tribunal de cuentas, lo cual no es necesariamente jurisdiccional. (21.bis)

---

(21.bis) RAYNAUD, Jean, El tribunal de cuentas, Trad. de Oscar BARAHONA y Uxoá, DOYHAMBURE, F.C.E., México, 1986, in totum, para una mejor comparación.

La doctrina (22) opina que en todos aquellos casos en que se entregue la decisión a un órgano judicial que conozca los asuntos en forma de juicio, se requerirá siempre de una acción, para que el Tribunal quede en aptitud de entrar a su conocimiento. Obviamente, estaremos siempre en presencia de una modalidad de control a posteriori, ya que se estará reclamando ante un Tribunal de un acto o, excepcionalmente, de un hecho emanado o producido por la Administración. Como norma general, si bien no absoluta, este tipo de control será de legalidad; es decir, se accionará pidiendo que el Tribunal declare la ilegalidad del acto cometido por la Administración.

Los medios mas comunes o recursos contencioso-administrativos son los denominados de plena jurisdicción (23) y de nulidad. Por el primero se reclama el derecho y los hechos que lo configuran; el segundo, es típicamente un recurso objetivo. Se trata sólo de que, por la vía de la acción, el tribunal se pronuncie acerca de si el acto reclamado es legítimo o no y, en su virtud, habrá que declararlo válido o nulo.

(22) SILVA-CIMMA. Op. Cit. pp. 51, 52.

(23) Señálese que en el artículo 73-XXIX-B, constitucional, se halla preceptuada la creación de "...Tribunales dotados de plena autonomía...", empero en la práctica, la doctrina los ha denominado "de nulidad", - lo que conlleva a combatir las resoluciones de éstos, por la vía de amparo, acorde al principio de definitividad.

A tales efectos, citamos algunos aspectos de la legislación venezolana, lo cual nos sirve de parámetro para evidenciar el grave atraso que, en materia de control, sufre nuestro país: "Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración". (24)

Así, la Ley Orgánica de la Contraloría (25) venezolana consagra el control jurisdiccional cuando "...señala todo un procedimiento para reclamar ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, contra las decisiones de la contraloría confirmatorias o reformatorias de un reparo...", además establece que "...todos los actos administrativos dictados en ejecución de dicha Ley, son recurribles ..ante la jurisdicción contencioso-administrativa..." y desde luego, acorde a la Constitución.

---

(24) Cfr. por todos. SILVA-CINNA, Enrique. p. 52.

(25) Idem. p. 53.

Obsérvese que en la normatividad de Venezuela, - existe una amplia gama de control administrati-- vo-jurisdiccional, además, el órgano jurisdiccio<sub>n</sub>al de la Corte Suprema, tiene competencia, tanto de plena jurisdicción como de nulidad, tanto respecto de los actos administrativos de contenido individual o propiamente tales como respecto de aquellos de contenido general (ordenanzas o - reglamentos). Es así que, bajo lo planteado, la potestad antedicha parece absoluta, sin que puedan quedar actos administrativos al margen de la legalidad, sea cual sea la naturaleza del órgano público de quien emane.

#### 12.c. El control parlamentario.

En los regímenes presidenciales de gobierno, como son los de América Latina, caracterizados por un reforzamiento en la acción del Ejecutivo, el parlamento tiene diversos medios (muchas veces - meramente programáticos) de fiscalización de -- aquél en el marco específico de la Constitución Política Mexicana.

13.aa. El control indirecto.

Es éste un medio contralor muy eficaz en condiciones de democracia transparente, consistente en la aprobación de los presupuestos anuales -- de ingresos y gastos de la Nación o del Estado. Así, en el artículo 74 Constitucional en su fracción IV, se contemplan las siguientes -- facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

"El Ejecutivo Federal, hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."

Asimismo, el artículo 126 establece además que:  
 "No podría hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por -- ley posterior."

De esta manera, podemos apreciar que por disposiciones constitucionales, se inicia un sistema de control múltiple de los recursos patrimoniales de la Nación, empero consideramos que hace falta una Contraloría fuerte y autónoma que complemente la acción parlamentaria. (26)

14.bb. El control parlamentario por vía de ley. (27)

El artículo 90 Constitucional, establece que:  
 "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

(26) SILVA-CINMA. Op. Cit. pp. 171 a 404.

(27) En este sentido, nos referimos a los preceptos establecidos en la Ley Federal de Entidades paraestatales, inherentes a las reglas comunes de control y evaluación, sin olvidar los principios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de los criterios legales de la Sectorización y Globalización.

Es ésta una de las normas más claras en cuanto al propósito de que sea el Congreso quien, con criterios legislativos, plasme en la Ley la obligación del poder público en cuanto al control de la Administración, tanto Central como Paraestatal.

**15.cc. Otros medios de control parlamentario.**

Sin que obsten los controles (infra 13.aa. y 14.bb.), existen otros medios de control parlamentario, tal es el caso en que los ministros, para explicar determinados actos, la designación de comisiones investigadoras o, simplemente, la realización de investigaciones, con obligación de comparecencia. A este respecto, dispone el artículo 93 de la Constitución Mexicana:

"Los secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Se-

cretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

16.dd. El control parlamentario sobre el juicio político.

Adquiere importancia el juicio político o censura a los Ministros, como una especie de control y algunas constituciones americanas someten a los Ministros de Estado a lo que denomina "juicio político", ante las Cámaras; es decir, un procedimiento especial para hacer posible la persecución de determinadas conductas que impliquen la imputación de responsabilidad política. La Constitución Mexicana, en su artículo 110 establece:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamentos administrativos; los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del -- Distrito Federal, el Procurador General de la -- República, el Procurador General de Justicia -- del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los -- directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

En términos amplios, entendemos que todas estas facultades de control del Parlamento sobre la -- Administración en su conjunto son más bien programáticas porque, en general, carecen de facultades específicas de imperio, además que no -- siempre se aplican con objetividad, dado el sentido político que es la esencia de la acción -- parlamentaria. En México se agudiza la desconfianza respecto de la correcta aplicación de -- las facultades mencionadas en razón del fuerte

compromiso de partido que guardan los legisladores, sobre todo en un régimen de partido dominante, por lo menos hasta julio de 1988 (como excepción relativa la Legislatura del período 1988-1991), y reforzada en julio de 1991, nuevamente, se puede deducir que hay diferencias de importante connotación entre el control que ejerce o puede ejercer el Parlamento sobre la Administración y el que se somete a los órganos de control externo, siendo las más importantes la naturaleza esencialmente política de aquél, su falta de organicidad, la carencia de elementos técnicos para juzgar o ponderar lo obrado por la administración, su relativa falta de imperio en razón de prevalecer la impunidad por compromisos políticos, respecto de los funcionarios públicos (burocracia política), conllevando la falta de sanciones específicas en relación con estos últimos y en detrimento del erario público.

**17.B. El control administrativo: (Una categorización compleja en stricto sensu).**

Para poder entender el control administrativo, suscep-

tible de una clasificación doctrinal y jurídica que --  
complica la visión del control en cuestión.

Consideramos que puede reagruparse, cuando menos en -  
dos vertientes; éstas, en el sentido interno y exter--  
no. Sin embargo, debe considerarse también la impor--  
tancia que reviste la especie de control que se ejerce  
por la vía de la planeación, institución (28) que sur-  
ge con claridad con CÁRDENAS (1934-1940), en la idea -  
del Plan Sexenal, cuya institucionalización se concre-  
ta al elevarse a rango constitucional en 1983. (29)

#### 18.a. Una idea macro de la planificación y el control

La planificación entraña la aprobación y ejecu-  
ción del gasto público con arreglo a planes y -  
programas específicos que persiguen metas y ob-  
jetivos concretos y previamente aprobados; re--  
quiere de una formulación presupuestaria, abso-  
lutamente diferente al criterio tradicional de  
elaboración de los presupuestos, basado tan só-  
lo en rubros de ingresos, más o menos anticua--  
dos, y en un ordenamiento de gastos ordenados y  
clasificados según la índole y naturaleza de --  
los mismos. Es preciso reconocer que, en gene-

(28) A este respecto, consultar a HARTOU, Maurice. *La teoría de la Institu-  
ción y la Fundación*, (ensayo de Vitalismo social), Trad. del francés, -  
prólogo y bibliografía del autor, por Enrique SAMPAY. Buenos Aires.  
Abeledo-Perrot, 1968, in totum.

(29) Reformas constitucionales publicadas en el D.O.F. del 5 de enero, 1983.

ral, Latinoamérica entra con cierto retraso en este nuevo proceso de la planificación que hoy día se impone avasalladoramente. Primero, se produjeron las aprobaciones de determinados planes específicos de desarrollo y después, gradualmente, han ido creando organismos encargados de la planificación; es imperativo que dichos organismos vayan detectando gradualmente también los resultados de los planes y programas en realización, lo cual exige un control de gestión y resultados que a esas mismas oficinas de planificación ha debido cometérseles como la labor complementaria pero fundamental de su misión básica.

Por la índole e importancia de la materia, los órganos encargados de la planificación han sido adscritos al nivel del Ejecutivo nacional y, por tanto, es a ese nivel también que debe ejercerse este tipo de control interno de evaluación y resultados, que ha de ser de gran trascendencia, tanto para los efectos de futuras reprogramaciones y reformulaciones de los planes en marcha como para promover las experiencias correctivas que se estimen del caso en relación

con los sectores públicos cuyo rendimiento no aparece acorde con lo pretendido y programado. Esta nueva modalidad de control interno, armónicamente engarzado con el control de gestión a cargo de organismos externos, indudablemente está llamado a producir frutos muy positivos en el orden del mejor y más adecuado empleo de los fondos públicos en su más amplio sentido.

El control interno por los órganos de planificación nacional, se considera especialmente adecuado en relación con la inversión de los caudales provenientes de empréstitos externos, especialmente cuando esos empréstitos están destinados a cumplir con finalidades específicas en el orden de su destino.

La planeación en México, se consagra en los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D constitucional, que preceptúa:

"Son facultades del Congreso de la Unión: Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

Puntualizando las ideas anteriores, podemos afirmar que en las últimas décadas, se ha estado en presencia de uno de los más profundos y amplios movimientos de renovación y reforma del Estado de todos los tiempos. Una de estas substanciales y trascendentes renovaciones y reformas, ha sido, incuestionablemente, la planificación, de cisión gubernamental global sobre el desarrollo socio-económico que ha sido ponderada racionalmente sobre un acopio de información y un clculo de posibles alternativas.

Los países más evolucionados del mundo, tanto capitalistas como socialistas, han participado de este nuevo modo de ser del Estado, alterando radicalmente las tradicionales tareas estatales y la estática contemplación del Estado. Desde hace aproximadamente quince años, todos los Estados del mundo occidental, se volcaron hacia el tema del "plan".

Este movimiento que abarca a países occidentales altamente desarrollados, como son Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Alemania, Francia y España, han propiciado la creación de

una ciencia de la administración con nuevos enfoques y propósitos. Los países podrán tener - la organización político-constitucional más diversa: Parlamentarismo, presidencialismo, partidos políticos, etc. No obstante, sus distintos sistemas constitucionales, se plantean la - necesidad de perfeccionar sus técnicas y organización de gobernar y de administrar. Estos países han logrado el establecimiento de un Estado Social de Derecho (30). A esta nueva forma de ser del Estado se ha atribuido la obligación política de conformar la vida social y económica de la Nación, de asumir la rectoría de los - complejos problemas económicos y sociales, y de prestar reales y auténticos servicios a la colectividad social. El cambio ha sido dramático: De un Estado liberal y policiaco (31) se - ha pasado a un Estado fuertemente interventor - en los procesos de la economía y de la sociedad. Este rápido y trascendental paso ha exigido a la organización política una mayor eficiencia, honorabilidad y eficacia en su gobierno y - administración (32).

(30) CORTIÑAS-PELÁEZ, León, De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en Derecho Administrativo, Revista de Alegatos No. 20 (enero-abril) de la UAM-Azcapotzalco, Departamento de Derecho, México, -- 1992, pp. 103 a 122.

(31) Idem (14).

(32) Los términos subrayados, se hallan plasmados en el artículo 134 Constitucional en su párrafo primero.

Hay que señalar que la planificación es una tarea esencial, impuesta a la Administración, por imperio del ordenamiento jurídico, pero siempre de cara a los grandes intereses de la colectividad. La Administración tendrá que ser la mejor intérprete del interés público, investigándolo en una permanente consulta popular. Nada más negativo y peligroso para el gobierno en sus tareas de planificación que el erigirse en intérprete exclusivo (33) del interés público sin la democrática participación de los distintos grupos sociales. Ante tales exigencias de la planificación, debemos considerar que algunos fenómenos sociales han influido, a efectos de tratar de buscar métodos diferentes que den solución a la permanente explosión demográfica; el éxodo del campo a las ciudades, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas sociales y económicos, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la producción máxima de artículos para el consumo, la escasez de alimentos, los problemas de vivienda y la alarmante contaminación ambiental, entre otros.

---

(33) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio. El interés público y la intervención estatal. UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán". Tesis Profesional de Licenciatura.

19.b. La planificación y su influencia en el presupuesto.

En México, el sistema tradicional de presupuesto, ha sido rebasado, y de ser sólo una enumeración de las cantidades autorizadas para gastar, se hallan ordenadas por objetos de gasto sin tomar en cuenta la influencia que puede ejercer sobre la economía nacional, situación que prevaleció hasta 1976 (34). Dicha ley contenía una clasificación presupuestaria por ramos de actividades; así, y parafraseando con el Prof. de la GARZA (35), se puede considerar al presupuesto como "...un mero instrumento administrativo y contable...", cuya preocupación radicó en controlar el gasto para cada una de las dependencias y entidades autorizadas, dejando al margen los resultados que se obtenían. Empero, la ley define el presupuesto como "el decreto que --- apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un

(34) Hasta el año en mención, estuvo en vigor la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, derogada por la vigente Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F., el día 31 de diciembre de 1976.

(35) Idem (21). p. 91.

año, a partir del 1° de enero". (36)

Es estudio para la modificación del sistema presupuestario, se inició desde 1954, año en que se expusieron nuevas ideas (37) en torno al presupuesto, entendido como "instrumento de ajuste de la economía general" y como un mecanismo de redistribución del ingreso", etapa en que se marca la conveniencia del presupuesto por programas y el establecimiento (al margen de reformas legales), de una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto.

Para el caso de otros países (Ecuador, Venezuela y Colombia), se utiliza la técnica del "plan nacional" y en Brasil, la del "plan local". Sin embargo, en México, se ensayaron a partir de 1975 estas técnicas, tanto en las dependencias como en entidades paraestatales.

Debemos señalar el proceso de presupuestación señalado, y para el caso de nuestro país, que en 1974, el visionario Presidente Luis ECHEVERRÍA, giró las ordenes conducentes para cambiar

(36) De acuerdo al artículo 15 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, el presupuesto es el que "... contenga el decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1.º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

(37) Cfr. en De la GARZA. Op. Cit. p. 91.

el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando por un sistema de transición, denominado de "orientación programática", ensayo fundamental para la aplicación del "presupuesto por programas" y actividades que debería establecerse al final del sexenio.

Así, en diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, expidiéndose la vigente Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, cuyo significado se traduce a la implantación general en la Administración pública federal del presupuesto por programas. Dentro de los antecedentes, en el establecimiento de esta técnica, se viene estudiando y trabajando desde el sexenio del Presidente Gustavo DÍAZ-ORDAZ, por conducto de la entonces Comisión de Administración Pública, encabezada por el Subsecretario de la Presidencia, el Lic. José LÓPEZ-PORTILLO. Posteriormente, durante su actuación como Secretario de Hacienda y Crédito Público, impulsó vigorosamente la instrumentación del establecimiento del actual presupuesto por programas y actividades.

Es por eso que cualquier persona o grupo humano organizado colectivamente, ante la multitud de posibilidades de acciones que pueden realizar, necesita elegir racionalmente cuáles son las mejores alternativas para la realización de los fines que se propone, toda vez que la Planificación permite, en primer lugar, alternativas compatibles con los medios de que se dispone, es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y, en segundo lugar, la programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos, lo que nos ubica en los planes de desarrollo económico-social, que pueden ser a largo, mediano y corto plazo. Estos últimos son los que se realizan a través del uso del presupuesto programático.

En conclusión, el presupuesto tradicional muestra lo que el gobierno "compra" para hacer las cosas; en cambio, el presupuesto por programas muestra lo que el gobierno "hace" con el gasto público, criterio que permite establecer que éste, es susceptible del control del gasto público, cuya única concreción es la contabilidad nacional, revisada y revisable por la contaduría

Mayor de Hacienda (supra 12.c.), en los términos del 74-IV constitucional.

**20.c. El control administrativo: (Continuación).**

De alguna manera, este sistema de control y, en especial, el concerniente a los principios de - constitucionalidad y legalidad (supra 10.a.) - que deben imperar en toda administración democrática y de Derecho, debe ser consubstancial a las facultades de todo jerárca, de manera que - en los aspectos propiamente legales, es su obligación controlar la gestión de sus subalternos, sin perjuicio de los recursos jerárquicos que - puedan interponerse. Sin embargo, aspectos importantes del control administrativo interno, - se forman hoy día por los análisis de resultados de gestión y otros que se ejercitan por -- otras vías, como las de la planificación (supra 13.a. y 14.b.).

Dentro de los actuales esquemas de interpretación de los sistemas de control y cooperación, en cuanto al control (incluso externo) con la - administración, no existe ningún inconveniente -

de principios o doctrinal, para que aquéllos -- puedan sugerir modalidades de control interno, ya que, en última instancia, la concatenación - entre ellos es tan indudable que podemos afir-- mar que, mientras más certeros y eficaces sean los mecanismos de control interno de que está - dotada una administración, menos entorpecedor y dilatador será el control a cargo de órganos ex- ternos. Se hace necesario subrayar la necesi-- dad de armonizar los sistemas fiscalizadores - con una clara convicción de su finalidad públi- ca siendo que, en último término, la adminis-- tración es una sóla y cuyo primordial objetivo es el bienestar general.

Así, presentaremos, en primer lugar, algunas -- cuestiones previas sobre el control jerárquico - y, en segundo lugar, el control externo adminis- trativo sobre la base de la enumeración de con- troles subclasificados.

21.a. Algunos principios del control jerárquico interno. (38) (38-Bis)

El control administrativo, como tal o interno, es el que se ejerce dentro de la propia administración, denominado también jerárquico, porque corresponde al jerarca. Su utilización responde al uso reiterado de reclamaciones por parte de los administrados. A este respecto, deben considerarse las siguientes premisas:

- 1) Es imperativo que a la administración le interese controlarse, velando porque impere el principio de legalidad (supra 10.a.).
- 2) Se hace evidente que la administración no es un fin, sino un medio para llegar con un sentido finalista a la protección del interés de la colectividad (hay un símil con el control de

(38) Cfr. en SERRA-ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edt. Porrúa. 7a. ed. T.I. México, 1976. pp. 480 a 482. Autor que expone las facultades, poderes o procedimientos del superior jerárquico, lo que implica el análisis de las potestades de mando, vigilancia, disciplinaria de revisión y resolver conflictos competenciales, las cuales en su ejecución, nos ubican, prácticamente, en el control interno de la Administración y, más específicamente a FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela B., - "Del Fideicomiso Público como institución administrativa paraestatal". Tesis profesional, con mención honorífica, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP "Acatlán", Naucalpan, México. pp. 264-267.

(38-Bis) DELGADILLO-CUTIÉRREZ, Luis Humberto, Derecho Disciplinario de la Función pública, INAP, México, 1992, in totum.

méritos). (39)

3) Es un control jerárquico, porque corresponde al jerarca dentro de una cúspide de organización administrativa; ejercer control sobre sus subordinados con el propósito de que el servicio sea prestado, cumpliendo cada elemento con su labor; en caso contrario, el superior jerárquico tiene la facultad sancionadora contra todo servidor que transgreda las reglas administrativas de funcionamiento, lo que puede conllevar a una operación específica, en el siguiente sentido:

PRIMERO. En razón de que este control emana de las facultades de todo jerarca, se ejerce de oficio, si el servicio persigue un fin público; por tal razón no puede paralizar su acción, siendo el jefe el encargado de que todo personal a su cargo, cumpla con su función, por lo cual no debe mediar requerimiento para ejercerlo.

---

(39) En la postura de SILVA-CIMMA. Op. Cit. p. 59, y para el caso concreto de SERRA-ROJAS (poder de vigilancia y revisión), encontramos que el "control de méritos", tiene una gran semejanza de contenido y finalidad; es decir, se trata de decidir si un acto es legal y conveniente para la administración, y evitar así, no sólo la impugnación del acto, sino la imputación de responsabilidades.

**SEGUNDO.** Sin embargo, respecto del punto anterior, la legislación universal recoge el principio de que el control jerárquico puede operar también a requerimiento de los administrados, en el caso de que algún acto los perjudique o afecte al fin público. De esta manera, toman forma los recursos administrativos no contenciosos, los cuales no requieren de formalidades especiales, baste dirigirse a la autoridad en términos de respeto y en la vía indicada para ser escuchado. (40)

Este tipo de reclamaciones se denominan recursos jerárquicos, porque se interponen ante el superior del funcionario, cuya acción afectó al particular o al interés público en general.

En México, el recurso jerárquico es muy utilizado en asuntos en que es evidente alguna violación al particular y que, sin necesidad de seguir un largo y costoso procedimiento jurisdiccional, obtiene la reparación del daño sufrido, provocando en muchas ocasiones, una sanción in-

---

(40) En Derecho constitucional federal mexicano, este principio se denomina "Derecho de Petición", acorde al artículo 8º.

mediata al mal servidor público; por experiencia, podemos afirmar que en muchos casos el recurso jerárquico, resulta más eficaz que algunos jurisdiccionales que por carga de trabajo retrasan la aplicación de sus fallos en perjuicio del administrado. Lo criticable de este mecanismo, es que en muchos casos el propio superior jerárquico protege al mal empleado, formando largas cadenas de corrupción y mal servicio que los administrados deben sufrir.

**22.b. Otras formas de control administrativo: (Subclasificación doctrinal).**

El señalar esta subclasificación de control administrativo como tal, es con la intención de ubicar posturas doctrinales al respecto, por lo que es necesario, a reserva de volverlo a tratar, establecer la siguiente reseña.

**23.aa. El control de gestión.**

Esta es una modalidad de control más reciente sobre la administración, tendente a verificar y evaluar la forma de como los servicios públi

cos se han cumplido, así como su congruencia - con las decisiones, planes y programas preestablecidos (41); es decir, el cumplimiento o incumplimiento por parte del fiscalizado de los objetivos y metas previamente trazadas, especialmente en todas aquellas decisiones que incumban caudales públicos.

Este control permite (parafraseando con SILVA-CINMA) la posibilidad de una fiscalización amplia, ya que a través de la gestión del servicio, se puede revisar no sólo la legalidad de sus actos sino la eficacia con que fue cumplido el cometido de servicio público (42).

La doctrina tradicional (43), consideraba como inconveniente que un órgano de control externo se avocara a este tipo de fiscalización, estimando más bien que es propio de la administración activa, evaluar la gestión de los distintos organismos que la integran. Cierto es que se considera sano que un órgano externo, objetivamente, libre parcialidades y se encargue -

- 
- (41) A este respecto, consúltese la ley de Planeación, en relación al Plan Nacional de Desarrollo.
- (42) Cfr. en CORTÍNAS-PELÁEZ, León. Teoría general de los cometidos del Poder Público. Revista de la Facultad de Derecho de México, enero-junio de 1987. T. XXXVII.
- (43) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 59.

de evaluar la manera como los órganos de la administración han cumplido o incumplido con las metas previamente fijadas; con esto, amén de controlar, se ejerce una importante labor de cooperación que, a la postre, beneficia a todos.

En algunas legislaciones latinoamericanas, se define al control de gestión como la evalua---ción global que realizan las entidades fiscalizadoras superiores, sobre una determinada gestión o agencia administrativa; situación importante de destacar es el hecho de que este tipo de control, se puede aplicar no sólo a la ad-ministración central sino al sector paraesta-tal, lo cual provocaría una mejor aplicación -de los programas que se les asignen. El con-trol de gestión, implica por esencia, una modalidad de fiscalización a posteriori.

#### 24.bb. El control preventivo y "a posteriori".

El control preventivo, revisa el acto antes de que éste llegue a ejecutarse; es decir, den-tro de su proceso de formación, el cual consti

tuye una etapa de la formación de la voluntad administrativa. Persigue que el acto no se celebre si se logran detectar inconvenientes o vicios de tipo legal u otros que justifiquen -- que, en definitiva, no sea legal o conveniente (supra, nota (23) para el caso de SIVA-CINMA) esa celebración; si se tratara de un contrato (44), el control previo procurará obtener su no celebración; si, en cambio, por poner otro ejemplo, se encamina a fiscalizar una orden de pago, perseguirá que tal orden de pago no llegue a ejecutarse.

En general, el control preventivo incide en la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto controlado, pero puede extenderse también por excepción al examen de aspectos de conveniencia u oportunidad del mismo. Característica primordial del control previo es el que se ejercita con agilidad, para no provocar entorpecimiento en la administración fiscalizada; -- por eso, en caso de dudas sobre la legitimidad o ilegitimidad del acto, el control no puede -- paralizar sino que debe adoptar una decisión --

---

(44) El artículo 134 de la Constitución Federal, preve, por medio de la licitación, una especie de control, sobre los actos de la administración en materia de obras públicas, adquisiciones y arrendamiento.

que busque, de ser posible, la continuidad del acto.

Es en su esencial característica que se apoyan sus detractores de este tipo de control para ver en él un peligro de retardos o demoras que puedan entorpecer la marcha de la administración. Pero a pesar de esto, en la actualidad, saltan a la vista sus conveniencias:

1. Se ejecuta en la etapa en que es más fácil obtener pruebas sobre posibles irregularidades, pues aún no transcurre el tiempo para ocultarlas o desviarlas.
2. Permite detectar el hecho irregular antes de que perjudique o cause daño alguno.

Consideramos injusto que el probable retardo que se cause, se impute al órgano de control; es la administración activa con deficiencias en su accionar que provoca que se detecten errores y a colación se provoquen retrasos en la gestión administrativa.

Sin que obste su manejo, el control a posteriori (45), de alguna manera opuesto al preventivo, se consagra específicamente o simplemente a la revisión del gasto público. Necesariamente, tenemos que hablar de gasto público, porque uno de sus ámbitos de revisión radica precisamente en lo que la administración pagó -- efectivamente, examinando desde el punto de vista de su legalidad, su actuación. Hay otras modalidades del control a posteriori que van más allá de la sola legalidad, como son el control de resultados como una variante del control de gestión.

El control a posteriori, en el aspecto financiero, se extiende no sólo al egreso o gasto público sino a los rubros de ingresos, pudiendo detectar irregularidades que impiden alcanzar los niveles de ingresos proyectados, ya sea por una deficiente aplicación de la ley respectiva o por el manejo de los recursos obtenidos.

---

(45) Este control es propio como regla general, al control externo efectuado por órganos ajenos al Poder Ejecutivo (supra 11.b., 12.c., 13.a., 14.bb., 15.cc, 16.dd.)

Generalmente, el mecanismo consiste en que el funcionario a cargo de administrar recursos públicos rinda cuentas respecto de los ingresos y gastos de su gestión, datos que valorará el órgano fiscalizador; si el órgano fiscalizador queda conforme con las explicaciones, se aprueba sin más formalidad; en cambio, si en alguno de los reparos hechos a la gestión no se aclara la duda, se continúa con el procedimiento respectivo hasta aclarar totalmente la cuestión, dando lugar a un juicio de cuentas que se sigue por procedimientos y normas según la naturaleza del acto.

**25.cc. El control de verificación en inspección.**

El control de verificación como expresión, proviene del Derecho francés y tiene su origen en 1948, cuando se creó la Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas Públicas como organismo satélite de la Corte de Cuentas. En Latinoamérica, la tendencia ha sido la extensión del control hacia las empresas, pero revestido de modalidades especiales que en el fondo importan restricciones o limitacio

nes vinculadas con la naturaleza especial de esta clase de entes de carácter específicamente mercantil, en cuanto a la naturaleza de su gestión. En la mayor parte de los países latinoamericanos, salvo algunas excepciones como Colombia, Chile y Venezuela, las empresas estatales rinden cuentas ante el Ejecutivo.

Este control se concretiza en el examen de la gestión pública de las empresas y en el análisis, tanto de ganancias como de pérdidas.

Aunado al de verificación, los órganos de control externo constituidos en Contralorías, están dotados de estos tipos de control inspectivo, que les permiten destacar agentes fiscalizadores por la vía de visitas inspectivas, las cuales pueden ser de la más diversa índole, tal y como se proyectan:

- a) Las hay administrativas, en las que el inspector analiza toda la marcha del servicio, en sus diversos aspectos.
- b) Las hay económicas, en las que el inspector se concentra, generalmente, en la gestión económica y patrimonial del servicio.
- c) Las hay de auditorías, que se avocan al eg

tudio de la situación presupuestario-contable del servicio u órgano.

Estas visitas pueden ser:

1. Ordinarias.- Que corresponden a una programación preestablecida por el órgano de control y en que, generalmente, la labor inspectiva que se ejecutará será preventiva.

2. Extraordinarias.- Que se motivan por denuncias o por peticiones explícitas del mismo servicio, del Ejecutivo nacional o del Congreso.

En estos casos, se trata como norma general de fiscalizar el acto o hecho explícitamente solicitado, a menos que lo que se pida sea una inspección amplia de su gestión.

El sistema de control inspectivo (que implica verificación), puede recaer sobre todos los órganos de la administración activa, cualquiera que sea su sistema. Se adecúa y es particularmente recomendable, en el caso de la administración descentralizada tanto funcional como territorial, porque ella no queda de ordinario sometida a los sistemas rigurosos de control -

de la administración central. Desde otro punto de vista, las visitas sorpresa para hacer arqueos de caja, constituyen medios muy eficaces para mantener una alerta constante sobre la acción fiscalizadora en los servicios controlados y controlables y, por esa vía, suelen detectarse irregularidades que no han podido ser aprehendidas por otros medios.

Pensamos que la acción inspectiva, permite -- ejercer, además, no sólo control de la legalidad de las operaciones financieras, sino la -- realidad y correspondencia entre lo gastado y lo realmente adquirido u ocurrido.

### CAPITULO TERCERO

UNA REFLEXIÓN DEL CONTROL EN DERECHO COMPARADO:  
(Antecedente del cometido contralor).

S U M A R I O

- 26.A.- Una reflexión previa en el marco del Derecho comparado. 27.a.- En el marco de la experiencia francesa. 28.aa.- Una explicación histórica. 29.bb.- El Tribunal de Cuentas - francés: (Su creación y evolución). 30.aaa.- La Oficina de Contabilidad. 31.bbb.- La Comisión de Contabilidad. 32.cc.- El Tribunal de Cuentas francés. 33.aaa.- Competencia del Tribunal: (Su evolución). 34.bbb.- El Tribunal como órgano auxiliar del Parlamento. 35.ccc.- Sistema Contralor anexo al Tribunal de Cuentas. 36.B.- En el marco de la experiencia venezolana: (Algunas generalidades). 37.a.- Su naturaleza jurídica y justificación. 38.b.- Su carácter de órgano auxiliar. 39.c.- Su justificación. 40.C.- De las potestades del Contralor General. 41.a.- Su idea orgánico--funcional y personificada. 42.aaa.- Potestades normativas. 43.bbb.- Potestades orgánicas. 44.ccc.- Potestades de nombramiento y remoción. 45.ddd.- Potestades financieras. 46.b.- Rendición de cuentas. 46.c.- De su nombramiento y requisitos.

26.A.- Una reflexión previa en el marco del Derecho comparado.

En este capítulo, y en especial en el párrafo indicado, pretendemos realizar un análisis somero sobre cuestiones de control en el marco del Derecho comparado en las vertientes y experiencias de las contralorías venezolana y francesa, previo al marco del control legislativo mexicano, en cuanto a similitudes se refiere.

En ese orden, finalizaremos con el cometido contralor mexicano, planteado como una necesidad concreta y, -- además, justificada, acorde a algunos principios constitucionales (46), cuya evolución tiene su soporte en los antecedentes que, en esta materia, se han dado en las principales etapas históricas de nuestro país, -- así como su proceso actual en el marco de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.

A tales efectos, nos permitimos aludir sucintamente, algunas cuestiones jurídico-orgánicas y funcionales -- de la Contraloría en países diferentes al nuestro.

---

(46) Nos referimos a los planteamientos del artículo 134 Constitucional mexicano en torno a que "Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal... se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez..."

ESTA TESIS HA DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## 27.a.- En el marco de la experiencia francesa. (47)

Es indudable que los excesos o abusos durante el antiguo régimen francés, no sólo originaron el estallido de la Revolución francesa, - que permitió la instauración de la Administración contemporánea (48) que opera en los países de corte occidental sino que, además, propició el establecimiento de los principios -- fundamentales y globales de la contabilidad - pública.

Como en todos los países, la completa y compleja sistematización del control de los ingresos y gastos, es suficiente para la necesaria y justificada intervención estatal en la vida económica y político-social.

Así, el Estado asume la tarea esencial del -- control del gasto, mediante la creación de ór ganos contralores, de los cuales, el de Francia es de enorme auxilio.

(47) Consúltese para esta postura, la reciente obra de RAYNAUD, Jean (supra, nota 21-bis).

(48) Es en este período, donde todo el proceso de recaudación, administración y aplicación de los fondos públicos, era detentado por unas cuantas manos y esto hace más meritorio el rompimiento logrado en esta vanguardista nación; a tales efectos, consúltese a GARCIA DE ENTE RRÍA, Eduardo "Revolución Francesa y Administración contemporánea". Edit. Taurus. Reimpresión de la 2a. ed. Madrid, 1986; y a SIEYES, Emmanuel J. "¿Qué es el Tercer Estado?". Trad. de RICO-GODOY, José. UNAN. 2a. ed. México, 1983.

## 28.aa.- Una explicación histórica.

En esta perspectiva, es importante tomar en consideración la etapa que abarcan los años de 1256 hasta 1465, no sólo en el marco de - París sino también de otras ciudades euro--  
peas.

No olvidemos que en las monarquías absolu---  
tas, e incluso en el Imperio, se percataron de la necesidad de controlar los ingresos y egresos del reino (49).

Para tales efectos, el Rey se dirigía a su - Consejo que recaía en la curia regis (50), - que se integraba con un grupo de hombres que los auxiliaban en sus diversas actividades.

Acorde a lo planteado por RAYNAUD (51), es - "...en el seno de este Consejo..." donde surge "...un órgano especializado, la Cámara de Cuentas..." que al final resultará en realidad "...La prefiguración del actual Tribunal de Cuentas".

---

(49) Idem (47). p. 15.

(50) Idem.

(51) Idem.

Así, podemos reseñar que desde al año de -- 1303 hasta el de 1465, la Cámara de Cuenca, ha tenido una significación y evolución im-- portantes, de tal manera que (52):

- 1) Originalmente, se instala en 1303, en Pa-- rís, en el Palacio de la Cité, y permane-- ce hasta el estallido de la Revolución - francesa; se conformaba por funcionarios encargados de vigilar la correcta entra-- da de ingresos del tesoro real y, en al-- gunos momentos, controlar los gastos del Rey.
- 2) Hacia 1320, se plantean los principios - fundamentales que conformaron la carta - de la Cámara, donde se precisa su consti-- tución, con el Rey a la cabeza y cuatro oficiales, dos íntimos del Rey (53) y la ayuda de once pasantes.
- 3) Para 1381, se crea el puesto de Presiden-- te; surgen los escribanos, los correcto-- res, y además de los oficiales primeros, aparecen los Consejeros delegados del -- Rey, que representan a éste ante la Cáma-- ra y que eran nombrados por el Procura--

(52) RAYNAUD. Op. Cit. pp. 15 y 16.

(53) Vid. RAYNAUD, p. 15, en el sentido de que se consideró a éstos, en el caso de Francia, a los que tenían el título de Abogados y Nota-- rios, con el término de Maître Lai; para este último (Lai), signifi-- có "lego".

dor General del Soberano.

- 4) Surge en 1464, una Ordenanza que califica a la Cámara de Cuentas, como "...Corte Soberana, principal, primera y singular de última instancia en todo lo que atañe a las cuentas de las finanzas". (54) Lo significativo de esta ordenanza es -- que conserva celosamente el privilegio de "...amonestar al Rey...", en caso de referirse al registro de las actas reales del alcance financiero (55).
- 5) Por último, y hacia 1465, surge en otros países la idea de crear (56) la institución de la Cámara de Cuentas, teniendo así a la de Normandía (la más antigua, a excepción de la francesa), Provenza, Borgoña, Bretaña, Navarra, Languedoc, Roussillon, Nancy, Metz y Bar-le-Duc, todas estas más o menos competidoras de la de París.

Indudable es que la Cámara de Cuentas parisina, en época revolucionaria, pierde prestigio y se debate entre el dilema de desempe-

---

(54) RAYNAUD. Op. Cit., p. 16.

(55) Se ha considerado a este aspecto como el antecedente de lo que actualmente es el informe administrativo al pueblo.

(56) RAYNAUD. Op. Cit. p. 18.

ñar un papel político o tan sólo el de verificar cuentas.

29.bb.- El Tribunal de Cuentas francés: (Su creación y evolución).

El órgano francés de contraloría que actualmente rige, se halla sometido a una evolución orgánico-conceptual, con una antigüedad de más de 200 años.

A este respecto, nos permitimos esbozar los antecedentes que permiten entender al actual Tribunal de Cuentas.

30.aaa.- La oficina de Contabilidad. (57)

Recién el triunfo de la Revolución francesa (1791), se crea la Oficina de Contabilidad, órgano contralor que substituye a la Cámara de Cuentas. Es sólo una oficina auxiliar de la Asamblea Nacional que vigilaba el buen uso de los fondos públicos (no del Rey o de la Corona) y de exigir su justificación.

---

(57) RAYNAUD, aporta aquí la idea de lo que, actualmente, es nuestra Contaduría Mayor de Hacienda.

Su confirmación es de 15 comisarios nombrados por el Rey y elegidos posteriormente -- por la Asamblea Nacional, y a proposición -- del Ministro de finanzas.

Es una oficina competente para el examen de las cuentas de los contadores principales -- (cajeros, pagadores y recaudadores); esto -- es, que existían cuentas secundarias que -- eran comprobadas por la Tesorería. Empero, dicha competencia estaba estrechamente vigilada por la Asamblea Nacional, la cual po--día conceder el descargo al contador.

Tenemos así, y en la aportación de RAYNAUD (58), un sistema repartido en tres poderes: "...El poder de la Oficina de Contabilidad, para la preparación y examen de las cuen--tas; el de la Asamblea Nacional para la in--tervención y, el de los Tribunales Judicia--les para lo contencioso y el recobro de los débitos".

**31.bbb.- La Comisión de la Contabilidad. (59)**

Es ésta, una creación de la Convención, cuya justificación giró en la necesidad de re formar la obra financiera del Constituyen-- te.

Su creación fue elevada a rango constitucio-- nal; así en su artículo 321, se modifica el sistema anterior (supra, 30.aaa.-), de tal forma que el factor humano se concreta con la aparición de los "comisarios de Contabi-- lidad Nacional" que se eligieron cada 5 -- años, por el Consejo de los Ancianos, a pr<sup>o</sup> posición del Consejo de los Quinientos.

Es facultad de esta Comisión, ahora sí, de g cargar y finiquitar cuentas. Empero, dicha facultad se hallaba sometida a un informe - trimestral ante el cuerpo legislativo como un intento de no perder el control legisla-- tivo.

Dicha Comisión fue conservada, no sólo por el Directorio sino también por el Consula--

do, y aunque en realidad terminó bajo el control del gobierno (60), sin duda, es el prelude de la Institución del Tribunal de Cuentas.

### 32.cc.- El Tribunal de Cuentas francés. (61)

Su creación obedece al proyecto del consejero de Estado DEFERMON, apoyado por GILLET-La JACQUEMINIERE, a nombre del Tribunalado.

La creación de este órgano contralor, fue -- aprobado sin debate en 1807, hacia el mes de septiembre, para que finalmente quede establecido en noviembre del mismo año.

Independientemente de su estructura orgánico-personal, los poderes del Tribunal fueron reflejo de la filosofía dominante del régimen, así se le otorgaron poderes jurídicos -- para juzgar las cuentas de los contadores -- principales del Estado, de los Departamentos y de las ciudades importantes.

---

(60) Otro criterio que permite entender el antecedente de lo que es nuestro actual informe presidencial del primero de diciembre.

(61) RAYNAUD. Op. Cit. pp. 21, 22 y 23.

Aunque dicha potestad se extendió a todos -- los contadores de Francia, resultó más res-- tringida que las de la Cámara de Cuentas; en tal sentido podemos establecer que:

**PRIMERO.-** Tenía prohibido pronunciarse acer-- ca de la gestión de los ordenado-- res de pagos, ya que estos obede-- cen al Emperador.

**SEGUNDO.-** No fue auxiliar del Poder Legisla-- tivo que el Emperador pudo limi-- tar, así su informe fue ante éste quien estimó (en caso de mal mane-- jo) si se sacaba o no, consecuen-- cia de ello.

**TERCERO.-** Careció de poderes jurisdicciona-- les, como lo fue en la época de -- la Oficina de Contabilidad (supra 30.aaa.-).

A pesar de dichas limitaciones, el Tribunal cumplió con su tarea; es decir, se comprobó lo atrasado de algunas cuentas, pero su actua-- ción durante el Imperio, se vió empañada de-- bido a la dificultad de comprobar y contro-- lar la exactitud de la cuentas estatales.

En este aspecto, nuestro autor RAYNAUD (62), aporta la circunstancia que ilustra tal limitación, en el sentido de que "...Napoleón -- nunca se dejará encerrar en una ley de autorización de los ingresos y de los gastos, y el Tribunal no podrá garantizar un control -- riguroso; a lo sumo podía verificar el funcionamiento de diferentes cajas, más o menos distintas que representaban, de hecho, el -- presupuesto del Estado."

### 33.aaa.- Competencia del Tribunal: (Su evolución).

Desde 1945, se ha hecho el intento de comprender la evolución de su ámbito competencial, la cual se ha identificado con su permanencia en el sistema contralor francés.

Inicialmente, fue considerado como "...un organismo encargado de juzgar las cuentas y a los contadores..." (63); obviamente, y -- con el paso del tiempo "...se extendió, en forma no jurisdiccional, a los administradores y a los ordenadores..." (64) para que --

(62) RAYNAUD. Op. Cit. p. 24.

(63) Idem nota (21-bis). p. 69.

(64) Idem.

al final, y por la vía de los legisladores, se enfocó "...para controlar la gestión de los servicios públicos y el buen empleo de los fondos públicos." (65)

En la vertiente del autor RAYNAUD (66), y parafraseándole sus posturas, las competencias se han extendido, no sólo al ámbito de la seguridad social (1946) sino también hacia la empresa pública y sociedades nacionales (1977), así como respecto de asociaciones y sociedades privadas beneficiarias de ayuda financiera.

34.bbb.- El Tribunal, como órgano auxiliar del Parlamento.

En todo sistema parlamentario, los integrantes de éste, como representantes de las diversas ideologías, debe preocuparse, en -- principio, por el control político, que al final puede proyectarse sobre el actuar administrativo del gobierno strictu sensu.

---

(65) Idem (64).

(66) Idem.

Para el caso francés, esta circunstancia está marcada con la preeminencia parlamentaria, de tal forma que RAYNAUD (67), nos indica que en 1946: "...La Asamblea Nacional regularizara las cuentas de la Nación", al igual que hacia el año de 1791, pero se le agrega el criterio constitucional en el sentido de que la Asamblea Nacional "...Es ayudada con este fin por el Tribunal de Cuentas..." La Asamblea, así, se avoca a la tarea de encargar a dicho Tribunal "...las cuentas y los estudios referentes a: La ejecución de los ingresos y de los gastos públicos o a la gestión de la Tesorería".

La idea anterior, como antecedente del órgano contralor, ayuda a entender la actividad contralora en nuestro país, en el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

35.ccc.- Sistema contralor anexo al Tribunal de Cuentas.

Hemos señalado la naturaleza del Tribunal con respecto al Parlamento, y consideramos

---

(67) Idem nota (21-bis). p. 75.

que es indudable su característica auxiliar. A esto, es menester remarcar que éste también cuenta con órganos anexos que hacen del cometido contralor francés, una urdimbre, aparentemente compleja de control.

En tal sentido, nos permitimos mostrar genéricamente a dicho sistema: (68)

I.- El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. Puede acontecer que el Tribunal de Cuentas, en el desarrollo de sus averiguaciones, observe situaciones anormales de algunas personas responsables del servicio administrativo (gestión irregular o violación de reglas contables), sin que éstas sean consideradas como delitos y, por lo tanto, no perseguibles.

Ante esto, el Tribunal sólo sugiere rectificaciones de tal situación. Ante tal insuficiencia, en 1948 se le dio al Tribunal contralor la posibilidad someter el caso ante el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, cuya característica esencial, es -

---

(68) RAYNAUD. Op. Cit. pp. 121-125.

que es autónomo y diferente del de las Cuentas, señalando que existe un vínculo muy estrecho entre ambos.

Cabe indicar que ante este órgano, no pueden denunciarse a los miembros del gobierno; los presidentes del Consejo General; los alcaldes; adjuntos de alcaldes y consejeros municipales, toda vez que son funcionarios que deben responder ante los electores.

Los hechos susceptibles de sancionar - (69), son los referidos a las infracciones sobre la contabilidad pública; la decisión de gastos sin créditos previstos en los presupuestos; la falta de suscripción de declaraciones fiscales relativas a la actividad del Estado o el otorgamiento de una ventaja injustificada, pecuniaria o en especie perjudicial al Tesoro público.

II.- El Comité Central de Encuestas. (70)  
Surge en 1946, debido a la expansión de las actividades administrativas, económicas y sociales del Estado.

---

(69) RAYNAUD. Op. Cit. p. 123.

(70) RAYNAUD. Op. Cit. pp. 152, 153.

Su competencia estriba en buscar y -- proponer las medidas necesarias para la reducción de costos, aumento y mejoramiento de la calidad, así como el óptimo rendimiento de los servicios ministeriales, de establecimientos públicos, colectividades locales y organismos diversos, incluso donde el Estado participa minoritariamente (20% del capital social) o que recibieron subvenciones del Tesoro.

Todas las encuestas realizadas son objeto de estudio para que, en un término de 3 meses, se conozcan las observaciones conducentes.

### III.- El Consejo de Impuestos. (71)

En virtud de que los impuestos son -- una preocupación mundial, se crea en Francia, en 1971, el Consejo de Impuestos, encargado de comprobar y -- dar a conocer el reparto efectivo de la carga fiscal.

36.B.- En el marco de la experiencia venezolana: (Algunas generalidades.

En igual sentido, y acorde a los planteamientos de la experiencia francesa, vertidos en el párrafo que antecede, la experiencia contralora venezolana, aunque reciente, no deja de ser interesante.

Respecto de sus datos históricos (72), la Contraloría se creó hacia 1938, elevándose a rango constitucional en 1947, situación que persiste actualmente en términos de las reformas de 1961.

No es sino hasta 1975, en que con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, cuando culmina todo un proceso evolutivo en el marco del Derecho.

37.a.- Su naturaleza jurídica y justificación.

En principio, el precepto constitucional venezolano corresponde al marco de lo hacendario, de tal modo que esto permite entender la naturaleza jurídica de dicho órgano contralor en el siguiente sentido, y de acuerdo al autor SILVA--

(72) SILVA-GIMNA. Op. Cit. pp. 171 y 172.

## CIMMA (73):

- I.- Es un órgano constitucional contralor.
- II.- Es un órgano autónomo desde el punto de vista funcional y operativo y,
- III.- Según el artículo 236 constitucional venezolano, es "...órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones".

De lo vertido, importa resaltar su autonomía -- (74), respecto de la carencia de "vínculos" de "subordinación" o "dependencia" hacia el Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo.

En tal sentido, la doctrina administrativa (75), considera que tal concepto implica autoadministración y autoregulación en estrecha armonía -- con la independencia, en este caso, orgánico---funcional.

(73) Idem (72). p. 174.

(74) SILVA-CIMMA. Op. Cit. p. 174.

(75) Idem.

Siguiendo a SILVA-CINMA (76), se concluye que - existe: Libertad de administración; de dirección; de regulación; de estructura y regulación de designación y remoción del personal y económica. Empero, no olvidemos que la única subordinación existente lo es (como otros órganos es tates) a la Constitución y ordenamiento jurídico subordinado (77).

38.b.- Su carácter de órgano auxiliar.

Se mencionó que el artículo 236 de la Constitución venezolana, considera a la Contraloría como un "órgano auxiliar".

Tal parecería que este criterio es inherente a una pretendida subordinación al Congreso Nacional en contraposición al de "autonomía funcional".

Importa hacer resaltar, por lo tanto, este aspecto, debido a las discrepancias doctrinales - (78), por lo que se hace necesario desentrañar su sentido filosófico.

(76) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 175

(77) CORTIÑAS-PELAEZ. Nota (8). Estudio Preliminar. p. XLI.

(78) POLANCO-ALCÁNTARA, Tomás. Citado a pie de página por SILVA-CINMA. Op. Cit., quien sostiene que depende del Congreso exclusivamente.

Tal parecería que la problemática semántica, -- existe entre los conceptos "órgano" y "organismo"; así, el primero implicaría "subordinación jerárquica" (79); no así el segundo que, doctrinalmente, se identifica con entes autárquicos -- que administran como "porciones orgánicas competenciales" (80).

Independientemente de estos términos y con apego a SILVA-CIMMA, quien aludiendo al precepto constitucional 236, considera que "...La Contraloría General de la República, actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República...", por lo que no puede haberlo a la vez bajo la del Congreso Nacional.

Por lo tanto, "...es una falacia pretender asignarle a la voz auxiliar, una extensión distinta a la realmente querida por el propio texto ..." (81) (el constitucional).

### 39.c.- Su justificación.

Atento a lo dispuesto por el artículo 234 Constitucional, al referirse a las potestades de la

(79) SILVA-CIMMA. Op. Cit. p. 182.

(80) CORTIÑAS-PELAEZ. Nota (8). Estudio Preliminar. p. XLI.

(81) SILVA-CIMMA. Op. Cit. p. 182.

Contraloría, establece:

Artículo 234.- "Corresponde a la Contraloría - General de la República, el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos". (82)

No olvidemos que el artículo 236, menciona que su función es el control sobre la Hacienda Pública, lo que permite plantear la interrogante ¿qué es lo que debe controlarse en lato sensu?

Iniciamos las respuestas sobre la idea del gasto público, entendido éste como la materialización de los diversos actos jurídicos por los cuales la Administración debe concretar para el cumplimiento de los cometidos del Poder Público (83), entre los que se hallan las adquisiciones de bienes y servicios o la celebración de contratos que comprometen al Tesoro Público.

---

(82) SILVA-CINBA. Op. Cit. p. 173.

(83) CORTIÑAS-PELAEZ. Nota (8). Estudio Preliminar. p. XLII.

Así, la Contraloría venezolana debe controlar - lo que taxativamente la ley establezca y según los compromisos estatales; en tal sentido, SILVA-CIMMA señala que debe verificarse (84):

PRIMERO. "Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida - del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados".

SEGUNDO. "Que exista disponibilidad presupuestaria".

TERCERO. "Que los precios sean justos y razonables".

CUARTO. "Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones que ha de asumir el contratista".

#### 40.C.- De las potestades del Contralor General. (85)

En contraposición a lo que sucede en nuestra organización administrativa, y citadas algunas características de la Contraloría venezolana, daremos algunos puntos específicos relacionados al Contralor. No pretendemos darle a estos comentarios el carácter de solu--

(84) SILVA-CIMMA. Op. Cit. p. 235.

(85) Los epígrafes 41.a hasta el 47.c, están apoyados en la obra de SIL-

ción mágica, pero sí creemos que sea una buena opción para revolucionar nuestra estructura administrativa - desde sus cimientos, lo cual sólo será posible si -- existe una real voluntad por parte del Ejecutivo de -- devolver al Congreso una facultad que compete a su se no, como un principio rector del Derecho moderno, que por las circunstancias tan peculiares que suceden en México, toma el carácter de inaplazable por el benefi cio de la Administración Pública y, sobre todo, por -- el interés público; así, permítasenos presentar, so-- bre la idea orgánica personificada, los siguientes -- planteamientos.

#### 41.a.- Su idea orgánico-funcional y personificada.

En el marco de la Constitución venezolana, se establece con el criterio orgánico-funcional que "la Contraloría General de la República, es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones". (86)

La idea constitucional se revierte al crite-- rio orgánico-personal, en el sentido de que -

86) SILVA-CUMMA. Op. Cit. p. 174. En referencia al artículo 236 consti-- tucional.

el Contralor, jefe máximo del órgano (87), y cuyas funciones se transforma de estático en dinámico, está dotado del más absoluto poder de dirección, le corresponde, en último término, resolver con arreglo a su propio y personal criterio (discrecionalidad amplia), en todos los asuntos que la Contraloría debe conocer, tal y como se señala en el artículo 237 de la Constitución venezolana: "La Contraloría General de la República, actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República". Así, esta dualidad de criterios, nos permite esbozar el campo de acción autónomo de dicha Contraloría sin tener que soportar el peso e influencia de un Ejecutivo reforzado y fuerte.

Bajo las posturas autónomas de organización y funcionamiento, además de la regulación y control del personal, se desprenden las potestades del Contralor.

---

(87) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 175.

**42.aaa.- Potestades normativas.**

El Contralor General, dispone de libertad de regulación; es decir, de dictar normas generales y permanentes para hacer viable y eficaz el funcionamiento del organismo a su cargo en todos los aspectos. Así, el artículo 12 dispone que el Contralor puede:

- 1) "Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley".
- 2) "Determinar, mediante reglamentos internos, cuáles funcionarios o empleados, serán de alto nivel o de confianza y, consecuentemente, de libre nombramiento y remoción".

Obsérvese que la potestad reglamentaria del Contralor es amplia; ella se extiende a todo cuanto diga relación con la estructura, organización, competencia y funcionamiento del servicio y régimen de su personal, que

es uno de los elementos organizativos que, tiene pues, libertad para fijar la estructura y organización del organismo de control.

**43.bbb.- Potestades orgánicas.**

La Ley orgánica establece cuatro Direcciones, a saber: La Dirección General; la Dirección de Control sobre la Administración Central; la Dirección de Control sobre la Administración Nacional Descentralizada y la Dirección Técnica.

Fuera de estas Direcciones, el Contralor puede crear otras, previa autorización del Congreso. La proposición para su creación debe ser planteada en el informe anual que la Contraloría ha de presentar al Congreso Nacional. Dicha facultad implica la fijación de poderes, tanto de las Direcciones que la Ley orgánica consagra como a las que resuelva crear en la forma mencionada.

**44.ccc.- Potestad de nombramiento y remoción.**

El Contralor tiene libertad en materia de nombramientos, remociones y administración del personal, lo que caracteriza el ejercicio de la potestad jerárquica. Esta facultad es absoluta, ya que puede designar desde el Director General que suple sus ausencias y, es el segundo en jerarquía dentro del servicio. En este caso, sin embargo, requiere la autorización previa del Congreso o de la Comisión Delegada para resolver su designación.

**45.ddd.- Potestades financieras.**

En materia de independencia económica, la Ley orgánica de la Contraloría venezolana, distingue tres cuestiones:

- 1) La formación del presupuesto de la Contraloría.
- 2) La ejecución de ese presupuesto.
- 3) La rendición de cuentas sobre su administración.

En el primer aspecto, si bien la Contraloría está sujeta a las leyes y reglamentos - concernientes a su elaboración, está facultada para preparar cada año el proyecto de presupuesto de gastos para su funcionamiento y lo remitirá al Ejecutivo Nacional. Es en este aspecto que se evidencia que la Contraloría tiene una libertad relativa en materia económica, lo cual conduce a sostener que si los organismos de control son autónomos, ninguna ingerencia debería tener el Ejecutivo, a quien fiscalizan en la formación de sus presupuestos.

En el segundo aspecto, la libertad del Contralor es absoluta, baste presentar los términos del artículo 9 de la Ley: "El Contralor celebrará los contratos que sean necesarios para la ejecución del presupuesto de la Contraloría".

Claro está que, en lo formal, la ejecución del presupuesto por el Contralor, debe someterse a las leyes y reglamentos vigentes.

Por último, en lo relativo a la tercera cuestión, la ley dispone que "el Congreso podrá examinar directamente las cuentas de la Contraloría y formular los reparos correspondientes"; es decir, consagra un sistema que, en primer lugar, compete al Congreso la facultad de examen y, en segundo, le entrega una potestad simplemente discrecional, lo que significa que el Congreso podrá examinar directamente; en caso de formular reparos el Contralor deberá dar las explicaciones del caso hasta lograr, a satisfacción, el acuerdo del órgano que lo ha formulado.

#### 46.b.- Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es connatural a las funciones de los órganos de control y es inadmisable pensar que el órgano público que rinde cuentas ante la Contraloría pase a ser, por esa circunstancia, dependiente de ésta. La Contraloría rinde cuentas ante el Congreso en razón de la responsabilidad constitucional del Contralor y nada más, y porque nadie,

ninguna autoridad que administre fondos o bienes públicos, puede excusarse de cumplir con una obligación que es elemental.

**47.c.- De su nombramiento y requisitos.**

El Contralor General de la República, es nombrado por las Cámaras en sesión conjunta.

Así lo dispone el artículo 238 de la Constitución de la República. "Las Cámaras en sesión conjunta elegirán al Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional".

Los requisitos para ser nombrado Contralor, - están señalados en la propia Constitución:

Ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar; para ser designado Contralor, no se requiere ser abogado.

Producido el nombramiento y asumida la función, no hay vínculo alguno de subordinación entre el designado y la autoridad que procedió a nombrarlo. Además, la persona nombrada fuera de los requisitos que la Constitución - exige, no debe exhibir otros que no sean las

garantías de idoneidad, capacidad, apoliticismo e imparcialidad, propias de la alta jerarquía que va a desempeñar.

El Contralor es designado por un período constitucional; es decir, por cinco años, según el artículo 135 de la Constitución: "Los períodos constitucionales del Poder Nacional, durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución. Lo cuestionable en este sentido, es el hecho que el Contralor toma posesión al mismo tiempo que los otros poderes, al inicio de un período presidencial; la experiencia nos hace preguntar: ¿No implica una extraña coincidencia la concurrencia de fechas? A nuestra forma de ver sucede algo parecido en muchos países del mundo, una cosa es lo que dice la ley y otra muy distinta su aplicación.

No pretendemos idealizar a la Contraloría venezolana; creemos que al igual que otras unidades administrativas de todas partes del mundo, adolece de deficiencias, ya sea en su estructura o en la aplicación de sus atribucio-

nes, sea por razones jurídicas, administrativas o políticas; estas últimas son los más comunes frenos para el desarrollo administrativo, fomentan al menos en nuestro país, sólo la conservación de las instituciones que mantengan el status ideológico, aún a costa del interés colectivo.

## CAPITULO CUARTO

EL COMETIDO CONTRALOR EN EL ORDENAMIENTO  
JURIDICO MEXICANO FEDERAL Y ESTADUAL

S U M A R I O

48.A. Justificación y Necesidad Jurídica del Cometido Contralor en México. 49.a. El Control a posteriori de la Administración Activa Federal (supra, 12.a., y 15.cc.). 50.b. Congtitucionalidad del Control Legislativo en México. 51.aa. Organismo Revisor de la Cuenta Pública (Continuación). 52.bb. Facultades Específicas de la Contaduría Mayor de Hacienda. 53.c. Crítica Preliminar. 54.B. Un Enfoque del Control Interno de la Administración Pública Federal (Su Evolución Orgánica Federal). 55.a. Evolución Orgánico-Administrativa del Cometido Contralor Mexicano. 56.b. Instrumentos Orgánico-Jurídicos de Acción. 57.aa. SPP, Dirección General de Auditoría Gubernamental (Antecedente Inmediato Anterior). 58.bb. SPP, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Antecedente Inmediato Anterior). 59.cc. Procuraduría General de la República. 60.dd. Unidades de Auditoría Interna - de Dependencias y Entidades (Su Vigente Obligatoriedad). 61.c. La Situación Actual del Cometido Contralor y su Aspecto Orgánico. 62.C. Una Reflexión Comparativa. 63.a. Autonomía e Independencia de los Organos Contralores.

- 64.aa. Delegatorios del Parlamento. 65.bb. Dependientes -- del Ejecutivo o del Presidente de la República (México).
- 66.cc. Dependencia al Poder Judicial. 67.b. Unidad o Pluralidad de los Cuerpos de Control. 68.c. La Contraloría Mexiquense. 69. La Opción para México. 70. Balance Comparativo. 71.D. Marco Jurídico Constitucional del Control Financiero Mexiquense. 72.a. Sus Aspectos Orgánicos. 73.aa. El Control en el Marco Constitucional mexiquense. 74.aaa. El Control Externo Mexiquense. 75.bbb. El Control Interno de la Administración Pública Estatal Mexiquense. 76.ccc. De las Dependencias del Ejecutivo Estatal Mexiquense.
- 77.b. Aspecto Orgánico del Cometido Contralor Municipal Mexiquense. 78.aa. El Ayuntamiento como Organo Contralor.
- 79.bb. El Presidente Municipal y sus Facultades Contraloras. 80.cc. Los Síndicos con Facultades Contraloras. 81.E. Necesidad Jurídico-Política de un Organo Contralor Financiero Autónomo. 82.a. Posturas de Traslación Normativa del Control Federal Estatal. 83.b. Justificación Jurídico-Política de la Creación del Poder Público (lato sensu). 84.c. Mecanismo Normativo y Fundamento de la Modificación. 85.d. La Participación Ciudadana en la Creación del Organo Contralor Autónoma. 86.e. Requisitos Elementales de los Miembros del Organo Contralor. 87.f. Transferencia de Facultades. 88.g. Hacia una "Desconcentración Contralora". 89. Agradecimiento final

48.A.- Justificación y Necesidad Jurídica del Cometo Con-  
tralor en México.

En este capítulo, se pretende dar un panorama históri-  
co-jurídico de la actividad contralora de los gastos  
públicos estatales.

Así, se comprenderá el papel que éste ha jugado en la  
vida jurídica y política de nuestro Estado a partir -  
de su surgimiento, sin soslayar la influencia doctri-  
nal a la que se vio sometido (supra, 26.A.- y 36.B.-).

Presentaremos en este orden de ideas, una evolución -  
en el ámbito federal y estadual, toda vez que son ma-  
teria de esta modesta investigación.

49.a.- El Control "a Posteriori" de la Administración Activa  
Federal (supra, 12.a., y 15.cc.-).

Hemos abordado algunas cuestiones preliminares de és-  
te, empero no obsta en el contexto de este parágrafo  
insistir en otros apuntamientos de particular relevan-  
cia.

Por lo enunciado, consideramos importante iniciar con el estudio de un órgano constitucional vigente, aún - en lo que a control se refiere, con un análisis histórico.

Nos referimos así, al órgano de control a posteriori, de las finanzas públicas; en este caso, la Contaduría Mayor de Hacienda Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene su más remoto y claro antecedente en El Tribunal Mayor de Cuentas - creado por las Cortes Españolas en el año de 1453, cuyas facultades específicas consistían en la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real. Hacia el año de 1524, se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, que tuvo como justificación y objetivo inicial, la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés, el cual subsistió hasta el año 1824, en el que se expide la primera Constitución Federal de nuestro país, que estableció como facultad del Congreso General, el tomar anualmente las cuentas al Gobierno Federal. Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824, se expide el Decreto Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de

Cuentas y da paso a la creación de lo que, actualmente, se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, con facultades para examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público. Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1917 en que se introdujeron cambios y adiciones substanciales, como son la obligación por parte de la H. Cámara de Diputados de revisar las cuentas públicas dentro del período de sesiones inmediato siguiente al año en que se refieren las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Debe señalarse que por lo que a la evolución normativa se refiere, la Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1836 y 1857, estableció modificaciones y adiciones que afectaron la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda. Como antecedente trascendental, se puede mencionar a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, abrogada por la actual Ley Orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978, que se contempla en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, expedido el 14 de mayo de 1980.

La fiscalización ejercitada por el poder Legislativo a través de nuestro órgano en cuestión, nace del principio general del Derecho que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre los gastos efectuados para el cumplimiento de los cometidos impuestos a la Administración pública. Este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y destino de -- los fondos que constituyen la Hacienda Pública (86), en cuya formación han participado como contribuyentes. En razón de este derecho, todos los estados del mundo, sin distinción de sus regímenes políticos, han -- instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa y financiera de sus gobernantes.

En los países formalmente democráticos como el nuestro, regidos por la división de poderes, los órganos legislativos de representación popular, añaden a su función, estrictamente legislativa, la de fiscalizar la gestión de la Administración pública, con objeto -- de que el pueblo, por conducto de sus representantes, esté informado tanto de la legalidad, eficiencia y --

---

(86) Este criterio se halla sustentado en nuestro vigente artículo 69° de la Constitución Federal, en recientes reformas (D.O.F. del 7 de abril de 1986).

eficacia con que se han recaudado los fondos públicos, así como de la honradez y eficiencia con que han sido aplicados. Esta misión fiscalizadora se asigna a órganos técnicos especializados que, por disposición constitucional, deben comprobar que las transacciones financieras gubernamentales se apeguen a la ley y a las normas establecidas al respecto (87).

Lo lamentable de la función fiscalizadora realizada a través de la Contaduría Mayor de Hacienda a nivel federal y de la Contaduría General de Glosa en el Estado de México en esfera local, (infra, ), es el hecho de la poca efectividad en sus resultados, siendo que en muy raras ocasiones escuchamos que este órgano haya detectado alguna irregularidad en el manejo de recursos públicos en algún sector de la Administración Activa, cuestión que pudiera provocar el fincar responsabilidad en contra, ya no digamos de altos funcionarios sino de medianos empleados administrativos, lo que nos lleva a confirmar que en México este órgano, por el momento en que entra en conocimiento de la Cuenta Pública y principalmente por consignas políticas, no cumple con la misión tan fundamental que debe cubrir. Esto no es obra de la casualidad, es una de

---

(87) Consultar el actual artículo 134 de la Constitución Política Federal y sus Leyes reglamentarias de Obra Pública y de Adquisición, Arrendamiento y Prestación de Servicios.

las tantas consecuencias del presidencialismo-monárquico (88) que vivimos en México, modalidad de gobierno que es el principal freno para la evolución administrativa en materia de control: esto se refleja en el hecho de que ya sea por mecanismos directos o indirectos, políticos o socio-económicos, para el caso federal, el Ejecutivo tiene el control de los organismos fiscalizadores, realizando una función de filtro a través de la Secretaría de Gobernación, que regula la actuación en situaciones delicadas que puedan afectar la imagen del Gobierno, sobre todo en vísperas de elecciones.

Consideramos que la Contaduría Mayor de Hacienda, debe ser fortalecida, apoyándola con elementos materiales y humanos, en una palabra, debe ser un órgano autónomo que absorba las facultades otorgadas a la Contraloría General Federal, y que dicha autonomía se refleje en la dirección, reglamentación, presupuestación y todo elemento necesario para lograr la transformación deseada en beneficio del interés público.

Como en México, además del control ejecutivo del presupuesto, en otros países existe un sistema de control por el órgano legislativo, que constituye la eta

---

(88) COSÍO-VILLEGAS, Daniel. El sistema político-mexicano, las posibilidades del cambio, Cuadernos de Joaquín MORTIZ. 11a. ed. México, 1978. p. 31.

pa final del proceso de ejecución y vigilancia del -- presupuesto; Giuliani FONROUGE (89) afirma que "generalmente se le explica diciendo que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, - pero esto que es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el Parlamento absorbido por problemas de -- otra índole, no puede realizar un control efectivo".

Por su parte, LAUFENBURGER, considera que "el Parlamento vota el presupuesto y estatuye sobre las cuentas públicas. Tal es el principio fundamental del derecho presupuestario en los regímenes representativos. Sólomente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes y no por simples datos estadísticos, puede juzgar el -- Parlamento válidamente sobre la gestión del gobierno y juzgar asimismo, sobre la responsabilidad de los ministros; pero semejante juicio no es válido si las -- cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a hechos realizados en un lejano pasado. Por otra parte, no es posible para el Parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones -- presupuestarias sino en tanto que conozca el monto --

---

(89) Cit. pos., GARZA, Sergio Fco. de la... Op. Cit. p. 189.

real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el curso de un período bastante cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias. En los países anglosajones, el control parlamentario de ejecución presupuestaria, es rápido y minucioso. En Francia, por el contrario, el Parlamento ha creído hasta el presente cumplido, su deber con la participación en la concepción del Presupuesto y, durante mucho tiempo, no se ha preocupado de la suerte del mismo, una vez puesto en vigor y en ejercicio. Todas las disposiciones dictadas recientemente, tienen por objeto llenar esta laguna y que el control del Presupuesto por el Parlamento sea, en todos los conceptos, una efectiva realidad". (90)

#### 50.b.- Constitucionalidad del control legislativo en México.

En el contexto de su evolución, el control del gasto ha sufrido algunas modificaciones normativas. (91)

(90) Idem (89).

(91) La Constitución Federal disponía (Art. 73, fracción XXVIII) que, el Congreso tenía facultades para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos sino también la exactitud y justificación de tales partidas. Para mayor ampliación con este criterio, Cfr., -- (Infra, 81.E) para el caso del control financiero mexicano.

El 26 de septiembre de 1978, la diputación electa por el Estado de Tabasco, presentó una iniciativa de nueva Ley Orgánica en que se expresó: "Si la responsabilidad de la Administración pública federal corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como titular del poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión máxima expresión del poder Legislativo, entre otras, la facultad de aprobar las Leyes de Ingresos, a la Cámara de Diputados, de manera exclusiva, la de examinar, discutir y aprobar anualmente los presupuestos de egresos, así como examinar y revisar, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública -- del Gobierno Federal y la del D.D.F. para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos y si se cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas" (92). La iniciativa fue turnada a las Comisiones de la Cámara con algunas correcciones y modificaciones (93).

Para estos efectos y en razón de que, con cierta frecuencia, vamos a utilizar el concepto de Cuenta Pública, creemos conveniente de alguna manera, definir el término para lograr una mejor comprensión, de tal mo-

---

(92) Cfr. en GARZA de la... Op. Cit. pp. 189, 190.

(93) Aprobada el 18 de diciembre y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

do que este es el documento que, en forma anual, prepara el poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio, lo que implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el período de referencia.

Su presentación está prevista en el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los cuales establecen que la presentación de dicha cuenta se hará por el poder Ejecutivo a través del C. Presidente de la República, a más tardar el día 10 de junio del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública.

Es conveniente hacer notar que, acorde a nuestro sistema federal, con fundamento en sus ordenamientos locales, tiene obligación de presentar cuentas públicas a la consideración de las legislaturas Estadales que correspondan.

De lo anterior, puede decirse que las cuentas públicas tienen los siguientes objetivos:

- 1) Es un informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica al pueblo cómo, cuándo y en qué -- fueron erogados los recursos financieros bajo su administración; es decir, cómo fue ejercido el -- gasto público (94).
- 2) Convertirse en herramienta fundamental para que -- la representación popular, a través de la Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental -- aprobado por la misma, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha Cámara juzgue pertinente, e incluso, llevar a cabo visitas, inspecciones y prácticas de auditorías a las entidades que lo ameriten.

La información que representa la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno federal, se contiene en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada Secretaría de Despacho y las entidades paraestatales que integran la Administración Pública federal y los poderes Legislativo y Judicial.

---

(94) Para mayor ampliación, Cfr. a GARZA de la, Op. Cit. pp.195 a 198.

## 51.aa.- Órgano revisor de la Cuenta Pública (Continuación).

En el plano de las operaciones materiales, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF. En la iniciativa (95) se subrayó que "debe ser un órgano técnico y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático. Por ello, aunque dependencia del poder Legislativo bajo el control directo de la Cámara de Diputados, conviene señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo". Lamentablemente, la práctica ha demostrado que ocurre todo lo contrario a lo deseado, no logrando sustraerse al oleaje político en la toma de decisiones, hecho que ha descreditado al mencionado órgano en tan vital función.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento de nuestro país, define

---

(95) GARZA de la..., Op. Cit., p. 190.

y establece la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 73, fracción XXIV, como facultad -- del Congreso de la Unión, la expedición de su Ley - Orgánica). Asimismo, enuncia las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74), que estatuye:

" II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el -- presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

El Ejecutivo Federal, hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el

artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que consideran necesarias con ese carácter en el mismo propuesto, las cuales emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La Cuenta Pública del año anterior, deberá ser presentada a la Comisión Permanente, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyec

tos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a in formar de las razones que lo motiven.

**52.bb.- Facultades específicas de la Contaduría Mayor de Hacienda.**

El ámbito específico normativo de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encuentra regulada por la Ley Orgánica correspondiente, así como en Reglamento Interior, promulgados el 18 de diciembre de 1978 y 14 de mayo de 1980, respectivamente. Sin pretender ser exhaustivo, presentaremos su misión y sus facultades, las cuales están previstas en el artículo tercero de la Ley Orgánica, que a la letra establece:

"Artículo 3o. La Contaduría Mayor de Hacienda, revi será la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funcio nes de contraloría y, con tal motivo, tendrá las si guientes atribuciones:

I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y de más ordenamientos aplicables en la materia.
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.
- d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

## II. Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre, siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:
- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
  - Los resultados de la gestión financiera.
  - La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
  - El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.

- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.
- El análisis de las desviaciones presupuestales.

b) A la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo.

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados; al Departamento del Distrito Federal; a los organismos de la Administración Pública Paraestatal; a los municipios; a las instituciones privadas; o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplica---

ción al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

v. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías, por ellos practicadas, y las -

aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.

VII. Establecer coordinación (95-Bis) en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades.

X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados."

(95-Bis) La coordinación contralora se efectúa con la S.H. y C.P., por virtud de las reformas del 21 de febrero de 1992.

No obstante que la mayor parte de sus facultades se enfocan principalmente a aspectos de fiscalización, éstos tienen como finalidad cumplir lo que establece el párrafo II del artículo 3° de su Ley Orgánica, - que se refiere a elaborar y rendir los informes previos y de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

**53.c.- Crítica Preliminar.**

Algo digno de subrayar es el hecho de que las acciones de revisión de este órgano técnico, en muchas ocasiones se realizan a más de dos años de haberse efectuado las operaciones por parte de dependencias y entidades que auditan y que su informe de resultados se presenta a un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal a que corresponde; todo lo anterior se refleja en las siguientes desventajas:

- a) Extemporaneidad en la presentación de sus resultados.
- b) Falta de oportunidad en la realización de sus revisiones.

Como complemento de lo anterior, conviene destacar - que la Cámara de Diputados, debate la Cuenta Pública en el seno de la misma, en el mes de diciembre del - año de su recepción; de este debate se expide el --- "Decreto por el que se revisa la Cuenta Pública".

Lo anterior evidencia incongruencia en las disposi-- ciones legales dado que el Informe de Resultados de una Cuenta Pública que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda, lo recibe la Cámara de Diputados nueve meses después de que en la misma ha sido discutido y expedido el Decreto correspondiente, no existiendo - formal y oficialmente procedimiento legal para consi-- derar con posterioridad los resultados que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda.

En conclusión, el Informe de Resultados, debería en-- tregarse antes de que la Cámara discuta la Cuenta Pú-- blica correspondiente, lo que convertiría dicho In-- forme en un insumo más para enriquecer el dictámen - que formula la Cámara y generar con tiempo y oportu-- nidad las acciones sugeridas por ésta.

La promoción para el financiamiento de responsabi-- lidades que establece la fracción IX del artículo 3° - del ordenamiento presentado, indica que se realizará

ante las autoridades competentes; para el caso de --  
nuestro país, dichas facultades de financiamiento de --  
responsabilidades, son competencia de la Secretaría  
de la Contraloría General de la Federación, siendo --  
esto precisamente, con lo que no estamos de acuerdo  
por presentar una incongruencia, dado que a una irr-  
regularidad determinada por el Poder Legislativo sobre  
acciones y operaciones del Poder Ejecutivo, debe ser  
este último el que le de seguimiento. Es por todo --  
lo anterior, que en este trabajo estamos pugnando --  
por que la Contraloría General de la Federación sea  
un ente autónomo que rinda cuentas al Poder Legisla-  
tivo, y que sea el Congreso de la Unión quien nombre  
al Contralor de la Federación.

**54.B.- Un enfoque del control interno de la Administración  
Pública Federal (Su Evolución Orgánica Federal).**

Los diversos aspectos que conforman la actividad de --  
la Administración, obliga a la creación de institucio-  
nes que, con misiones concretas pueden o no consoli-  
darse en el ámbito político y administrativo de la vi-  
da de un país.

La aparición de órganos con la finalidad de ejercer un control administrativo, padece necesariamente de una autonomía que le permita mayor campo de acción; esto es, que por estar incrustadas bajo los criterios "del superior jerárquico de la Administración, el órgano contralor administrativo, queda superditado (por su subordinación) a los criterios de su jefe."

Pretendemos sugerir algunos cambios estructurales bajo la concepción clásica y particular del Control Público en nuestro país. Consideramos que en el aspecto orgánico y, en especial, la peculiar organización de los órganos contralores en nuestro sistema político-administrativo (federal, estadual y municipal), es carente de elementos esenciales de libertad de acción; es decir, de facultades que le permitan cumplir con su fundamental cometido, lo cual, lejos de erradicar vicios (por demás añejos), los fomenta y solapa en detrimento del interés general, debilitando la confianza en todo ente público. No podemos omitir comentar el hecho de que, a pesar de los esfuerzos que se realizan por mejorar la crisis económica (a veces pensamos que sin resultados positivos), corren paralelo a ésta, la de los valores ético-morales (tan aparentemente defendidos en el período gubernamental de 1982-1988), hecho que se refleja en la relación administración-particular, a efectos de detectar en principio -

quién carga con la mayor parte de culpa.

55.a.- Evolución Orgánico-Administrativa del Cometido Contralor Mexicano.

Hacia 1969, Pedro Pablo CAMARGO (96) en su monografía sobre "El Control Fiscal en los Estados Americanos", afirmó que "sólo México no tiene Contraloría de la Federación ni Tribunal de Cuentas", como órgano de control administrativo externo y que después de revisar la Constitución de los Estados Americanos, se desprende, empero, que sí existe un tipo de control o entidad fiscalizadora ideal que es la Contraloría como un órgano autónomo, descentralizado y técnico de la Administración, con carta de ciudadanía, dentro de la Constitución, al que le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Obsérvese que esta cita, contradictoria en sí, nos ubica en los antecedentes contemporáneos de nuestro órgano de control, además que el Profesor DE LA GARZA (97), nos auxilia y aclara que "La Contraloría existió en México de 1917 a 1931...", --

---

(96) Cit. pos., GARZA Sergio Fco. de la, Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa. 14a. ed. México, 1986. p. 174.

(97) Idem.

(98) con facultades para llevar la Contabilidad de la Nación; efectuar la glosa de toda clase de cuentas; - intervenir en las operaciones de la deuda pública y - llevar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, sin soslayar, además a la segunda Ley Orgánica de 1926. Sin embargo, la Contraloría de la Federación desapareció en 1931, con la promulgación de la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de dicho año. En el decir de CAMARGO, tal parece que fue por razones políticas, situación que parece terminar con las reformas de 1982, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este contexto, desde 1931 y hasta 1976 (con la reforma administrativa), el cometido Contralor se vino materializando con auditorías internas que se venían dando en forma muy incipiente en las dependencias y - entidades federales que creaban sus unidades administrativas de auditoría interna, acorde a sus necesidades, pero sin uniformidad en sus técnicas y procedimientos y en su normatividad. No es sino hasta 1977, cuando se dan los primeros pasos para lograr la coherencia y uniformidad requeridas para la auditoría interna en el gobierno federal.

---

(98) Su naturaleza jurídica se estableció en la Ley de Secretarías de Estado en su artículo 12, como Departamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de diciembre de 1917.

## 56.b.- Instrumentos Orgánico-Jurídicos de Acción.

Hemos establecido la falta de uniformidad en las técnicas, procedimientos y normatividad existentes en la vida jurídica de nuestros sistemas de Control. El Poder Público así, se ha visto en la necesidad de crear toda clase de instrumentos no sólo en el ámbito jurídico (por vía de la función legislativa) sino también en el ámbito orgánico, los cuales corren en forma paralela necesariamente.

Presentamos así, los siguientes planteamientos que -- dieron alguna coherencia al cumplimiento del cometido Contralor mexicano.

PRIMERO. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (99), es producto de las posturas gubernamentales de la época, en turno a la preocupación que representó el control del presupuesto de egresos (100).

Con esta ley, se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que databa del 23 de diciembre de 1958.

---

(99) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1976, para entrar en vigencia el 1° de enero de 1977.

(100) Se cambió el presupuesto tradicional por el de "Presupuesto por -- Programas". Consúltese al respecto a MARTNER, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas. Edit. Siglo XXI. 8a. ed. México 1976. In Totum.

Acorde al presupuesto, destaca en esta ley la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que se asignó en términos generales a: La administración del gasto público; la coordinación y ejecución de la planeación; el establecimiento y supervisión de la normatividad y el control del gasto público, y algunas de estas facultades hasta la fecha de aparición de esta ley orgánica, las venía realizando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia donde se concentraba (101) la administración de los ingresos y gastos del gobierno federal.

Así, con la aparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, conservó únicamente la administración y control de los ingresos federales.

En la fracción XV de la citada ley orgánica, se establecía como función específica de la Secretaría: "Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

---

(101) Con las reformas de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vuelve a concentrar las facultades sobre la administración, programación y control del gasto público (publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992).

SEGUNDO. Con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público (102) que abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, se ratifica y -- norma la intervención de la recientemente creada, Se-- cretaría de Programación y Presupuesto (extinguida en 1992), en relación con la formulación de los presupe-- tos de egresos, el ejercicio del gasto público federal y la contabilidad. Capítulo importante de dicha ley, lo representaba el Capítulo V "de las responsabilida-- des" en estrecha relación con el título IV Constitucio-- nal, por el cual se norma la actividad rectora de di-- cha Secretaría con relación a la auditoría gubernamen-- tal.

En la citada ley, se da importancia y obligatoriedad a la creación de órganos de auditoría interna, según se desprende del contenido del artículo 44 que a la letra dice: "En las dependencias del Ejecutivo federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entida-- des de la administración pública paraestatal, se esta-- blecerán órganos de auditoría interna que dependerán -- del titular respectivo y cumplirán los programas míni-- mos que fije la Secretaría de Programación y Presupues-- to".

---

(102) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1976, para entrar en vigencia el 1° de enero de 1977.

"El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría - de Programación y Presupuesto, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos en aquellas entidades paraestatales que, por la naturaleza de sus funciones o -- por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen".

TERCERO. Se emite también la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del - Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los - Estados (103), entrando en vigor el 4 de enero de 1980 y derogando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados que había estado en vigor desde el 21 de febrero de 1940.

Destacaba en esta ley, lo dispuesto en su artículo 92, por lo que se obligaba a todo funcionario o empleado - público, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, a presentar su manifestación de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal (agualmente, ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) según correspondiera.

---

(103) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de - 1980.

No olvidemos que en este rubro, dicha ley fue abrogada por las reformas de 1983, al crearse la Ley Federal de Responsabilidades de los 27 servidores públicos (vigente). No obstante lo dispuesto en los ordenamientos - que se citan, así como de los esfuerzos realizados entre 1977 y 1982, se da en el Gobierno Federal, una multiplicidad de instancias de fiscalización y control, - por medio de la creación de porciones orgánicas competenciales (104) bien definidas, las cuales pueden describirse de la siguiente manera:

57.aa.- SPP, Dirección General de Auditoría Gubernamental (antecedente inmediato anterior).

Esta Dirección representó la primera instancia por - la que se pretende uniformar la normatividad relacionada con la auditoría gubernamental y coordinar la - función de fiscalización realizada por el Poder Ejecutivo.

Sus principales acciones se reflejan en lo siguiente:

- a) Emisión de un manual de auditoría gubernamental, que contiene entre otros aspectos:

---

(104) CORTIÑAS-PELAEZ. Estudio preliminar... p. ZLI.

- Concepto y alcance de la auditoría gubernamental.
  - Normas básicas de auditoría gubernamental.
  - Lineamientos generales para los órganos de auditoría interna.
  - Guías de auditoría interna gubernamental.
  - Técnicas de auditoría gubernamental.
  - Papeles de trabajo.
  - Informe de auditoría gubernamental.
- b) Instituir programas mínimos de auditoría a ser ejecutados por las unidades de auditoría interna. Por este mecanismo, se procuraba canalizar los esfuerzos de las unidades de auditoría interna hacia aspectos importantes, convirtiendo a la Dirección General de Auditoría Gubernamental en organismo rector de la auditoría gubernamental.
- c) Instituir el sistema de control y seguimiento de resultados de auditoría. Por este mecanismo, las dependencias y entidades debían reportar (en formatos especiales), sus informes bimestrales de resultados y acciones de seguimiento.
- d) Instituir el sistema de control y seguimiento de auditorías (a través de formatos especiales), mecanismo por el cual las dependencias y entidades reportaban sus programas anuales e informa-

ban sobre avances en su cumplimiento.

58.bb.- SPP, Dirección General de Contabilidad Gubernamen--  
tal (antecedente inmediato anterior).

Como apéndice, en esta unidad se llevaba el regis--  
tro, control y seguimiento de los pliegos preventi--  
vos de responsabilidades, emitidos por las unidades  
de auditoría interna adscritas a dependencias y en--  
tidades. Por disposición legal, a esta Secretaría  
correspondía el fincamiento de los pliegos definiti--  
vos de responsabilidades, facultad que quedaba a -  
cargo de su Dirección General de Vigilancia de Fon--  
dos y Valores. Al ser la Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público la dependencia que suministraba los  
fondos para cubrir erogaciones con cargo a los pre--  
supuestos de egresos de la Federación, el suminis--  
tro se realizaba a través de pagadores que depen--  
dían, directa y económicamente, de la misma; no obs--  
tante, ubicarse físicamente en todas y cada una de  
las dependencias del Poder Ejecutivo. En consecuen--  
cia, se reservaba la facultad de revisar la adminis--  
tración y manejo de los fondos públicos.

59.cc.- Procuraduría General de la República.

Por disposición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, esta dependencia era la encargada de recibir, controlar y administrar el sistema por el cual los servidores públicos presentaban su manifestación de bienes. Su situación actual, está inmersa en las facultades de la Contraloría General Federal, la de "recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la administración pública federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes, de acuerdo con las leyes y reglamentos (nuevo artículo 32-XV). (105)

60.dd.- Unidades de auditoría interna de Dependencias y Entidades (su vigente obligatoriedad).

Como hemos visto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establecía la obligatoriedad -

---

(105) Con la aparición de la Contraloría General de la Federación en -- 1982-1983, la Procuraduría General de la República, ya no está facultada para tales efectos, acorde a las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

de crear órganos de auditoría interna que dependieran jerárquicamente del funcionario de más alto rango en la dependencia o entidad correspondiente. Este criterio se halla preceptuado en el artículo 48 de la PRECOGA, ahora con sustento en la LOAPF, toda vez que con las reformas de febrero de 1992, la SECOPEF, en la Fracc. VII del nuevo artículo 32 (antes 32-bis), en lo que denominaríamos "una coordinación inter e infra administrativa" (106).

**61.c. La situación actual del cometido contralor y su aspecto orgánico.**

Dentro de este esquema de multiplicidad de instancias de fiscalización y control en el gobierno federal, el poder Ejecutivo, considera necesario centralizar en una sólo dependencia todas esas instancias; así, por modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entran en vigor el 1 de enero de 1983, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que absorbe las facultades anteriormente dispersas en diferentes dependencias y reforzando lo anterior, destacó lo que establecen los siguientes artículos transitorios de la citada ley:

---

(106) CORTIÑAS-PELAEZ, León y MARTÍNEZ CASTAÑÓN, José Antonio. La organización descentralizada. Rev. Alegatos de la UAN-A, (Depto. de Derecho), Cd. de México. Mayo/Agosto, 1992. pp. 206, 207, 216 y 218.

"Tercero.- Cuando alguna dependencia de las Secretarías establecidas pasa a otra Secretaría, el traspaso se hará incluyendo el personal a su servicio, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivo y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo".

"Quinto.- Cuando en esta ley se da una denominación nueva o distinta a alguna dependencia cuyas funciones están establecidas por ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine esta ley y demás disposiciones relativas".(107).

Como se puede apreciar, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cumple un cometido esencial en toda organización y administración, y tomando algunas consideraciones generales de ésta, reseñaremos sus aspectos orgánicos-funcionales, estimando que la importancia de esta dependencia globalizadora (108) entre las Contralorías (Estado de México), es también de creación reciente relativa.

Por sus funciones y facultades, se puede decir que la acción contralora, va más allá de la simple auditoría

(107) Reformas del 21 de febrero de 1992, para el caso de la S.H. y C.P. con la desaprobación.

(108) Ver artículo 50 de la LOAPF.

interna que se venía operando hasta antes de 1983, y - su creación en la actualidad, viene abarcando a grosso modo, aspectos tales como (109):

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- II. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; asesorar y apoyar a los órganos de control interno.
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y realizar auditorías a las dependencias y entidades (bajo el principio de sustitución).
- V. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades, 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.

---

(109) Acorde a lo planteado por el artículo 31 de la LOAFF (antes 32-bis).

- 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 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 eficacia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas (110).
- 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.

---

(110) Reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992.

- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de 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 de los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paracostal.
- 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 las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas, deberán reunir 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 cum

plimiento 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 an los términos que las leyes señalen y, en su caso, hacer las denuncias pertinentes.

Cabe mencionar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no es una acción aislada, toda vez que se instrumentaron otras medidas complementarias, dentro de la que destaca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

tra en franca contradicción con la forma; como tal -- cuestión, ha solido abordarse por diversas legislaciones.

A este respecto, el principio fundamental que debe analizarse y que como tal ha sido estudiado y debatido intensamente (112), es el de la autonomía e independencia de las instituciones contraloras.

En efecto, si se quiere que estas instituciones estén realmente en condiciones de realizar control externo, enfocado a la Administración activa, con un grado de absoluta objetividad e imparcialidad, no es sólo necesario sino indispensable, dotar a las instituciones - fiscalizadoras bajo los principios de autonomía e independencia, necesarios para que su cometido quede liberado de toda suerte de presiones. En términos amplos, la doctrina estima que un organismo es autónomo cuando está facultado para gobernarse y dirigirse a sí mismo y darse sus propias normas de administración.

La autonomía implica entonces, la existencia de una serie de facultades y características propias y rele-

---

(112) Se han realizado para estos debates, congresos internacionales por instituciones de fiscalización superiores que ejercen el cometido esencial contralor, situación que no es muy dada en México, cfr. a SILVA-CIMMA. Op. Cit. pp. 93 - 101.

### 62.C.- Una reflexión comparativa.

A modo de punto de comparación, insertamos en este --  
 párrafo, algunas premisas fundamentales para el --  
 ejercicio del control externo, las cuales nos permiti-  
 rán establecer las ventajas de depositar el control --  
 de un órgano externo e independiente de la Administra-  
 ción activa. También acotaremos algunas característi-  
 cas con que la legislación Venezolana (111) enfrenta  
 este punto tan fundamental dentro del quehacer públi-  
 co: Tomamos como referencia al cometido contralor de  
 Venezuela, porque en este aspecto (como una realidad  
 contemporánea), aventaja a nuestro país con muchos --  
 años de experiencia, no sólo a nivel federal sino tam-  
 bién en el estadual.

### 63.a.- Autonomía e independencia de los órganos contralores.

Los diferentes sistemas normativos en derecho compara-  
 do internacional, plantean modalidades distintas en --  
 el orden de las características y condiciones del --  
 ejercicio del control a cargo de órganos de la Admi-  
 nistración. En algunos casos, la característica de --  
 la esencia del control externo que está asignado a ór-  
 ganos independientes de la administración activa, en-

---

(111) SILVA-CIMNA. Op. Cit. pp. 411 a 428.

vantes.

En primer término, ella significa ausencia de superior jerárquico por sobre el órgano autónomo. Para que sea realmente tal, es menester que los titulares máximos, una vez designados en el cargo, queden al margen de toda subordinación de jerarquía.

La autonomía en el cometido contralor externo, entraña "libertad de dirección" (113). Quien o quienes presiden a los órganos o cuerpos de este tipo, sólo obedecen a los propios dictados de su conciencia jurídico-administrativa, a efecto de impartir las directrices, a las que deberán someterse quienes están al servicio del organismo a su cargo; esto implica y requiere de un gran tacto en la designación del titular de dichos órganos, valorando, desde luego, sus virtudes e idoneidad para dicha ocupación del cargo.

Se caracterizan además, porque ocurre a su respecto también, el principio de "libertad de regulación" (114) y se da la autonomía porque puede crear sus propias normas reguladoras de su actividad interna (en cuanto se proyecte hacia los fiscalizados). Este principio de regulación se materializa a través de las potesta-

---

(113) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 94.

(114) Idem.

des reglamentarias e instructivas, fundamentalmente. La reglamentaria, que lo habilita para dictar normas generales y permanentes sobre su estructura, organización y funcionamiento y la instructiva, que lo faculta para impartir normas con fuerza obligatoria en lo interno y externo, en especial en las materias de carácter técnico relativas al control.

Es suprema aspiración de estos órganos controladores autónomos que desarrollan control externo, que se les dote, no sólo de autonomía de dirección, regulación y economía sino también en la formación y ejecución de sus respectivos presupuestos. Esta última, propia de las instituciones autónomas, aunque existen órganos superiores dentro del Estado que deben pronunciarse sobre la aprobación de esos presupuestos, pero una vez aprobados, sólo a la dirección superior del organismo autónomo compete su ejecución y sólo el jerarca fiscalizador se responsabiliza por ello, debiendo rendir cuenta de su gestión en la forma que la legislación o la Constitución de cada país establezcan. Esta noción de libre ejecución del presupuesto está incluida también dentro de la autonomía funcional, ya que ésta no podría comprenderse en integridad sin una libertad económica.

Todo lo anteriormente mencionado, no puede implicar - libertad frente a toda norma; en un Estado de Dere--- cho, los jefes y órganos de ese Estado están subor- dinados a la norma jurídica por muy elevada que sea - su jerarquía y el conjunto de sus atribuciones. Es- tas son las garantías del imperio de los principios - del Derecho, de la supremacía de las normas constitu- cionales y de legalidad.

Todos los principios operan respecto de los entes au- tónomos de control externo y, en consecuencia, puede afirmarse que ellos no tienen otro grado de subordinación que a la Constitución y a la Ley, en una palabra, a la norma jurídica y están subordinados también al - fin del servicio; es decir, esa autonomía funcional - se les da para que cumplan ese fin y nada más, de tal modo que si quienes los dirigen exceden el fin o abu- san o desvían su poder, obviamente incurren en ilegiti- midad y habrán de responder por ella.

#### 64.a.a.- Delegatorios Del Parlamento.

En ciertas Constituciones o legislaciones se ha esta- blecido, con distintos matices o formas, que los orga- nismos de control externo actuarán como delegatorios

del Congreso Nacional o de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalizar. Parecería que los preceptos anteriores tienen su origen en el tradicional esquema montesquiano de los tres Poderes del Estado y en la teoría de la separación de esos poderes.

De acuerdo con dicho esquema tradicional, cada Poder del Estado ejerce sus funciones diferenciadas: Uno, el Legislativo dicta las normas; otro, el Ejecutivo las aplica y ejecuta y, un tercero, el Judicial, juzga las contiendas o litigios derivados de su controvertida aplicación. Pero resulta que, afortunadamente, la evolución de la doctrina política, elabora los principios del equilibrio de poderes y de la interpretación de éstos, que regula la armonía institucional del Estado. Dentro de ese equilibrio, se sostiene -- que el Congreso debe controlar al Ejecutivo y especialmente a la organización administrativa de éste.

Ahora bien, para materializar esas funciones por el Congreso, es necesario crear órganos dotados de autonomía frente al Ejecutivo, que se encarguen de ejercer esta función de control que primigeniamente, compete al Congreso y que éste, por la índole de su estructura e integración no puede, razonablemente, ejercitar en forma directa.

Para quienes son partidarios de la teoría del Poder - Contralor, la evolución de la doctrina política llega hasta sustentar definitivamente la segregación de -- aquella función, atribuida primitivamente al Congreso, para entregarla a un cuarto Poder independiente - de los otros tres tradicionales. En este punto no podemos dejar de mencionar el antecedente histórico en nuestra legislación que, en las Siete Leyes de 1836, se establecía en su segunda parte o ley, la organización de un Supremo Poder Conservador, que vendría a - ser el órgano de control de la propia Constitución.

El Supremo Poder Conservador, se ha considerado como la primera institución de carácter político que surgió en nuestro Derecho como guardián de la constitucionalidad de las leyes. Las facultades que tenía el Supremo Poder Conservador, consistían, en síntesis, - en declarar la nulidad de los actos contrarios a la - Constitución de uno de los tres poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos; es decir, el plano en que se encontraba era superior a los otros poderes, - pues podía, inclusive, dictar la incapacidad física y moral del Presidente, suspender las sesiones del Congreso y de la Suprema Corte y, aún más, declarar la - nulidad de las leyes.

Ahora hablaremos de aquellos que, manteniendo la tri-  
logía tradicional, sostienen que hay aquí, en el caso  
de los organismos externos de control, una delegación  
de la función del Parlamento y reconoce la autonomía  
con que, necesariamente, debe instrumentárseles para  
que puedan ejercer esa función con eficacia, tanto -  
más, si han de ejercer tal función con delegatorios -  
de un poder separado e independiente del otro y por-  
que esa autonomía va a ser indispensable para fiscaliz-  
zar a los órganos de administración que dependen de -  
ese otro poder.

Dentro de este contexto, la delegación es una especie  
de ficción jurídico-constitucional que se mantiene pa-  
ra validar y explicar la autonomía funcional del órga-  
no llamado a controlar aún las actividades del Jefe -  
del Estado, en cuanto jerarca administrativo máximo.

Buscando presentar la perspectiva empleada sobre este  
punto en la legislación venezolana, citamos el artícu-  
lo 236 de su texto Constitucional, el cual dispone -  
que "La Contraloría General de la República, es órga-  
no auxiliar del Congreso en su función de control so-  
bre la Hacienda Pública y gozará de autonomía funcio-  
nal en el ejercicio de sus atribuciones". (115)

---

(115) SILVA-CINMA. Op. Cit. p. 174.

Lo anterior implica que el constituyente comprende - que tales funciones no pueden ser ejercidas en pleni- tud directamente por el congreso y por ello es que - asigna a la Contraloría General de la República el -- carácter de órgano auxiliar de aquél, sin perjuicio - de preservar y reconocer al órgano de control, la más amplia autonomía funcional en el ejercicio de sus -- atribuciones, lo que representa aceptar la teoría de la delegación, en función del control sobre la Hacienda Pública.

65.bb.- Dependientes del Ejecutivo o del Presidente de la Re pública (México).

Existen sistemas como el mexicano, sin duda los más arcaicos, que establecen simplemente que el organismo de control es un servicio más de Hacienda, dependiente del Ejecutivo, habitualmente del ministerio - de Hacienda o del Tesoro o, en otros casos, directamente del Presidente de la República o del Jefe de - Estado.

Este sistema rompe los principios básicos a que debe estar sometido el control. Deja de ser autónomo, ex terno e independiente, para transformarse en un con-

trol interno y dependiente, sin ninguna de las garantías que son atributos de aquél. Se trata de una modalidad que no obedece a los esquemas más moderados en esta materia y que ni siquiera responde a la consagración de aquellos principios fundamentales en Derecho Público, como son: Supremacía de las normas constitucionales, legalidad y seguridad jurídica, porque en la realidad será muy difícil que puedan controlarse con eficiencia, ni los actos de una administración ni el manejo de su Hacienda Pública, cuando el organismo de control no es sino una repartición más de esa administración llamada a ser controlada.

#### 66.cc.- Dependencia al Poder Judicial.

Existen todavía casos en que el órgano de control se organiza como Tribunal de cuentas con funciones muy limitadas para el examen de las cuentas que deben rendir los funcionarios que administran fondos públicos. Aquí, a diferencia de los tradicionales Tribunales o Cortes de Cuentas Independientes y autónomos que predominan en el Derecho fiscal europeo, se les hace integrar el Poder Judicial al nivel de las Cortes de Apelación y sujetos, por lo tanto, a la potes-

tad jerárquica de la respectiva Corte Suprema. El sistema es criticable desde muchos puntos de vista, desde luego por lo limitado de la función que ejerce, por la confusión de actividades que entraña y, sobre todo, porque en la realidad es muy poco lo que puede hacer para garantizar realmente la legalidad dentro de la administración.

**67.b.- Unidad o pluralidad de los cuerpos de control.**

El control externo, se ha ideado sobre la base de dos sistemas predominantes: El de la unidad de dirección o el de pluralidad de dirección. En el primer caso, se instituyen como Contralorías a cargo de un funcionario unipersonal que ejerce la dirección única del organismo y se responsabiliza, exclusivamente, de esa dirección. El segundo sistema, se concreta en los denominados Tribunales o Cortes de Cuentas; es decir, se trata de organismos colegiados y pluripersonales llamados a ejercer inicialmente sólo funciones de control de legalidad a posteriori, imbuidos rigurosamente del respeto al principio de la legalidad del gasto público, pero que, con el correr del tiempo, han debido ir aceptando modificaciones al sistema tendiente a su modernización, sin perjuicio de mantener sus es---

estructuras primitivas de tribunales. En muchos casos se han ido creando órganos filiales, cobijados bajo el alero administrativo del Tribunal que ejercen determinadas modalidades de control preventivo, pero en lo esencial, se conserva la misión de juzgar cuentas por la vía del juicio de cuentas propiamente tal.

El sistema de Contralorías de dirección unipersonal, dominante en América Latina, tiene la ventaja de su mayor agilidad, evita el que se diluyan responsabilidades y, sobre todo, es más accesible a los cambios que significa la admisión de todos los nuevos sistemas, métodos y formas de control no jurisdiccional. Admite sin vacilaciones la coexistencia paralela del control preventivo a posteriori.

#### 68.c.- La contraloría mexiquense.

Como ya habíamos mencionado, estableceremos algunas diferencias de la Contraloría como órgano de control en las legislaciones, mexicana y venezolana; para ello, nos apoyaremos en el Reglamento Interior de la Contraloría del Estado de México, dependencia que juega un papel muy importante dentro de los objetivos de este trabajo y que es copia fiel del Reglamento Inte-

rior de la Contraloría General de la Federación. Específicamente veremos las facultades del Contralor:

**Artículo 1o.** La Secretaría de la Contraloría, como Dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, tiene a su cargo las funciones y despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley..., así como los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Gobernador del Estado de México.

Este precepto determina, claramente, la subordinación del Contralor-estadual respecto del Ejecutivo estadual, según la instancia que se trate, lo cual hace cuestionable el ejercicio de su facultad, por el sencillo motivo de que el ente fiscalizador depende del mismo poder que el fiscalizado.

**Artículo 3o.** Las unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría, conducirán sus actividades en forma programada y de conformidad con las políticas, estrategias, prioridades, planteamientos y restricciones que para el logro de los

objetivos y metas de los programas a --  
cargo de la Secretaría, fije y establez  
ca el titular del ramo.

Artículo 5o. El Secretario tendrá las siguientes --  
atribuciones no delegables:

Fracción VII. Someter a la considera--  
ción del Gobernador del Estado, los --  
asuntos que son competencia de la Secre  
taría e informarle sobre el desarrollo  
de las actividades de la Dependencia, -  
así como el desempeño de las comisiones  
y funciones que se le confieran.

Fracción VIII. Someter a la considera--  
ción del Gobernador del Estado, las mo-  
dificaciones a la estructura orgánica -  
de la Dependencia.

Fracción XI. Proponer la designación -  
y, en su caso, designar a los Comisa---  
rios en la Administración Pública Para-  
estatal, así como Delegados o sus equi-  
valentes en la Administración Pública -  
Central.

Fracción XIII. Informar anualmente al Gobernador del Estado, sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal -- que hayan sido objeto de fiscalización.

De la lectura de los artículos anteriores, se desprende con claridad que las Contralorías Federal y del Estado de México, están lejos de encuadrarse en lo que la doctrina administrativa califica como un organismo autónomo, "ente que se administra a sí mismo y puede dictarse sus propias normas de administración y funcionamiento". La autonomía significa además, que en el ejercicio de sus funciones, el órgano está dotado de independencia y no existe, a su respecto, grado alguno de subordinación ante otros jerarcas o poderes - dentro del Estado.

## 69. La opción para México.

Lo que sí intentamos es demostrar que hay otras opciones para regular una adecuada y sana fiscalización de la Administración Pública; romper con una negra tradición de impunidad y mala administración, que desangra los recursos públicos y la credibilidad de los administrados; debemos subrayar que depositar el control de la Administración en un órgano dependiente de esa misma administración, es una anacronía que hay que erradicar, lo cual no está acorde con un país que pretende emprender el vuelo hacia el desarrollo, lo que se complica llevando a costas el pesado lastre que representa una deficiente estructura administrativa, siendo, precisamente, una buena estructura requisito sine qua non para ir en busca del desarrollo.

Situaciones muy peculiares rodean la evolución tanto de nuestras instituciones como de enfoques de idiosincracia muy especiales que son campo fértil de desviaciones administrativas y de comportamientos que obstaculizan un normal desarrollo; parecería que el origen de todo esto, viene desde las raíces de Mesoamérica (Toltecas, Aztecas, Mixtecas), agravadas por la Colonia, en la cual se acentuó la prevalencia de la sumisión, la explotación y

el caos. España nunca quiso o pudo poner orden. Parecen a modo, estas palabras del maestro GONZÁLEZ COSÍO:

"La realidad impuso formas concretas por sobre las leyes e instituciones que resultaron sui géneris y hasta curiosas como lo prueba la admisión de una fórmula inocente o cínica acerca de la vigencia de las leyes: Acátese pero no se cumpla, que resulta incomprensible, pero que es testimonio del ambiente que privaba en las colonias y de una dualidad que, en cierta medida aún subsiste".(116)

Asimismo, respecto del Control Público, basado en la división de poderes, acentuamos las palabras de Emilio RABASA, respecto de su crítica a la Constitución de 1857: "La completa separación de los poderes no aseguraría su equilibrio, les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención de sus actos" (117) ; lo curioso es que en ese momento histórico, lo necesario era el fortalecimiento del Ejecutivo para frenar el descontrol propiciado por las pugnas entre conservadores y liberales. Es, precisamente, que de la evolución histórica, llegamos a afirmar que el fortalecimiento del Ejecutivo respondió a necesidades que así lo

(116) GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa. Edit. Porrúa. 2a. ed. México, 1982. p.28.

(117) Autor citado por GONZÁLEZ COSÍO. pp. 40-41.

lo exigían; esas circunstancias ya cambiaron. Es tiempo de que se propicie el equilibrio, fortaleciendo al Poder Legislativo, organizando en su seno y como órgano auxiliar de éste a la Contraloría General de la Federación y de los Congresos locales en las Entidades de la Federación, sería iluso no reconocer que también tenemos que cambiar actitudes, fortalecer los olvidados valores morales que coadyuve al cambio desde la raíz.

#### 70. Balance Comparativo.

Una vez establecidos todos los aspectos anteriores, subrayamos algunos puntos sobre el Contralor. En este punto, necesariamente, nos tenemos que ubicar en el mundo del deber ser. En México, a diferencia de otros países más avanzados administrativamente, el órgano fiscalizador por excelencia es la Contraloría que obedece, en su creación, a motivos políticos. Existen algunas diferencias entre México y otros países que depositan el control de la Administración en un órgano externo a ella:

- a) La Contraloría es un órgano auxiliar del Poder Legislativo. En México, depende del Ejecutivo.
- b) El Contralor es nombrado en sesión conjunta por las Cámaras. En México, lo hace el Presidente de la ---

República y en el Estado de México, el Gobernador.

- c) Al ser nombrado el Contralor, desaparece todo vínculo jerárquico con el órgano que lo designó. En México hay una subordinación permanente con respecto del Ejecutivo.
- d) A efecto de darle una real autonomía, el Contralor es inamovible, a no ser por causas muy especiales que lo sujetarían a juicio político. En México, el Contralor puede ser removido en el momento que el -- Presidente o el Gobernador lo considere conveniente.
- e) La Contraloría tiene un gran número de atribuciones, las cuales, en última instancia, han de realizarse -- bajo la Dirección del Contralor. En México, se esti -- la que en situaciones graves que implique a funciona -- rios de primer nivel, será el Ejecutivo quien decida la forma de actuar, hecho que confirma una constante intervención.
- f) El Contralor tiene absoluta libertad de Dirección. En nuestro país requiere la aprobación del Ejecutivo en muchos aspectos del ejercicio de su función.

Las anteriores, son algunas diferencias de Contraloría -- en México, respecto de otras en Derecho comparado, lo -- cual no quiere decir que en esos países, donde el órgano fiscalizador depende del Legislativo, se encuentre libre

de intervención en sus decisiones; nuestro país, de alguna manera, mezcla ambos sistemas siendo un Control a posteriori el que ejerce el Poder Legislativo, a diferencia del ejercicio por la Contraloría que puede intervenir, - indistintamente, en cualquier etapa de manifestación de la Administración Pública.

71.D.- Marco Jurídico Constitucional del Control Financiero mexiquense. (118).

Es la parte final de este trabajo; pretendemos analizar algunas cuestiones jurídico-orgánicas y funcionales del control público en la entidad Federativa México.

Así se iniciará con sus aspectos orgánicos, cuyo soporte jurídico es insuslayable por virtud de las características de las constituciones políticas actuales; es decir, de lo que se conoce como la parte orgánica que permite esbozar algunas similitudes con la Contraloría General de la Federación, sin olvidar al órgano contralor legislativo, también inherente a los niveles estatales mexicanos. En esta última parte, queremos estatizar no sólo el control externo (legislatura local por conducto de la Contaduría General de GLOSA) sino también el interno (por conducto de la Secretaría de la Contraloría) en coordinación con las contralorías municipales.

También reseñaremos su situación actual (en torno a algunas propuestas para el mejor funcionamiento del cometido contralor mexiquense, en cuanto a lo financiero se refiere.

---

(118) GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, (Secretaría de Finanzas y Planeación y Procuraduría Fiscal), Prontuario de legislación Fiscal 1991, éste sirve de base para todo este epígrafe, (infra 72.a, 73.aa, 74.aaa, 75.bbb, 76.ccc, 77.b, 78.aa, 79.bb, 80.cc) especialmente.

**72.a.- Sus aspectos orgánicos.**

Sabido es que el poder público mexicano tiene tres vertientes en cuanto a su aspecto normativo, tales como el Federal, estadual y municipal. Estos, contemplados en principio por la Constitución Federal (artículos 39 en relación al 40, 115 y 116).

Siguiendo con el paralelismo de las formas, encontramos que la estructura orgánica del poder público mexiquense halla su sustento normativo en el artículo 40 constitucional federal, lo que se puede plantear de la siguiente forma:

**PRIMERO.** La entidad federativa México, como parte integrante de la federación, está sometida a la Constitución Federal bajo el criterio de --  
"...una república democrática, representativa y federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior...".

**SEGUNDO.** Bajo el planteamiento anterior, la premisa --  
"...en su régimen interior...", la Constitución federal permite ordenamientos jurídico-constitucionales particulares, es decir, cons

tituciones políticas a nivel estadual, así como sus reglas subordinadas (119).

**TERCERO.** También se halla contemplado su aspecto orgánico en lo preceptuado en los artículos 115 y 116, lo que permite entender en razón del 40 constitucional federal, que las entidades federativas, en cuanto a su régimen interior, podrán organizarse de la manera que mejor les convenga, para el cumplimiento de los cometidos estaduales, en este caso el de Control (120).

**73.aa.- El control en el marco constitucional mexiquense.**

Con sustento constitucional tanto federal como estadual, tenemos que los gobiernos de las entidades federativas (en el caso del Estado de México), son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 25) y no podrán reunirse dos ni los tres poderes del estado en una persona o corporación ni depositarse en el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso previsto en la Fracción XXXVIII de su artículo 70 (artículos 36).

(119) Cfr. a CORTINAS-PELAEZ, et al, Introducción al Derecho Administrativo I, Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 58, 59.

(120) En materia de Control estatal, Cfr., a DELGADILLO-GUTIÉRREZ... nota (38-B15) esp. pp. 17 a 30, así como a HUERTA-PORTILLO, Mario de la, (parágrafo quinto) de Introducción al Derecho Administrativo I, Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 295 a 311.

## 74.aaa.- El control externo mexiquense.

En los términos de la constitución estadual mexiquense, encontramos que la Legislatura local "...se deposita en una Asamblea que se denominará Legislatura del Estado, integrada por diputados electos... por sufragio popular directo... (artículo 37). Dicha integración conlleva al marco de las facultades y obligaciones de la legislativa local (artículo 70), que para el caso del cometido contralor, le corresponde a esta asamblea nombrar y remover a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría General de GLOSA (artículo 37, fracción XIII).

Además le corresponde en el marco del control, examinar, revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas generales del Estado y exigir, en su caso, las responsabilidades consiguientes (artículo 37, fracción XXI) y, por último, revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado y exigir, en su caso, las responsabilidades correspondientes. En cualquier momento, fiscalizar las cuentas de inversión (artículo 37, fracción XXII).

De las consideraciones constitucionales vertidas, - encontramos en el aspecto orgánico del control externo de la administración pública mexiquense, no sólo a nivel estadual sino también municipal, los fundamentos normativos del control.

**75.bbb.- El control interno de la Administración Pública estadual mexiquense.**

En la misma línea de la Constitución política mexiquense, encontramos que "el poder ejecutivo del Estado, se deposita en un sólo individuo que se denominará Gobernador del Estado de México" (artículo - 74).

También encontramos las facultades, obligaciones y restricciones del Gobernador. Es importante indicar, en concreto, las potestades contraloras del Gobernador, con fundamento en la fracción IX del artículo 89 constitucional local que a la letra preceptúa "promulgar sin demora, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y acuerdos de la legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El resaltar dicho criterio constitucional, es por la razón de que el G<sup>o</sup>ber

nador es el responsable y titular de la Administración de los recursos patrimoniales estatales, es decir, de los recursos materiales y naturales que le correspondan, financieros (artículo 89, fracción XIII) y humanos, virtud por la cual no puede contemplarse a una parte del poder público fuera del control que pueda ejercer la sociedad sobre éste. Esto es lo que justifica la existencia del cometido contralor sobre la base del principio constitucional del auto control (poder judicial y los Tribunales de lo contencioso administrativo).

Para ser factible el cumplimiento de sus obligaciones gubernativas, el Gobernador tiene la facultad de someter la aprobación de la legislatura, la ley orgánica de la administración pública estatal (artículo 89, fracción XXIX). El criterio vertido en el párrafo que antecede, obliga a consultar la Sección tercera de la constitución citada y, en concreto, en su artículo 91 que es el inicio de los aspectos orgánicos estatales, no sólo en el marco de lo central, sino también de los organismos que señale la ley orgánica respectiva (se refiere a la idea de lo paraestatal del artículo 90 de la Constitución Federal).

Dicho artículo, remite a la ley orgánica de la administración pública estadual mexiquense que nos ayuda a entender el aspecto orgánico de la organización, funcionamiento y facultades de sus dependencias centrales y organismos descentralizados, acorde al artículo primero de dicha ley. Siendo éstas auxiliares del poder ejecutivo para el debido despacho de los asuntos administrativos a su cargo.

**76.ccc.- De las dependencias del Ejecutivo estadual mexiquense.**

Las dependencias del Ejecutivo estadual mencionado, sin que obste también a los organismos auxiliares, deberán conducir sus actividades, en base a las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado y dar cumplimiento tanto a sus objetivos como a sus metas; por lo tanto, están obligadas a coordinarse entre sí, así como a proporcionarse todo tipo de información suficientemente necesaria para no desfazar la unidad de acción administrativa.

La unidad de acción referida, obviamente requiere de poderes jurídicos específicos. De acuerdo al ar

título 19 de la ley orgánica de la Administración Pública mexiquense, tenemos que el titular del poder Ejecutivo, se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno.
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- III. Derogado.
- IV. Secretaría de Trabajo.
- V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IX. Secretaría de Administración.
- X. Secretaría de la Contraloría.

En el Estado de México, contamos inicialmente con diez dependencias centralizadas que auxilian al Gobernador para dar cumplimiento al artículo 89, fracción IX de la constitución local; obviamente, esto nos ubica en el aspecto orgánico que más nos interesa, en este caso, nuestro objeto de estudio. La segunda instancia que recae en la Secretaría de la Contraloría como un instrumento del Ejecutivo local

para ejercer el cometido contralor de la buena Administración, en cuanto a recursos financieros o patrimoniales se refiere.

A este respecto, nos permitimos transcribir el artículo 38 bis que preceptúa las facultades de la Secretaría Contralora mexiquense en el ámbito interno de la Administración pública.

A continuación, expondremos los lineamientos jurídicos que le dieron vida a la Secretaría de la Contraloría en el Estado de México, lo cual determina llegar a un punto medular de este trabajo que tiene una especial importancia para nosotros.

En Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México, el artículo 38 bis preceptúa: "La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos".

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- II. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- III. Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.
- IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- V. Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y

fideicomisos de carácter estatal, así como - realizar las que se requieren en substitución o apoyo de sus propios órganos de control.

VI. Comprobar el cumplimiento por parte de las de dependencias, organismos auxiliares y fideicomis os de la administración pública estatal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, fincamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.

VII. Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar, de acuerdo con su competencia, 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, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistema de registro y contabilidad, contrata-

ción y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.

- IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.
- X. Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.
- XI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen y fincar las responsabilidades que en su caso procedan.
- XII. Opinar previamente a su expedición sobre las normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, adminis

tración de recursos humanos, materiales y financieros que elaboren las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, así como sobre las normas en materia de contratación de deuda pública que formule esta última

XIII. Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo, la designación de comisarios en los Consejos o Juntas de Gobierno y Administración de los mismos.

XIV. Opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

XV. Coordinarse con la Contaduría General de GLOSA del poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XVI. Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pú

blica estatal, que hayan sido objeto de fiscalización. Asimismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales.

XVII. Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.

XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, proporcionándole los datos e información que requiera.

- XX. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan y formular las denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal, en caso necesario.
- XXI. Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega/recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.
- XXII. Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa, tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.
- XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.
- XXIV. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

Obsérvese que dicha dependencia estadual tiene las mismas debilidades que la Contraloría General de la Federación, es decir, la más seria inconveniencia -

de este control estadual sobre los servidores públicos de la Administración, se restringe a los niveles intermedios (Subsecretarios a Jefes de Departamento) y nunca se revertirá sobre el titular de la Administración, toda vez que es el Superior jerárquico del titular del poder Contralor Interno (Secretario Contralor), todo esto con fundamento en el artículo 89, fracción V, que establece que preceptúa la facultad del Gobernador para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del Estado. Este criterio está sustentado a nivel Federal en el artículo 89, fracción II.

**77.b. Aspecto orgánico del cometido contralor municipal mexiquense.**

Para el caso de la Administración Municipal y en referencia al tema que nos ocupa, debemos enfatizar que en cuanto al cometido contralor mexiquense, debemos partir orgánicamente de la siguiente forma:

**78.aa. El ayuntamiento como órgano contralor.**

Atento a lo dispuesto por el artículo 42 de la ley orgánica municipal, encontramos que los ayuntamientos -

tienen facultades contraloras en principio de nombramiento sobre el Secretario y Tesorero que son propuestos por el presidente municipal, y para el caso del segundo, se justifica dicho criterio por manejar éste, fondos públicos, es decir, de la Hacienda Municipal (fracción XIII); también es facultad del Ayuntamiento, aprobar el presupuesto de egresos con baja en los ingresos disponibles (fracción XIV) y, por último, la más importante, la de administrar la Hacienda Municipal en términos de la ley, así como controlar a través del presidente y síndico, la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.

**79.bb. El presidente municipal y sus facultades contraloras.**

Según la ley orgánica municipal del Estado de México, el presidente municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento (artículo 44) y en el caso del tema que nos ocupa, estamos en presencia del control Administrativo cuando éste tiene que vigilar que sus unidades administrativas se integren y funcionen en forma legal (fracción VII); también debe vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda municipal (fracción IX); también debe vigilar que la inversión de los fondos municipales se apliquen con es-

tricto apego al presupuesto (fracción X), así como la de vigilar e inspeccionar a las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento y aplicar las medidas conducentes para la mejor administración, sin olvidar, desde luego, que tiene que autorizar las órdenes de pago a la Tesorería municipal conforme al presupuesto, firmando en unión de los Regidores del ramo respectivo y del Secretario (fracciones XII y XIV).

**80.cc.- Los síndicos con facultades contraloras.**

Según el artículo 48 de la ley orgánica municipal mexicana, encontramos que los síndicos están obligados, en sentido amplio, a:

Fracción III. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio.

Fracción V. Revisar frecuentemente los resagos para que sean liquidados.

Fracción VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal.

Fracción VII. Cuidar que la aplicación de los gastos se efectúe llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.

Fracción IX. Cerciorarse de que el Tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.

Fracción X. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de GLOSA del Estado, las cuentas de la Tesorería municipal.

Fracción XI. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.

Fracción XIII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes municipales, con la expresión de su valor, características y destino.

Fracción XIV. Cuidar que se anoten las altas y bajas de dichos bienes.

Fracción XV. Regularizar la propiedad municipal y;

Fracción XVII. Verificar que los empleados y funcionarios del municipio, efectúen su manifestación patrimonial.

Como puede observarse, las sindicaturas en el plano orgánico, cuentan con un cúmulo de facultades importantes para poder controlar en vía interna (ayuntamiento) o externa (poder Legislativo o Contaduría General de GLOSA) los recursos de la administración, sean éstos materiales (bienes muebles e inmuebles), financieros (contribuciones de todo género e ingresos

dinerarios no tributarios) y humanos, en el marco de las responsabilidades de los servidores públicos.

Importa resaltar en este nivel municipal que el control sobre su Hacienda, independientemente de la obligación de sus tesoreros, ésta termina siendo controlada por el Ayuntamiento a través del Presidente o Síndico, la Contaduría General de GLOSA, o bien, por el Ejecutivo del Estado, previa solicitud a la Contaduría General de GLOSA (ver artículos 80 de la ley orgánica municipal mexiquense).

Algo que consideramos muy importante y que en el ámbito federal no se contempla, es lo plasmado en el artículo 82 de dicha ley, por lo que hace a la acción popular, cuyo objetivo es denunciar ante el Ayuntamiento o ante el Ejecutivo Estadual, la malversación de fondos públicos o cualquier otro hecho que atente contra la Hacienda municipal.

Queramos o no, ésta es una forma de control que, darse en todos los niveles con una normatividad adecuada, estaríamos en presencia de una verdadera participación democrática de la sociedad en los quehaceres administrativos que le son inherentes.

**81.E.- Necesidad jurídico-política de un órgano contralor financiero autónomo.**

Al reseñar el marco jurídico-constitucional del control mexiquense, establecimos en principio sus aspectos orgánicos, lo cual nos lleva a establecer lo siguiente:

**PRIMERO.** Existen órganos con facultades contraloras a nivel estadual, tanto en la administración como en la legislativa.

**SEGUNDO.** Existen también órganos contralores de menor jerarquía en el municipio.

**TERCERO.** De ambos criterios encontramos que el control está dirigido al gobierno en sentido estricto (121) (Administración pública) hacia las dependencias centralizadas y a su administración paraestatal, enfatizando que tanto el gobierno local como el municipal, son susceptibles de dichas formas de administración (central y/o paraestatal en sentido amplio).

---

(121) HAURION, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, (traducción castellana de José Antonio González Casanova), Edit. - Ariel, Barcelona-Caracas-México, 1980, p. 169, en cuanto a la diferencia entre el gobierno lato sensu y stricto sensu.

Al referirnos a los órganos de menor jerarquía, no olvidemos que son la Presidencia municipal, las Sindicaturas y las Regidurías; éstas unidas, representan el control amplio del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, lo cual representa en realidad, el ejercicio de la manifestación de voluntad general, toda vez que los titulares de dichos órganos son servidores públicos de elección popular y directa.

Lo anterior permite enfatizar que por lo que hace a los gobernadores y a los diputados como órganos superiores de control, también son servidores públicos de elección popular y directa.

Esto nos permite sustentar algunas propuestas para modificar el ordenamiento jurídico de control público -mexiquense, bajo los planteamientos que se detallarán

#### 82.a.- Posturas de traslación normativa del control federal - al estadual.

Los criterios de traslación en el ámbito de lo político y normativo para el caso de lo estadual, se refieren fundamentalmente a que las legislaturas locales - se han concretado a crear sus ordenamientos jurídicos

sobre las pautas de las pautas de lo federal, empero para el caso de nuestro objeto de estudio, es importante señalar que existen algunos argumentos jurídico-constitucionales de bastante originalidad que rebasan, incluso, algunos parámetros constitucionales federales. Esto nos permite tomarlos como fundamento para nuestras propuestas de modificación normativa del cometido contralor, pero sin olvidar el respeto a los principios de la constitución federal.

83.b.- Justificación jurídico-política de la creación del poder público (lato sensu) (122).

En principio y acorde al artículo 39 de la Constitución federal "...todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de ésta"

Por otro lado, el artículo 133 de la misma Constitución, encontramos que las entidades federativas, a través de sus gobiernos, deben respetar el pacto federal.

Bajo esta perspectiva jurídica, no hay ningún impedimento jurídico para modificar el ámbito contralor estadual sin caer en violación constitucional. Con es-

(122) En la idea de HARIOU..., (supra, 88.E), así como la de CORTÍNAS-PELA-EZ, ..., Op. Cit., nota (119), p.p. 58, 59 y esp. la 60; y DELGADILLO-GUTIERREZ..., Op. Cit., p.p. 29 y 30.

to, existe la posibilidad jurídica para crear un poder contralor en el mismo rango constitucional de los clásicos poderes públicos, según la idea del Barón de Montesquiu (legislativo, ejecutivo y judicial).

**84.c.- Mecanismo normativo y fundamento de la modificación.**

Según el artículo 59 de la Constitución de la entidad federativa México, el derecho de iniciar leyes, le corresponde a los Diputados, al Gobernador, al Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos y a los Ciudadanos - de la entidad, por lo que hace a los ramos de la Administración.

La fracción V del artículo mencionado, tal parece limitar el derecho de los ciudadanos a la creación de un Tribunal de Cuentas como un poder contralor. Pero considerando que la actividad financiera del Estado y Municipios es susceptible del control administrativo (por conducto de la contraloría); del Legislativo - (por conducto de la Contaduría General de Glosa, la cual, a su vez, es controlada por la Comisión Inspectora de la misma) y, por parte del poder Judicial - (por lo que hace a la responsabilidad penal y civil, consideramos que estamos en presencia de un sistema -

contralor difuso y confuso, impregnado de ambigüedades y de duplicidad de facultades de los órganos contralores existentes. En este sentido, consideramos que el derecho a iniciar leyes por parte de los órganos enunciados en el artículo 59 de la constitución local (mexiquense, requeriría en principio, de una modificación a la constitución. Dicha modificación a la Constitución, tendría por objeto elevar a rango constitucional al poder contralor e incorporarlo al artículo 35 de la constitución local, lo cual requiere de la aplicación concreta de lo preceptuado por los artículos 236 y 234 referidos a las reformas de la Constitución.

Empero y considerando que dicha reforma no pudiera lograrse y por virtud de lo ambigüo del artículo 35 de la constitución política local que no es acorde al 39 de la Constitución federal, se puede recurrir a lo preceptuado por el artículo 116 referido a la posibilidad de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo (lo cual consideramos endeble) a efectos de conformar mediante iniciativas de ley, el denominado Tribunal de Cuentas, sobre los principios de autonomía y plena jurisdicción.

**85.d.- La participación ciudadana en la creación del órgano contralor autónomo.**

Pensamos que no existe impedimento para la participación ciudadana en la creación del poder o tribunal contralor, toda vez que en la fracción V del artículo 59, no se constriñe a lo individual. Lo anterior, -- permite establecer que dicha participación puede darse a través de los Colegios, asociaciones o Barras de profesionistas cuya especialidad profesional sea la del ejercicio del Derecho, de Contaduría, de Administradores públicos y Economistas, cuyo compromiso en el plano de la objetividad, sea el de administrar los recursos económicos y patrimoniales de la Entidad, en los términos del artículo 134 Constitucional federal y cuyos principios rectores lo sean el de la honestidad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y celeridad.

**86.e.- Requisitos elementales de los miembros del órgano contralor.**

Pensamos que además de los requisitos que se exigen para ser servidores públicos de cierta envergadura (artículo 77, 92 y 102 de la Constitución local), debía agregarse el de no pertenecer a ningún partido po

lítico, toda vez que éste ha sido uno de los factores que cuestionan el buen funcionamiento de los quehaceres cotidianos de la cosa pública, en cuanto al control financiero (lato sensu) se refiere.

De acuerdo al paralelismo de las formas, tanto el Gobernador como el Presidente de la República, no pueden escapar al liderazgo del partido en el poder, además que en las legislaturas (federal y local) puede predominar la mayoría de dicho partido.

Por aspectos estrictamente políticos, esto es inconveniente para poder hablar de un verdadero control financiero-administrativo del poder público. Otro requisito sería el de que fueran designados por voto directo de los miembros de las Asociaciones, Colegios o Barras de profesionistas, cuyo registro legal lo serían sus actas constitutivas y en la que con la participación de todos sus miembros, se seleccionarían a través de rigurosos exámenes respecto de sus especialidades (123), aclarando que la participación gubernamental sólo lo fuera la legislatura y, para el caso de la discusión y aprobación del ordenamiento jurídico respecto de las facultades, funcionamiento y orga-

---

(123) Según el artículo 17, fracción II, de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, encontramos las especialidades inherentes que profesionalmente se requieren para poder ejercer el cometido contralor, entre ellas, "...las ciencias contables, económicas, jurídicas o administrativas...".

nización del Tribunal o Poder Contralor.

87.f.- Transferencia de facultades.

La propuesta concreta de nuestro trabajo de tesis, se traduce, finalmente, a la creación de un sólo órgano contralor denominado Poder Contralor o Tribunal de Cuentas, a fin de evitar la disfuncionalidad de la ejecución del cometido contralor en torno al manejo de los recursos de la Administración pública mexicana.

Ante tal circunstancia, sugerimos que puede y debe aprovecharse el ordenamiento jurídico vigente que preceptúa todas y cada una de las facultades atribuidas a la gran gama de los órganos contralores, entre ellos: La Contaduría General de Glosa; la Comisión Inspectoral de la misma; la Contraloría estadual de la Administración, subordinada jerárquicamente al Gobernador; el Ayuntamiento por conducto del Presidente municipal, Tesorero municipal y Síndicos.

Dicho aprovechamiento puede servir de base para la posible ley orgánica del Poder Contralor o del Tribunal de Cuentas, bajo el criterio de la unidad y homogeneidad.

dad de organización, funcionamiento y facultades de un sólo órgano contralor.

Lo anterior no implica, necesariamente, centralización del poder ni mucho menos el rompimiento de nuestro sistema de gobierno, según el artículo 40 Constitucional federal.

La creación de esta porción orgánica competencial (124) contralora, permite manejar la premisa de una verdadera práctica democrática y de participación ciudadana en los quehaceres administrativos (bajo la idea de los tres sectores constitucionales, plasmados en los artículos 25 y 26 constitucionales del pacto federal) de lo estadual mexicano, atento a lo dispuesto por los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto, párrafo primero de la Constitución local sobre los principios de libertad, soberanía e independencia, en cuanto al "...régimen jurídico interior..." tomando en consideración que la soberanía estadual reside en el pueblo y se ejerce por los poderes públicos que lo representan y cuya creación se justifica en el beneficio que le puede reportar a éste.

Una de las finalidades fundamentales de la Democracia y sobre todo, en el control del poder público, lo es el de la participación activa de los ciudadanos, la cual no debe ser constreñida a su minimización por parte de la Administración pública. Lejos de lo anterior, la misión fundamental de la Administración, es la integrar al hombre en sociedad, y no la de rechazarlo, porque nuestra forma de gobierno en su aspecto de representatividad, no debe limitarse a que el ciudadano por conducto del voto, sólo nombre a sus representantes y se olvide de que su participación es importante para "el cumplimiento de los cometidos del poder público, preceptuados en el ordenamiento jurídico" (125) nacional.

La participación ciudadana justifica y confirma que sólo en la Democracia el poder público en una actitud de autocrítica, puede coadyuvar con los administrados para que el Estado (Federación, Entidades federativas y Municipios) cumpla los fines supremos que justifican su existencia.

#### 88.g.- Hacia una "Desconcentración contralora".

Como hemos establecido que la creación del Tribunal o

Poder Contralor, no implica centralización (supra, - 87.f), éste, necesariamente, tendrá que desconcentrar se a efectos de cubrir los espacios en toda la entidad federativa mexiquense, lo cual obliga a la creación de Delegaciones contraloras con márgenes de actuación técnico-jurídica, instaladas en los municipios de mayor actividad económica, cultural y política, que implica el manejo de un presupuesto público - importante (Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Toluca, Texcoco, Valle de Bravo), o bien, Delegaciones contraloras que conozcan de problemas de mal manejo de fondos públicos de los municipios con menor concentración de dichas actividades, éstos, en grupos de 2 a 3 para evitar la "burocratización" que demerite la eficiencia y la eficacia del control financiero, no sólo estadual sino también municipal, toda vez que el patrimonio estadual comprende los bienes de la entidad federativa (gobierno local), así como los de los municipios (gobierno municipal) en un total de 121.

**89.- Agradecimiento final.**

De todo lo vertido, esperamos que dichas propuestas llegaran a concretarse, toda vez que el gran problema de nuestro país, ha sido el enriquecimiento ilícito

to de algunos servidores públicos.

Sólo nos queda manifestar nuestra inquietud sobre un problema que no es privativo de nuestro país sino también de Brasil, Japón, Venezuela y Panamá, y que este modesto trabajo sea una aportación positiva para nuestro régimen de control financiero, no sólo a nivel federal sino también estadual, esperando su comprensión y apoyo para tal finalidad, en la idea de que se llegarán a reconsiderar dichas propuestas e inquietudes.

## A MANERA DE CONCLUSIONES

Y

## PROPUESTAS

El lector podrá, en esta fase final del trabajo de tesis, -- analizar algunas conclusiones que consideramos importantes, -- sin que obste que dentro de su contenido, se podrán observar algunas otras posiciones personales.

Paralelo a las conclusiones, plasmamos también algunas pro--- puestas de contenido modesto que pudieran servir para otros -- investigadores, a efecto de ir ampliando nuestras sencillas, coherentes, y no difíciles, propuestas.

**PRIMERA.** Es indiscutible que en los últimos años, es imperativa la presencia del Estado en el control administrativo, como consecuencia de su evolución socio-política, en virtud de la serie de irregularidades en el manejo de los fondos públicos (situación que no es privativa de México). Esto ha propiciado que algunos partidos políticos, asociaciones y ciudadanos en general, exigen medidas más enérgicas contra los servidores públicos que hacen mal uso de su encargo.

**SEGUNDA.** A pesar de los obstáculos que dificultan el cumplimiento del cometido contralor, éste se ha convertido en uno de los principios fundamentales del Derecho público moderno, sin el cual, no podría concebirse al actual Estado de Derecho. En este sentido, la actividad de los órganos contralores deben tener siempre presente el sentido finalista en la interpretación de la ley, sometida a su fiscalización, para lograr el respeto al ordenamiento jurídico.

**TERCERA.** El manejo de "los dineros públicos" (recursos financieros), es una gran responsabilidad, pero también una gran tentación, y desde el punto de vista axiológico, pone a prueba los valores de "probidad" que

debe tener un individuo. Sería atrevido tachar de "corrupta" a toda una administración, pero lamentablemente los hechos lo han demostrado así, empero - no se descarta la posibilidad de que haya servidores públicos honestos, pero desgraciadamente es una tendencia que tiende a proliferar si los niveles jerárquicos del poder no establecen los parámetros de la honradez y la probidad.

**CUARTA.** La verdadera vocación de servicio, implica compromisos morales con el servidor público y con la colectividad, los cuales no pueden trasladarse a un segundo plano.

**QUINTA.** El control público, es un aspecto controvertido que representa la necesidad de ser apolítico, para que su consecución sea adecuada. Es necesario eliminar todo rasgo de "partidismo" ideológico que no permita alcanzar los reales objetivos del control, para así ganar la confianza de la colectividad.

**SECTA.** En los últimos años (1972-1974), la evolución administrativa (a pesar de la desinflación administrativa) hace necesaria y patente una mayor colaboración, evaluación y orientación de la gestión administrati

va, para sugerir correctivos que no busquen comprobar irregularidades sino evitarlas, a través de la prevención en torno a los planes y programas ya instaurados en cuanto a su real cumplimiento.

**SEPTIMA.** Para la materialización del cometido contralor, la figura del "Servidor público fiscalizador", debe reunir características muy especiales, entre éstas, la aptitud, actitud, idoneidad y vocación al servicio, en cuanto a la "cosa pública", cualidades no fáciles de encontrar, lo que alimenta la idea de crear una verdadera escuela, ésta, en cumplimiento del artículo 123-B, fracción VII, cuya denominación debería ser la "Escuela Nacional de Control Fiscal".

**OCTAVA.** La carencia de autonomía e independencia de los órganos de control, tanto federales como estatales, su dependencia funcional al poder legislativo o ejecutivo, resulta anacrónico por depender de la misma fuente de poder.

**NOVENA.** Las facultades del control parlamentario sobre la administración pública (federal o estatal), son más bien programáticas, ya que, en general, carecen de facultades amplias de imperio. Además que no se

aplican, con objetividad por el sentido político - del que está impregnado el Congreso General, es decir, es la "esencia de la acción parlamentaria". Esto propicia la desconfianza respecto de la correcta aplicación de las facultades en materia de control por estar inmersas en "compromisos creados o políticos" que guardan la mayoría de los legisladores, sobre todo en regímenes de partido dominante o gubernamental.

DECIMA. El presupuesto en nuestro país, a pesar de su evolución (de presupuesto tradicional al programático), ha resultado ser un instrumento gubernamental que muestra por lo que hace al primero lo que el gobierno "compra" para el cumplimiento de sus cometidos, y por lo que respecta al segundo, lo que éste "hace" con el gasto público. Esta distinción (tradicional y programática) permite establecer que este es susceptible de control, cuya única concreción es la contabilidad nacional (federal, estadual, municipal y D.F.), y que es realizada por órganos contralores con dependencia orgánica y política (Contraloría Mayor de Hacienda, Contraloría General de la Federación, así como las Contadurías Generales de Glosa y Contralorías estatales).

A esto, es menester señalar que la cantidad de libros de contabilidad (anuales), por lo mismo, son irrevisables.

A esto se añade la preocupación de crear órganos contralores más especializados para su total revisión.

**DECIMOPRIMERA.** Es lamentable tener que aceptar que, aún en los albores del siglo XXI, todavía no pueda erradicarse la corrupción y actos de falta probidad y honradez de aquellos que tienen la oportunidad de ejercer el poder. Esto se plantea por el hecho de que en el devenir histórico del cometido contralor, se remonta hasta el año de 1303, e instaurados en regímenes monárquicos, lo cual nos demuestra que el Estado contemporáneo no ha podido evitar que el control público (en especial sobre lo financiero), esté acorde a la época en que vivimos, sobre todo, recordando la enorme diferencia entre el "gobierno de los hombres" y el "gobierno de la ley".

**DECIMOSEGUNDA.** A pesar de que existen posibilidades de crear tribunales o Poderes distintos de los --

"clásicos", la historia de los órganos de control, se han visto inmersos dentro de los órganos parlamentarios (como el caso francés), esto es, que tal parece que la idea acertada para lograr el control, lo será siempre el Poder legislativo (en principio estamos de acuerdo), pero dadas las circunstancias políticas de otras épocas y la actual, tal parece que es una constante histórica la del "predominio partidista" en éste. Esto lo hace desafortunadamente ineficaz y controlable por los grupos en el poder.

**DECIMOTERCERA.** En este trabajo no se pretende idealizar el sistema contralor de otros países; creemos que éstos adolecen de deficiencias funcionales y estructurales, lo que se revierte en el cuestionamiento de las facultades de los órganos contralores, así pretendemos enfatizar en que nos es privativo sólo de nuestro país el mal funcionamiento del control público. Sólo basta recordar los recientes casos de la misma Venezuela, Brasil, Japón y otros

Lo que importa en realidad es no frenar el desarrollo administrativo que repercute en la conservación de las instituciones y en mérito del interés colectivo.

**DECIMOCUARTA.** Consideramos que para el caso mexicano, tanto la Contaduría Mayor de Hacienda como las Generales de Glosa, deben ser fortalecidas con el factor humano y recursos materiales adecuados, sobre la base de su autonomía funcional, normativa y competencial para que esté en posibilidades, primero de absorber las facultades de las Contralorías internas de la Administración pública (federal, estadual, municipal y la del D.F.) y segundo, sea el embrión del futuro Poder o Tribunal en sus respectivos niveles, para nuestro caso, en el Estado de México.

**DECIMOQUINTA.** En consecuencia de lo planteado en la conclusión precedente, sugerimos algunos cambios estructurales bajo la concepción clásica del "Poder público" contralor, plasmado en el artículo 39 constitucional federal. Ello, en virtud de que la organización de nuestro sis

tema político-administrativo es carente de elementos esenciales de libertad de acción, de facultades que le permitan cumplir con su fundamental cometido, lo cual, lejos de erradicar viejos vicios, los fomenta y solapa en detrimento del interés general, lo cual debilita la confianza de toda la sociedad, la cual no puede soslayar la incrustación de criterios del Superior jerárquico de la Administración.

**DECIMOSEXTA.**

La idea es criticar, no sólo la división de Poderes sino la llamada "Colaboración de poderes", toda vez que se ha manejado con gran insistencia por la opinión pública, la enorme influencia de los Ejecutivos (federal y estadual) sobre el Judicial y Legislativo. Por lo tanto, la creación de este nuevo Poder, puede quedar constreñido en lo referente a la revisión de la cuenta pública, en franca modificación al artículo 74, fracción IV de la Constitución federal, o en lo inherente a las estatales.

**DECIMOSEPTIMA.** En el ordenamiento jurídico-constitucional -mexiquense, se contempla la participación de la Legislatura local para nombrar no sólo al titular de la Contaduría General de Glosa sino también (así se interpreta) a los de la - Contraloría administrativa. Esta facultad - es contradictoria con las del Ejecutivo en - cuanto a nombramientos de sus colaboradores más cercanos, entre ellos, al Contralor admi- nistrativo, según se desprende del artículo 89-IX constitucional estadual, en relación a su Ley Orgánica de la Administración mexi- quense (artículo 19).

**DECIMOCIVA.** La Contraloría estadual, de acuerdo a sus fa- culdades, es un simil de la Federal, por - virtud de que abarca (globaliza) el control de los recursos patrimoniales estaduais, im- plicando además, la coordinación con la Se- cretaría de la Contraloría General de la Fe- deración cuando se manejen fondos federales.

**DECIMONOVENA.** El planteamiento inmediato anterior, permite decir que también la Contraloría estadual - adolece de las mismas debilidades de la Fede

ral, toda vez que su acción directa se dirige a los mandos intermedios y no a los superiores, entre ellos el del Gobernador de la Entidad, dadas las relaciones de jerarquía - administrativa y facultades de remoción discrecional sobre el contralor.

**VIGESIMA.**

El control del poder público mexiquense, y gracias al ordenamiento jurídico-constitucional, permite el ejercicio de la acción popular para denunciar el mal manejo de los fondos públicos, empero, este "control ciudadano" se ha visto limitado por el Derecho, toda vez que no se ha instrumentado un mecanismo de "información transparente" (no la de los informes anuales) que permita a los Colegios, Asociaciones o Barras de profesionistas, analizarlo y discutirlo.

**VIGESIMO PRIMERA.**

La presencia de la participación ciudadana en control financiero estatal, confirma la presencia de la verdadera "participación" democrática de la sociedad en los quehaceres de lo administrativo.

**VIGESIMO SEGUNDA.** Al referirnos a los órganos de menor jerarquía contralora (Ayuntamiento, Presidente municipal, Síndicos y Regidores), es decir, un control stricto sensu, representan el ejercicio de la manifestación de la voluntad general, por se estos cargos de elección popular y directa.

**VIGESIMO TERCERA.** Existen en el ordenamiento jurídico, tanto Federal como estadual (mexiquense en este caso), los preceptos que permiten la creación de "porciones orgánicas contraloras"; sin embargo, la propuesta es aprovechar dicho ordenamiento para lograr la homogeneidad y eficacia contralora, para evitar lo que consideramos "un sistema contralor difuso y confuso".

Bajo la idea de la transferencia de facultades, se puede crear un sólo órgano de control que puede denominarse Tribunal de cuentas, en la idea de los Tribunales autónomos (73-XXIX-II, Y 116) federales; o bien, el "Poder Contralor" sobre la idea del Barón de Montesquiu.

Para el caso del Estado de México, y siguiendo los parámetros del derecho Contralor federal, sugerimos, además porque es posible, que la Contaduría General de Glosa, actualmente adscrita a la legislatura estadual mexiquense, sea elevada a rango de Tribunal constitucional local, a efectos de que el control estadual no quede al arbitrio de las decisiones del titular del Ejecutivo estadual, a través de los miembros del partido en el poder en su calidad de diputados.

La conclusión anterior permite también sugerir la eliminación de la Contraloría administrativa que se halla supeditada como órgano subordinado, al responsable y titular de la administración pública mexiquense; esto es, que el Tribunal de cuentas sugerido, sea receptor de las facultades atribuidas a dicha contraloría.

**VIGESIMO CUARTA.**

La creación del Poder o "Tribunal", no implica necesariamente la centralización del poder, toda vez que en la práctica, -

es lo que en el fondo existe, violando -- con esto la autonomía de las entidades federativas o la de los municipios, sea por la Federación o por los gobiernos estatales, a través del Ejecutivo en coordinación con el Legislativo.

## A) BIBLIOGRAFIA BREVEMENTE CONSULTADA.

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Cd. México, 1989.
- 2.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN José - Antonio, La organización descentralizada, Rev. - Alegatos, UAM-Azc. (Depto. de Derecho), mayo-agosto, 1992.
- 3.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Teoría General de los contenidos del Poder Público, Rev. Facultad de Derecho de México, enero-junio, 1987.
- 4.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, De la concepción autoritaria y de la concepción democrática en Derecho Administrativo, Ref. Alegatos No. 20 (enero-abril), UAM-Azc., Depto. de Derecho, México, 1992.
- 5.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Finanzas Públicas y Administración Contemporánea, Rev. Ciencias Jurídicas de la UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, 1988.
- 6.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, Estudio preliminar a la obra de Omar GUERRERO-OROZCO, La teoría de la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1988.
- 7.- COSIO-VILLEGAS, Daniel, El sistema político mexicano, las posibilidades del cambio, Joaquín MORTIZ, 11a. ed., México, 1978.

- 8.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (Coordinador General), -  
Introducción al Derecho Administrativo I, y co-  
laboradores, Edit. Porrúa, México, 1992.
- 9.- DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Derecho -  
disciplinario de la función pública, I.N.A.P.,  
(Premio Nacional), México, 1992.
- 10.- FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela B., Del fideicomiso -  
público como institución administrativa paraes-  
tatal, UNAM/DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS de -  
la ENEP "Acatlán", Naucalpan, 1988.
- 11.- GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo, Revolución france-  
sa y administración contemporánea, Edit. Tau---  
rus, Reimp. de la 2a. ed., Madrid, 1986.
- 12.- GARZA, Sergio Francisco de la, Derecho Financier  
o Mexicano, Edit. Porrúa, 14a. ed., México, -  
1985.
- 13.- GONZÁLEZ-COSIO, Arturo, El poder Público y la -  
jurisdicción en materia administrativa en Méxi-  
co, Edit. Porrúa, 2a. ed., México, 1982.
- 14.- HAURIOU, André, Derecho Constitucional e insti-  
tuciones Políticas, (trad. castellana de José -  
Antonio GONZÁLEZ-CASANOVA), Edit. Ariel, Barce-  
lona, Caracas, México, 1980.

- 15.- HAURIUO, Maurice, La teoría de la Institución - y la Fundación, (ensayo de vitalismo social), - trad. del francés, prólogo y bibliografía del - autor, de Enrique SAMPAY, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1968.
- 16.- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, El interés pú- blico y la intervención estatal, UNAM/DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS de la ENEP "Acatlán", Nau calpan, 1985.
- 17.- MARTNER, Gonzálo, Planificación y Presupuesto - por Programas, Edit. Siglo XXI, 8a. ed., Méxi- co, 1976.
- 18.- RAYNAUD, Jean, El Tribunal de Cuentas, trad. de Oscar BARAHONA y UXOA, DOYHAMBURE, F.C.E., Méxi co, 1986.
- 19.- SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, - Edit. Porrúa, 13a. ed., t.II, Cd. de México, - 1985. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, - 13a. ed., t.I, México, 1985.
- 20.- SIEYES, Emmanuel J., Qué es el Tercer Estado, - trad. de José RICO-GODOY, UNAM, 2a. ed., Méxi- co, 1983.
- 21.- SILVA-CIMMA, Enrique, El control público, Edit. Publicaciones de la Contraloría General de la - República, Caracas, 1976.

## B) FUENTES NORMATIVAS.

- 1.- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución política del Estado de México.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 7.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.
- 8.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 9.- Ley de Planeación.
- 10.- Gobierno del Estado de México (Secretaría de Finanzas y Planeación/Procuraduría Fiscal), Pronuario de Legislación Fiscal, 1991.

## C) OTRAS FUENTES.

## Diarios Oficiales.

## 1.- Federación.

- 1.1.- 25 de diciembre de 1917.
- 1.2.- 21 de diciembre de 1976.
- 1.3.- 24 de diciembre de 1976.
- 1.4.- 31 de diciembre de 1976.
- 1.5.- 29 de diciembre de 1978.
- 1.6.- 04 de enero de 1980.
- 1.7.- 05 de enero de 1983.
- 1.8.- 21 de febrero de 1992.

## 2.- Gaceta del Estado de México.

- 2.1.- 11 de octubre de 1989.
- 2.2.- 14 de octubre de 1989.
- 2.3.- 20 de diciembre de 1989.
- 2.4.- 27 de febrero de 1991.