

72



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**"ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA"**

**T E S I S**  
**Q U E P R E S E N T A :**  
**ELIZABETH PICAZO PALOMINO**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**(ADMINISTRACION PUBLICA)**

**ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE**



**CIUDAD UNIVERSITARIA,**

**TESTIS CON FALLA DE ORIGEN** 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

## AGRADECIMIENTOS

*Le doy gracias a Dios por permitirme realizar uno mas de los sueños y propósitos de mi vida.*

*A mi Padre(t) que siempre ha estado conmigo en cada momento de mi vida.*

*A mi Mamá por ser el claro ejemplo de una vida dedicada a sus hijos y por enseñarme los principios necesarios para afrontar la vida.*

*A mis hermanos Antonio, Julio Mario, Oscar, Elvira y Rocio, porque siempre estaremos juntos pase lo que pase demostrando que ante cualquier adversidad siempre se puede salir adelante, a mis maravillosos sobrinos Nubia, Ileana Yussette, Julio Cesar, Brenda, Antonio de Jesús, Oscar Romario y Antonio, a mis tíos y toda mi familia.*

*A mis amigos Claudia, Chabela, Ara, Blanquita, Arely, Ana, Erika, Martha, David, Trotsky, Eduardo, Alejandro, Luis Alfredo, y a todos los que me faltaron ya que son una parte importante de mi vida.*

*En especial a Ara y Blanquita por enseñarme el significado real de lo que es y debe ser un servidor público.*

*Al C.P. Hilario Jiménez López por el apoyo que me dio en el tiempo que necesite hacer tramites en la escuela en horario de trabajo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México porque siempre serás la máxima casa de estudios, todo lo que aprendí de ti lo aprovecharé y utilizare de la mejor manera.*

*A mi asesor de tesis Lic. Miguel Ángel Márquez Zarate por su ayuda en la realización del trabajo.*

*A mis sinodales Lic. Jorge Valencia Sandoval, Mto. Héctor Miguel Salinas Hernández, Francisco Javier Díaz Jaimes y Francisco Segovia Hernández.*

# **I N D I C E**

**Pág.**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I. LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

- 1.1. Estado. 7.
- 1.1.1. Concepciones jurídicas del Estado. 7.
- 1.1.2. Origen y trayectoria del Estado Moderno. 10.
- 1.1.3. El concepto de Estado en Nicolás Maquiavelo. 12.
- 1.1.4. Concepciones Contemporáneas del Estado. 14.
- 1.2. Gobierno. 15.
- 1.3. Administración Pública. 22.
- 1.3.1. Evolución de la Administración Pública. 23.

### **CAPITULO II. EL CONTROL EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.**

- 2.1. El Proceso Administrativo. 28.
- 2.1.1. Planeación. 29.
- 2.1.2. Organización. 30.
- 2.1.3. Dirección. 31.
- 2.1.4. Control. 32.
- 2.2. El Control Administrativo. 32.
- 2.3. La Importancia del Control en la Administración Pública. 35.

### **CAPITULO III. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.**

- 3.1. Antecedentes. 37.
- 3.2. Departamento de Contraloría General de la Nación. 39.
- 3.3. Departamento de la Contraloría de la Federación. 41.
- 3.4. Ley para el Control de la Administración Pública. 43.
- 3.4.1. Primera Ley para el Control (1947). 44.
- 3.4.2. Segunda Ley para el Control (1966). 47.
- 3.4.3. Tercera Ley para el Control (1970). 49.
- 3.5. El Control durante el Proceso de Reforma Administrativa. 50.
- 3.6. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 54.
- 3.7. El proceso de reestructuración en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 58.
- 3.8. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 60.

<b>CAPITULO IV. ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MEXICANA.</b>	65.
4.1. Las Contralorías Internas.	67.
4.2. Reestructuración de los Órganos Internos de Control.	70.
4.3. Desarrollo de los Órganos Internos de Control.	71.
4.3.1. Organización y funciones.	72.
4.3.1.1. Organizaciones Internas.	72.
4.3.1.2. De Auditoria.	74.
4.3.1.3. De Control y Verificación.	75.
4.3.1.4. De Evaluación.	76.
4.3.1.5. De Responsabilidades.	76.
4.3.1.5 De quejas e inconformidades.	78.
4.4. Análisis de las Repercusiones de las nuevas atribuciones de los Órganos Internos de Control.	79.
4.4.1 Objetivos.	81.
4.4.2. Funciones.	82.
4.4.3 Perspectivas.	86.
<b>V. CONCLUSIONES</b>	89.
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b>	93.

## **INTRODUCCION**

Actualmente estamos viviendo una serie de transformaciones a nivel mundial, cada vez más frecuentes y vertiginosas. El cambio tecnológico ha traído una serie de replanteamientos en todos los aspectos de vida social. El desarrollo de la ciencia se convierte en algo cotidiano.

Dicha transformación científico-tecnológica se ve reflejada en una interrelación a nivel mundial, que a través del desarrollo de la cibernética (automatización), hace que las sociedades estén cada vez más comunicadas.

La globalización hace su aparición. Transforma todas las relaciones sociales. Dicha globalización va paralela a un cambio en relación Estado-sociedad. El fracaso del Estado de bienestar, hace necesario un replanteamiento de su actividad en todos los ámbitos: económico, político, social y cultural.

La sociedad sufre un cambio radical, deja de ser pasiva para convertirse en el actor principal de los actuales cambios. El fracaso del Estado queda de manifiesto en el derrumbe de las economías socialistas y en un cambio en las economías de mercado. El Estado deja de ser el ente protagonista del desarrollo económico y social, para dar paso a la sociedad, quien será la responsable de llevar a cabo los cambios requeridos dentro de la actuación del Estado para solución a la crisis económica-social que padece el mundo.

Dichos cambios exigen al Estado y a su administración mayor eficiencia y eficacia para responder a dichos requerimientos. La Administración Pública sufre también un proceso de redimensionamiento tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

Las administraciones públicas se transforman, dejan de ser ese gran Leviatán, para convertirse en órganos reguladores de las actividades que se desarrollan en el mercado.

La sociedad le exige al Estado una Administración Pública honesta y transparente. Su actuación debe ser supervisada por órganos tanto externos como internos.

Los órganos de control, se dan tanto desde el Poder Legislativo y Judicial, como en el mismo Ejecutivo. Dicho control sirve como elemento clave para eficientar la función de las Dependencias del Ejecutivo, implica la comparación entre lo que se obtiene y lo que se espera, de tal manera que si no se logran los objetivos fijados en la planeación puedan llevarse a cabo medidas correctivas, rediseñando sus planes o modificando sus metas.

El control por lo tanto, sirve para crear de la gestión pública una manera real de responder a los requerimientos de la sociedad.

El control como fase del proceso administrativo, nos indica errores, nos indica los parámetros que deben de transformarse.

La actual reforma del Estado exige cambios profundos en el quehacer administrativo, como medida prioritaria para responder a los cambios que impone la globalización y las sociedades abiertas. Un gobierno debe ser abierto, las acciones de la Administración Pública deben ser conocidas por la sociedad, el control debe ser supervisado por la sociedad, para responder a un verdadero equilibrio en la relación Estado-sociedad.

México no es ajeno a dichas transformaciones, desde la década de los ochenta del siglo pasado ha iniciado una serie de cambios. De ser una sociedad cerrada se abre para integrarse al proceso de globalización y de cambio en su Estado. La administración pública se redimensiona. El Estado deja de participar en el proceso económico, la venta de empresas estatales es un indicador. En este contexto, los órganos de control cumplen cada vez más un papel preponderante en el quehacer administrativo.

La función del control es cada vez más importante, ha servido para tratar de hacer eficiente y eficaz a la Administración Pública Mexicana.

El control administrativo trata de mejorar los errores, que hacen ineficiente a la Administración Pública, resultado de una serie de vicios administrativos que imperan en las Dependencias y Entidades públicas. Esto trae consigo que se busquen medios para atacar de raíz los elementos que provocan dicha ineficiencia.

El control administrativo se ha aplicado en la administración de nuestro país desde la época colonial, sin embargo, es en la década de los ochenta donde se le da un papel preponderante con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1982 y en 1994 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

El desarrollo del control administrativo, trajo consigo la necesidad de implantar los Órganos Internos de Control (OIC's), dentro de las Instituciones como medida para detectar y corregir las deficiencias en cualquiera de las áreas que integran a éstas.



A través de los OIC's, se busca alcanzar de una manera más óptima y eficiente los objetivos implementados en las Dependencias y Entidades, debido a que la administración tiene un carácter universal y de cualquier manera interviene en el desarrollo de las actividades de cualquier área.

Actualmente, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada de coordinar a los OIC's. A través de los OIC's, la Secodam busca descubrir las deficiencias e irregularidades en cualquiera de las áreas que componen las instituciones, es la encargada de expedir las normas que regulen el funcionamiento de los procedimientos de control de la Administración Pública Federal y del establecimiento de las bases generales para la realización de auditoría en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, entre algunas de sus funciones.

La Secodam tiene como base de la planeación la formulación del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), realizado por los Órganos Internos de Control para establecer sus programas de trabajo a realizar, y así verificar y evaluar el trabajo realizado dentro de las instituciones y de esta forma ayudar a tomar mejores decisiones si se afecta el objetivo de la misma.

En la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la actuación de los OIC's establece que "para el control y evaluación al interior de las entidades se cuenta con los Órganos Internos de Control", los cuales van a representar la Unidad Administrativa que desarrolla las actividades propias del control y evaluación, con un dominio pleno de la función de auditoría pública, así como del marco normativo y operativo de las funciones a que se encuentran sujetas.

Las acciones de control y auditoría se basan en la normatividad que regula esta función, a fin de obtener una mayor productividad e incrementar la efectividad de las instituciones. Los OIC's se encargan de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas por el titular se apeguen a las políticas y lineamientos establecidos, para mantener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la organización están siendo alcanzados a un mínimo costo y en el menor tiempo posible.

La auditoría pública permite conocer la forma en que las Dependencias y Entidades realizan su gestión, mide la forma en que son administrados los recursos, así como el cumplimiento de metas y objetivos y el apego al marco legal aplicable, emitiendo las recomendaciones pertinentes a cada situación encontrada.

Los Órganos Internos de Control deben orientar las auditorías programadas, al fortalecimiento de las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño a todos los niveles de cada área, así como a promover la creación de un ambiente de autocontrol, autocorrección y autoevaluación.

Los OIC's deben accionar conforme a la normatividad que expide la Secodam, orientada a consolidarlos bajo un esquema de independencia, autosuficiencia y con plena capacidad y aptitud para el desarrollo de sus ejecuciones y es en el PACA en el que se seleccionan las áreas, operaciones, programas o recursos donde se va a practicar la auditoría y obtener información que se utilizará al determinar las bases para la planeación de actividades y la elaboración de un adecuado programa.

Por lo tanto, los OIC's deben constituirse en los elementos sustanciales para lograr la eficiencia y eficacia de las entidades públicas.

Para fines de presentación, el trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se presenta el sustento teórico, donde se analizan los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública.

En el segundo capítulo, se analiza la importancia del Proceso Administrativo y dentro de este el control, para estudiar su papel fundamental en el desarrollo de la Administración Pública.

En el tercer capítulo se estudia la evolución del control administrativo en nuestro país, desde la época colonial hasta la actualidad, dando mayor énfasis desde la creación en la década de los ochenta de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y su sustitución por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, analizado su importancia para el control de la Administración Pública Mexicana.

En el cuarto y último capítulo, se analiza la importancia de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Mexicana, así como su evolución y perspectivas que se tienen, con el objeto de hacer más eficiente y eficaz la administración.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación, para de esta manera entender la necesidad de constituirse como agentes permanentes de cambio, y así implementar, el ejercicio del proceso administrativo y poder construir una administración pública más eficaz y eficiente.

## **CAPITULO I. LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.**

Con el objeto de llevar a cabo un análisis sobre la importancia del control administrativo en el ámbito de la actividad estatal, es importante estudiar los conceptos en los cuales se desarrolla la acción publiadministrativa.

En primer término estudiaremos la noción de Estado, para posteriormente analizar los conceptos de gobierno, Administración Pública y el control dentro del ámbito del proceso administrativo.

### **1.1. ESTADO**

#### **1.1.1. Concepciones Jurídicas del Estado.**

Existen diversas interpretaciones sobre el concepto de Estado, según sea la corriente filosófica, política o social en la cual se basan los diversos autores para conceptualizar al elemento más importante de la vida social.

Su conceptualización es tema de controversias y discusiones, el cual se puede abordar en diferentes puntos de vista, ya que los conceptos de Estado se sostienen en tiempos y condiciones que responden a su desempeño y organización, insertándose principalmente a fines sociales y políticos de cada época. En la mayoría de los casos tienen un esplendor y una decadencia. El Estado no puede ser ajeno a los cambios que se dan al interior de una sociedad formalmente constituida.

Andrés Serra Rojas define al Estado como "un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada con una población, asentada en un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se tiene a su cargo." <sup>1</sup>

Para Miguel Acosta Romero, el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas."<sup>2</sup>

Un Estado debe estar en un sistema inmerso en la sociedad, encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica. El Estado no es sino parte de la sociedad, que la conduce y regula constituyendo un sistema de relaciones específicas en su interior. Debe ser un sistema regulador, conductor de la vida social que interactúe con el resto de los sistemas sociales.

No podemos dejar de observar que una vida comunitaria representa una gran cantidad de relaciones de carácter económico, político y social, que son interacciones que realizan los miembros de la sociedad tendientes a satisfacer sus necesidades. De este modo, la función de un Estado implica normatividad y conducción en las actividades realizadas por los hombres en el seno de la sociedad. Debe ser una forma de organización de la cooperación colectiva recíproca que los mismos individuos establecen en su vida social con el objeto de preservarse.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, p. 19.

<sup>2</sup> Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo, Ed. , p 60.

Su relación entre los miembros de la sociedad, se lleva bajo un marco legal donde el conjunto de estas mismas relaciones están sujetas a determinadas leyes y reglamentos.

Por su parte, el Diccionario de Política y Administración Pública, considera que el Estado, debe considerarse como un fenómeno específico de la realidad política, definido por 4 características:

"1) Está basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica vinculación política que el Estado representa: esta vinculación esta referida a los nexos sociales que resultan unas veces de la idea nacional, otras en la institución monárquica, otras en los vínculos derivados de intereses económicos o de defensa militar que tienden a la nacionalización."<sup>3</sup>

"2) La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios."<sup>4</sup>

"3) En esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado."<sup>5</sup>

"4) Por último, ese orden tiende a realizar el bien común del grupo."<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Martínez Silva Mario; Coord; Diccionario de Política y Administración Pública, México. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988, p.

<sup>4</sup> Martínez Silva, op. Cit.

<sup>5</sup> Martínez Silva, op, cit.

<sup>6</sup> Martínez Silva, op. Cit.

En suma el Estado es la representación política de la sociedad, que esta situado en un territorio común con un gobierno común y esta inmerso en una población o sociedad uniforme o común.

### **1.1.2. Origen y trayectoria del Estado Moderno.**

Desde el origen del Estado está presente su actividad reguladora y conductora de la vida colectiva como parte muy importante de ella, y de las actividades económicas, políticas y sociales. En los Estados originarios, las primeras formaciones sociales que evolucionaron formas estatales centralizada y organizadora de las tareas colectivas. Las sociedades hidráulicas, así denominadas por Wittfogel,<sup>7</sup> realizaban actividades que hacían del Estado una empresa común, un conjunto organizado de acciones humanas para obtener finalidades específicas, esencialmente de carácter económico, puesto que el objetivo a perseguir era la organización de la población para la producción. En dichas sociedades el Estado impone el trabajo como un recurso aportado por algunos miembros de la colectividad para alcanzar ese fin. A este sistema se le denominó por algunos autores como modo de producción asiático.<sup>8</sup>

El Estado moderno y representativo tiene su origen cuando nace la sociedad industrializada, y más directamente tiene su expresión con la Revolución Francesa. Con las ideas de varios teóricos, como Sieyes que establece acerca de la que llamó El Tercer Estado, delimitando los cimientos formales de la división de poderes y la legitimidad de los gobernantes a través del consenso social y de las mayorías; ya que lo que anteriormente existía era un sistema de relaciones de poder entre el

---

<sup>7</sup>Adrede Sánchez Eduardo, La intervención del Estado en la economía, cita de Wittfogel Karl, El despotismo oriental, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986, p. 5.

<sup>8</sup> Bartra Roger, El modo de producción asiático, México, 1980, Ed. Era, p.38.

Rey y los súbditos, donde la legitimidad se mantenía bajo la creencia de que Dios determinaba los destinos de los individuos.

El desarrollo del Estado coincide "...con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del derecho a sufragar de hombres y mujeres. En principio las funciones de un Estado, fueron las de gendarme (vigilante) de las libertades políticas de los ciudadanos..." Las funciones del Estado se basaban en garantizar plena libertad en las relaciones derivadas del intercambio en el mercado. Los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVII y principios del XIX dieron como resultado que se modificaran sustancialmente, en término cuantitativo y cualitativo, las libertades políticas y por consiguiente la noción de ciudadano. Esto trae como consecuencia una ampliación de la esfera de vida ciudadana y pública.

Max Weber explica que el proceso de formación del Estado moderno es un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicios, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos y poseedores de capital.

Con relación al comentario anterior, Weber expone su concepto de Estado moderno centrado a definirlo a través dos elementos constitutivos: de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la preservación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza.

Fue necesario que el Estado (rebasado por un contexto de inoperatividad), ampliara el ámbito de su competencia para neutralizar el creciente conflicto social



y las distorsiones del mercado. Actuó la razón de Estado<sup>9</sup> como instrumento que permitiera, conservarlo, fortalecerlo y consolidarlo ya que "...el ciudadano no solo reclama derechos políticos, sino que demanda de la Administración Pública prestaciones de salud, alimentación educación y vivienda, además de que se le proporcione servicios públicos (agua, luz, pavimentación y comunicación)."<sup>10</sup>

En este sentido, los cambios políticos, sociales y económicos influyen y dan sentido y dirección al Estado, que visto desde diferentes perspectivas representan cambios históricos y transformaciones en las sociedades antiguas y actuales, la cual es un proceso relacionado con la preservación del mismo Estado.

### **1.1.3. El concepto de Estado en Nicolás Maquiavelo.**

Nicolás Maquiavelo, es considerado el primer autor de la era moderna que utiliza el concepto para definir a la organización política, que a principios del siglo XVI es diferente al constitucionalismo federal o a las ciudades-Estados libres, en los que se había basado en gran parte la civilización medieval. Ningún hombre de su época había conceptualizado con tanta claridad la dirección que estaba tomando en toda Europa la evolución política; nadie comprendió mejor que él, el arcaísmo de las instituciones que estaban siendo desplazadas y nadie aceptó con mayor facilidad el papel que la política estaba desempeñando en el proceso.

---

<sup>9</sup> La razón de Estado tiene varios elementos: secularización del poder y la política; comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del Estado; valoración y utilidad de la política, retomando los beneficios que la técnica proporciona; concebir al Estado como una organización que solo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia, y la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la denominación estatal. Véase Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., S/A. PAG. 41-42.

<sup>10</sup> Op. Cit., Bartra, Roger, p. 39-41.

Maquiavelo llama "Estado" a la nueva organización política: "Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son o repúblicas o principados."<sup>11</sup> Este concepto se caracteriza por tener elementos como soberanía y la coerción; se refiere al poder que se ejerce sobre un territorio determinado y su orden normativo deja de ser el ejercicio de la voluntad individual derivada de la voluntad divina, para basarse en leyes que tienen el carácter de obligatoriedad general.

En este sentido, el Estado para Maquiavelo, es un ente que logra aglutinar los intereses de la sociedad, bajo un esquema de dominación, que rompiendo con toda concepción metafísica establece los parámetros para lograr su propósito: el mantenimiento del poder.

La idea de Estado para Maquiavelo ocupa el centro de su pensamiento. No elabora una teoría al respecto. El Estado sólo es un dato, lo cual no lo explica en su carácter de filósofo. El Estado republicano o Principesco ejerce su coacción sobre el individuo por encima del bien y del mal, hasta el crimen. Tiene como una tendencia natural a extenderse; no existe ni moral ni derecho internacional. En una jungla donde todo está permitido, el único problema consiste en calcular bien las empresas, en dosificar la fuerza y la astucia. En esas condiciones se comprende la importancia primordial de la organización militar de un Estado.<sup>12</sup>

En esta misma lógica, reflexiona sobre la necesidad de que un ejército nacional puede garantizar la seguridad, donde el servicio militar constituye la forma más alta de cinismo. La exigencia del Estado Maquiavélico respeta a las personas que de él dependen (Súbdito o ciudadanos), y son indisociables de las necesidades de su política exterior.

---

<sup>11</sup> Maquiavelo Nicolás; El Príncipe, México 1982, Ed. Porrúa.

En la obra *El Príncipe*, el término Estado sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: *civitas* que traducía el término *Pólis*, y *res publica*, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas en Roma, precisamente de la *civitas*.<sup>13</sup>

#### **1.1.4. Concepciones Contemporáneas del Estado.**

Norberto Bobbio Considera al Estado como una formación histórica que no sólo ha existido siempre, sino que nació en una época relativamente reciente. El proceso inexorable de concentración de poder de mandar un territorio determinado incluso muy vasto, se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de costumbre proviene de la voluntad del soberano, así como del aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes. También es a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes.<sup>14</sup>

De lo anterior, se puede derivar la relevancia que se tiene de estudiar al Estado, su importancia radica en estudiarlo en la época contemporánea y conocer verdaderamente cual es su utilidad. Ricardo Uvalle,<sup>15</sup> establece que esa utilidad la concibe cuando existen fines que lo trascienden y uno de ellos es el bien común,

---

<sup>12</sup> Touchard Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, 1997, Ed. REI, p. 205.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 87.

<sup>14</sup> *Ibid*, pp. 90-91.

<sup>15</sup> Op. Cit., Uvalle Berrones Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 57.

en este sentido, "...es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común".<sup>16</sup>

El Estado debe servir para alcanzar fines sociales, que coadyuven a obtener resultados productivos y de bienestar, mejorando las condiciones y expectativas, el cual debe servir a la sociedad y a los valores de la vida común. Todo Estado se realiza históricamente con unos gobernantes, un aparato administrativo y unos objetivos viables.<sup>17</sup>

Maurice Duverger, comenta que la palabra "Estado" tiene dos acepciones, "...o bien, designa el conjunto de instituciones gubernamentales de una nación (Estado-gobierno), o se refiere a la nación misma en tanto que está dotada de instituciones (Estado-nación)."<sup>18</sup>

En suma el Estado es definido como el portador de poder supremo, la forma en que se han decidido realizar el ejercicio del poder dentro del Estado se conoce como *gobierno*.

## **1.2. GOBIERNO.**

Todo Gobierno es parte de un Estado, el cual habla en nombre de él. Es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del mismo Estado, por medio de su dirección. Esta dirección se cristaliza a través de organismos e instituciones públicas. Surge como organización política de la sociedad, el cual está compuesta por una población, un territorio y un régimen de gobierno. Se

---

<sup>16</sup> Ibid. P. 58.

<sup>17</sup> Ibid., p. 57

<sup>18</sup> Duverger Maurice; Instituciones políticas y Derecho Constitucional, España 1984, Ed. Ariel.

origina con el fin de que la sociedad cuente con todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo, y sus atribuciones de proporcionar bienestar social, educación y protección, así como los medios adecuados para desarrollarse. Estas tareas son responsabilidad del Gobierno.

Para Rosendo Bolívar Meza, el Gobierno es como "...el aparato administrativo del Estado y su personificación... además es quien realiza la gestión política-administrativa de la comunidad. El Gobierno es la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones contextualizado en un periodo."<sup>19</sup>

El Gobierno concretiza funciones del Estado a través de diversos actos, tanto en materia jurídica como administrativa (política de coacción, protección y mantenimiento del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público, regular actividades económicas, crear servicios públicos, así como atribuciones para intervenir en la vida social económica, cultural y asistencial del país), esto con el fin de dar cumplimiento a objetivos que se trazan para responder a necesidades sociales.

De esta manera, el Gobierno se rige por principios juristas y se le reconocen, mediante actividades legislativas, administrativas y jurisdicciones. En México esta actividad se rige dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Artículos 49 al 114, donde se establecen las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Bolívar Meza, Rosendo, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 134, octubre-diciembre, 1988, Año XXXIV, Nueva época, p.57.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Sin perdernos en tiempos, espacios, conceptos y autores, la importancia de que un Gobierno sea elemento de equidad –partiendo de diversas conceptualizaciones, fines y funciones tanto de Estado como de Gobierno en concreto- radica en que éste debe dar un adecuado cumplimiento a políticas de bienestar, encaminado a eliminar desigualdades y respondiendo a necesidades de aquella población que se encuentra al margen de los beneficios económicos y sociales, principalmente.

El Gobierno es el responsable de realizar aquellas actividades que se encaminen a satisfacer demandas, brindar servicios, implantar modelos y esquemas que den respuesta a las necesidades y características propias de nuestro país.

Gobierno significa “dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera.”<sup>21</sup>

En el estudio del término Gobierno, encontramos elementos importantes sobre el tema en cuestión como nos explica Norberto Bobbio “que las formas de gobierno han sido tratadas desde muy antiguo. Aristóteles las dividió en formas puras o normales, incluyendo en ellas: la monarquía, la aristocracia y la democracia; e impuras o anormales, que eran: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. A éstas las consideraba formas degeneradas de las primeras.”<sup>22</sup> Debemos considerar también que Platón establecía el tipo ideal de gobierno en la forma de la aristocracia determinando que existían formas de gobierno corruptas como la oligarquía, la timocracia, la democracia y la tiranía.

---

<sup>21</sup> Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, p.157.

<sup>22</sup> Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, p. 144-150.

Juan Bonnin define al gobierno "como la autoridad creada para dar movimiento al Estado(cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes."<sup>23</sup>

Omar Guerrero describe al gobierno como el "grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder."<sup>24</sup>

Asimismo, Norberto Bobbio establece que "modernamente se clasifican las formas de gobierno atendiendo a dos criterios :

- a) Según la distinta forma en que se haya organizado el poder público supremo, es decir la jefatura del Estado. Nacen así las llamadas formas simples, que son: monarquía y república.
- b) Si se atiende a las relaciones que guardan los diferentes poderes entre sí. Surgen así las llamadas formas mixtas propias del régimen representativo: gobierno parlamentario, presidencial y mixto."<sup>25</sup>

En suma podemos considerar al Gobierno como la acción de gobernar, regir una nación, provincia o plaza. Es un conjunto de personas u órganos revestidos de poder, que expresan la voluntad del Estado y la hacen cumplir, por medio del Poder Ejecutivo. "Gobernantes -sentido usual, gobernantes son los que gobiernan, mandan con su autoridad o rigen una cosa. Pero su sentido usual es el de las personas que forman parte de un gobierno, que es la acción o efecto de gobernar, regir una nación, provincia o plaza. Así, se denomina gobierno en sentido lato al conjunto de personas u órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del

---

<sup>23</sup> Omar Guerrero, La Teoría de la Administración Pública. p. 71.

<sup>24</sup> Mario Martínez Silva. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, P. 61.

<sup>25</sup> Idem.

Estado y hacerla cumplir. El gobierno o conjunto de gobernantes lo forman todos los poderes o funciones de la autoridad pública, o sea el legislativo, el ejecutivo y el judicial; pero la función en que muestran su actividad específica los gobernantes es la ejecutiva."<sup>26</sup>

Gobierno es la dirección de la sociedad a través del Poder Ejecutivo. "El Gobierno es estudiado como una categoría estrechamente relacionada a las categorías de poder ejecutivo y Administración Pública. Así como la relativa identidad entre estas dos últimas categorías está históricamente determinada en la fase bonapartista del Estado capitalista, por la gradual, pero decidida, incorporación de la Administración Pública en el seno del ejecutivo, en detrimento del parlamento, la identidad del gobierno con el poder ejecutivo y Administración Pública igualmente tiene (sic) a darse en ese momento histórico, en la medida en que la dirección de la sociedad se da a través del poder ejecutivo; esto es, en la medida en que el parlamento decae como fuerza decisiva en el concierto del Estado, pasando la función legislativa, de jure y de facto, a manos del ejecutivo."<sup>27</sup>

En este sentido, gobernar es conducir políticamente el conjunto del organismo del Estado e, inclusive, participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirigen. La función gubernamental pasó, hacia mediados del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo, gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sentido público.<sup>28</sup>

En nuestro país, la forma de nuestro gobierno se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 40, el cual dice lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república,

---

<sup>26</sup> UNESCO. Diccionario UNESCO de ciencias sociales. T II, p.957.

<sup>27</sup> Omar Guerrero, La Administración Pública del Estado capitalista, p. 265.

<sup>28</sup> Idem.



representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.<sup>29</sup> Es decir que es la de una república, representativa, democrática y federal.

Gobierno en significado amplio será entonces: " El conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines."<sup>30</sup> Es decir, el gobierno tiene el encargo de ejercer el poder público ante la sociedad a través de los órganos públicos, por lo tanto, las políticas que de éste emanen serán con el tiempo benéficas si los problemas que aquejan a la sociedad son solucionados.

"En el sentido de condición de un dominio organizado, es la expresión de la autoridad del Estado."<sup>31</sup>

Entre sus funciones formales se encuentran la redacción aprobación y ejecución de las leyes así como la interpretación y aplicación del Derecho. Estas funciones se corresponden en líneas generales con las funciones legislativas, administrativas y jurídicas. El grado en que las funciones se corresponden con poderes institucionales específicos corresponde hasta cierto punto de la organización del gobierno dentro de la sociedad. Sin embargo, en los gobiernos modernos se dan también en gran medida procesos consultivos, de diseño y planificación de políticas, de análisis y de revisión de programas. El desarrollo de estas funciones y actividades se realiza principalmente en el aparato administrativo. Estas es la parte del gobierno que ha experimentado mayor expansión entre las funciones que se mencionan: la de intervención pública, asistencia y bienestar social.

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada México 1990, p 172.

<sup>30</sup> De Pina, Rafael. Diccionario de derecho, México, 1989, Ed. Porrúa, p. 406.

<sup>31</sup> Vernon Bognador. Enciclopedia de las Instituciones Políticas, España 1991, Ed. Alianza, p. 337.

En la actualidad hay dos formas de gobierno que prevalecen como son: el parlamentario y el presidencial.

La característica principal del sistema parlamentario es la idea de la fusión entre la mayoría parlamentaria y el gobierno, considerando que el término de gobierno comprende al primer ministro y al parlamento.

En un sistema presidencial hay una verdadera independencia entre la mayoría legislativa y la jefatura política del Ejecutivo.

Bognador menciona lo siguiente: "Una diferencia fundamental entre el gobierno parlamentario y el presidencial reside en el grado de independencia institucional entre las funciones legislativa y ejecutiva. El gobierno parlamentario tiende a fusionar el poder, el gobierno presidencial a fragmentarlo."<sup>32</sup>

Existe otra distinción entre gobierno electo. -que tiene un carácter temporal- y el gobierno permanente de los funcionarios de carrera, que hacen funcionar el aparato administrativo del Estado (los que se ejercen en los países europeos).

La principal característica política de cualquiera de las formas de gobierno son los partidos políticos que compiten entre sí; el gobierno lo ostenta el partido mayoritario o una coalición de partidos.

Si es específica más la determinación del concepto del gobierno, en relación con las funciones del Estado, tal como se han ido distinguiendo en el transcurso de la historia, y tal como se han formulado en la doctrina de la división de poderes, se debe afirmar que el gobierno coincide con el poder Ejecutivo, o mejor dicho con los

---

<sup>32</sup> Vernon. Op. Cit., p. 340.

órganos de la cúspide de ese poder, o sea con exclusión de todo aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea, la Administración Pública.

### **1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La administración pública es la acción del Estado en la sociedad. Es el Gobierno en acción, que a través del Poder Ejecutivo da respuesta a las demandas de la sociedad, las cuales se manifiestan a través del Poder Legislativo, mientras que las acciones se llevan a cabo por el ejecutivo en tanto son vigiladas a través del Poder Judicial.

La evolución de la administración pública es paralela al Estado. Nace con el Estado mismo.

Al igual que al Estado y el Gobierno, las concepciones de Administración Pública son diversas y variadas.

Para Andrés Serra Rojas, la Administración Pública "tiene la finalidad de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".<sup>33</sup>

El Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, define a la Administración Pública como "el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir la

---

<sup>33</sup> Op. Cit. P. 75

política pública, voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes.”<sup>34</sup>

Gabino Fraga , la define como “la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo, y como estructura a los órganos encargados de realizar dicha función.”<sup>35</sup>

Para Miguel Acosta Romero, la Administración Pública , “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan otros poderes, su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta la forma de organización jerarquizada y cuenta con:

1. Elementos personales.
2. Elementos patrimoniales.
3. Estructura jurídica.
4. Procedimientos técnicos.”<sup>36</sup>

En suma las definiciones que sobre administración pública realizan diversos autores, la sitúan como el gobierno en acción a través del Poder Ejecutivo.

### **1.3.1. Evolución de la Administración Pública.**

La Administración Pública moderna surge a raíz del pacto social entre las personas, ocasionado por el instinto de conservación y la voluntad de los individuos de vivir en sociedad.

---

<sup>34</sup> Op. Cit. P. 47

<sup>35</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México 1995, Porrúa, p. 53

<sup>36</sup> Acosta Romero Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, México 1995, Porrúa, p. 143

Al respecto, los orígenes de la Administración Pública se identifican en la policía, que es la ciencia que se fomenta y desarrolla en el seno del cameralismo.<sup>37</sup>

Mediante esta doctrina, se procura la racionalización del trabajo administrativo para lograr objetivos específicos como satisfacer la felicidad de los súbditos y el bienestar de Estado.

De forma paralela, sus esfuerzos también se dirigen a potenciar el poder del monarca como eje económico, político y social del Estado Absolutista y en consecuencia, consolidar y desarrollar la presencia e influencia decisoria del sistema en la estructura del Estado.

Por lo tanto, con la concepción, interpretación e instrumentación de esta doctrina se busca definir, concretar y consolidar procesos e instrumentos efectivos que socaven todos aquellos actos que puedan poner en peligro el orden del Estado, mediante el fomento de actividades encaminadas a la conciliación, a la obtención de una paz duradera y al otorgamiento de justicia en el seno de un sistema con intereses identificados e inamovibles de la nobleza (permanencia en el poder, concentración de la posesión de la tierra, etc.).

---

<sup>37</sup> "El cameralismo se identifica como una corriente histórica que surge en el siglo XVI y alcanza su esplendor en el XVII en países europeos como Alemania y Austria. Esta doctrina se compone de tres materias que son la economía, la policía y la cameralia. A la economía se le interpreta como la propia estructura de la sociedad; a la policía como la ciencia encargada de las actividades administrativas, cuyo objeto es asegurar y permitir el desarrollo tanto del individuo como de la sociedad. Por último, la cameralia es la disciplina a través de la cual se busca volver más racionales y eficientes de las actividades gubernamentales y administrativas del Estado para mejorar la calidad de vida de los individuos y por tanto el progreso de la sociedad."

Fuente: Apuntes tomados en la clase de Teoría de la Administración Pública I, impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, 1995.

Así, es con Carlos Juan Bonnin y con la publicación de su obra "Principios de Administración Pública" en 1808, que la Ciencia de la Policía es asimilada a la Ciencia de la Administración Pública y de ahí se promueve su difusión y aplicación.

Dicha Ciencia es cultivada en Alemania por Lorenzo Von Justi con su obra "Teoría de la Administración Pública", con la que resulta ser un autor de enlace entre la antigua ciencia de la policía y la nueva Ciencia de la Administración Pública.

Sin embargo, es Bonnin a quien se considera el fundador de la misma, puesto que la conversión más radical y completa él la lleva a cabo en territorio francés, al fundir viejos elementos de la ciencia de la policía con los de la recién formada Administración Pública, la cual es el centro de la actividad del Estado, y no sólo -a diferencia de su antecesora- la encargada de la organización y el funcionamiento administrativo de éste.

Para Bonnin, la Administración Pública es "...una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a la cosas."<sup>38</sup>

En este sentido, justifica su existencia a partir de los siguientes principios fundamentales:

- "1.- La administración nace con la asociación o comunidad.
- 2.- La conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3.-La administración es el gobierno de la comunidad.
- 4.- La acción social es su carácter y su atribución es la ejecución de las leyes de interés general."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Guerrero Omar, Introducción a la Administración Pública, p 92.

La Administración Pública nace como una Ciencia esencialmente social que busca la conservación y mejora de la sociedad, le incumben las tareas dirigidas a la protección y fomento de la misma, promoviendo el desarrollo de las capacidades y facultades creativas de los individuos que repercuten en bien de la sociedad y del propio Estado.

Se ocupa -al igual que la policía- de todo lo que en la sociedad ocurre, desde lo indispensable y útil hasta lo superfluo "...de lo más grande hasta lo más pequeño."<sup>40</sup> De tal suerte que el hombre es acompañado por la Administración Pública desde el momento que nace hasta su muerte.

De esta manera, el carácter social de la Administración Pública se lo imprime su propia esencia que es la de salvaguardar la tranquilidad pública, asegurar la salud de los individuos, su acceso a la educación, y desarrollo social: hospicios, asilos, centros de desarrollo familiar, de la infancia, centros recreativos, culturales, de promoción, entre otros. En pocas palabras, en su acción, la Administración Pública asume como responsabilidad la vida humana.

La Administración Pública como garante del orden, la estabilidad y el desarrollo de la sociedad, le corresponde el perfeccionamiento de la estructura estatal; y como vehículo de la acción gubernativa que es, se le exige certeza, eficacia, prontitud y energía.

---

<sup>39</sup> Bonnin Juan Carlos, Principios de Administración Pública, artículo citado en la Revista de Administración Pública, Ed. Especial en Memoria de Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, p. 97.

<sup>40</sup> Omar Guerrero, Introducción a la Administración Pública, cita de Manuel Colmeiro, p.189.

Llevar a buen fin tales programas y en consecuencia la atención de necesidades de interés general implica la existencia de una infraestructura administrativa eficiente, capaz de instrumentar acciones en ámbitos tan diversos como son la salud, la educación, la cultura, las bellas artes, la economía, el desarrollo físico, y psíquico del individuo, el cuidado del medio ambiente, el fomento comercial e industrial, el transporte, etc.

Las instituciones públicas -creadas con el Estado moderno- al cumplir con sus objetivos y metas originalmente encomendadas, legitiman su función al hacer que la sociedad prospere y, en esa medida, aseguran la existencia y desarrollo del propio Estado.

La Administración Pública al encaminarse a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que cumplan los fines del Estado, se desarrollan las fuerzas y capacidades individuales de los hombres en la medida en que se les permite ser más activos y útiles.

La Administración Pública posee una visión general y sensibilidad que le permite percibir cuales pueden ser las causas que llevan a una sociedad al desarrollo o a la decadencia y postración, así como los medios con que cuenta, para lograr el progreso evitando hasta donde sea posible los males que obstaculicen su desarrollo; además, consolida instrumentos efectivos que fortalecen el poder y la presencia del Estado.



## **CAPITULO II. EL CONTROL EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO**

### **2.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO.**

Con el objeto de analizar la importancia del control administrativo en la administración pública, es importante estudiar las fases del proceso administrativo. El control administrativo sigue siendo clave, tanto en la gestión pública como en la privada.

El proceso administrativo es la base de toda buena administración. En la actualidad los conceptos sobre administración han cambiado, se les conoce como gerencia, como reingeniería de procesos, etc., sin embargo en todos los aspectos la utilización del esquema del proceso administrativo sigue siendo vigente.

De esta manera, la administración es un proceso que debe cumplir con las siguientes fases: planear, organizar, integrar y controlar; bajo una coordinación o armonización de todas y cada una de esas mismas etapas.

El proceso administrativo tiene su base en la escuela operacional o del proceso administrativo, que a través de las aportaciones de Henry Fayol se establecen los siguientes elementos: Planeación, Organización, Dirección y Control, los cuales son el basamento del proceso administrativo de cualquier organización que pretenda lograr un objetivo o meta.

Ramiro Carrillo Landeros define al proceso administrativo como "...la serie de elementos o funciones interdependientes, vinculadas por un accionar dinámico a través del cual se busca alcanzar los objetivos asignados a una institución; es una forma de síntesis que permite determinar qué hacen los altos dirigentes en

cualquier tipo de organización en que desarrollen sus actividades, toda vez que dichas funciones tienen un carácter universal, se realizan de manera constante y permiten que tales dirigentes orienten los esfuerzos de otros para lograr propósitos comunes".<sup>41</sup>

El proceso administrativo además de ser un punto de referencia teórico, es una herramienta que sirve para cualquier tipo de organización. Desde la más modesta estructura administrativa hasta organizaciones de gran envergadura, desde una tienda común hasta un supermercado, desde una organización familiar hasta empresas transnacionales.

El proceso administrativo, esta basado en la Teoría General de Sistemas, ya que cada uno de sus componentes se encuentra interrelacionado con los otros subsistemas, la alteración de uno de estos traerá consigo una modificación en el funcionamiento de todo el sistema en su conjunto.

Con el objeto de comprender la envergadura del proceso administrativo, es importante conocer el significado de sus componentes.

### **2.1.1. Planeación.**

En esta fase se establecen los objetivos y metas del proceso administrativo, así como los requerimientos y medios para el logro de los objetivos y metas considerados en una organización. La planeación se basa en tres principios: 1) la habilidad, la cual es elemento que deberá estar presente en todo el proceso para responder a cualquier tipo de situación que se presente en la organización; 2) la estimación de recursos, lo que dará las bases para la integración racional de estos,

---

<sup>41</sup> Carrillo Landeros Ramiro, Metodología de la Administración, México 1991, Ed. Limusa, p. 165.

con el fin de lograr los objetivos y metas establecidos; y, 3) el cambio como elemento esencial de toda administración a través de la aplicación de parámetros que tiendan a la eficiencia y eficacia de toda organización.

En este sentido planear significa establecer a priori toda una serie acciones con la finalidad de determinar estrategias, políticas, programas y procedimientos, con el objeto de lograr los objetivos y metas considerados por cualquier tipo de organización.

Para el mismo autor, la planeación establece: "...la formulación de diagnósticos y pronósticos, continúa con la definición de objetivos y cursos de acción, para culminar con la toma de decisiones acerca de qué hacer, cómo y cuando realizarlo, quién lo ejecutará y de qué manera se controlará".<sup>42</sup>

### **2.1.2. Organización.**

La organización, como su nombre lo indica es el acto de establecer a priori la composición de una estructura a través del ordenamiento de las partes del sistema, con el objeto de llevar a cabo de una manera eficiente y eficaz las otras fases del proceso administrativo.

En este sentido, consideramos a la organización como la "estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados."<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Carrillo Landeros Ramiro, Op. Cit. p. 168.

<sup>43</sup> Reyes Ponce Agustín, Administración, p.277.

Para llevar a cabo una buena organización, es importante considerar una apropiada estructura funcional de los cargos y puestos que se desempeñan en cualquier tipo de institución, a través de un agrupamiento de las unidades de trabajo con el objeto de coordinar eficiente y eficazmente la organización. La estructura de una organización debe establecer las bases para constituir quienes son los encargados de realizar las diversas tareas, y así evitar confusión e incertidumbre en la asignación de actividades.

### **2.1.3. Dirección.**

La dirección es la fase del proceso administrativo que tiene como objetivo ejercer el mando de la unidad y asegurar su coordinación dentro de la misma, y que con otras unidades de la organización parta el cumplimiento de los fines establecidos.

Para Fayol, la dirección "consiste en sacar el mejor partido posible de los agentes que componen su unidad, en interés de la empresa."<sup>44</sup>

La dirección, es de suma importancia para cualquier organización, ya que tiene como misión el logro efectivo de lo planeado, a través de una firme autoridad de los mandos directivos, a través de una toma de decisiones, que tome como base la racionalidad.

La dirección es la fase del proceso administrativo, donde el factor humano es determinante, lo que aumenta el grado de vulnerabilidad, debido a la incapacidad de prever todas las reacciones humanas, y en consecuencia la presentación de fallas u omisiones. En este sentido, "La dirección, al estar estrechamente vinculada con los aspectos humanos de la organización, tiene como una de sus más elevadas

---

<sup>44</sup> Fayol Henry, Op. Cit. p. 254.

metas la de lograr una coordinación efectiva entre los elementos disponibles. Tal situación hace imprescindible que se cuente con buenos canales para las comunicaciones, a fin de que la transmisión de la información se realice en forma clara, oportuna y expedita..."<sup>45</sup>

En suma la dirección, es la fase del proceso administrativo donde recae las responsabilidades para lograr el éxito o fracaso de cualquier organización. Será a partir de una buena dirección donde la administración, ya sea pública y o privada manifieste la eficacia y eficiencia.

#### **2.1.4. Control.**

El control, objeto de estudio de la presente investigación, cumple un papel preponderante en el proceso administrativo, el cual tiene como objetivo la detección de los logros y principalmente de las desviaciones con el objeto de llevar a cabo las medidas convenientes, para hacer las respectivas correcciones y de esta manera lograr los fines establecidos por la organización.

Para fines metodológicos, el análisis del control administrativo, se presenta como apartado.

### **2.2. EL CONTROL ADMINISTRATIVO.**

El control administrativo, tiene una importancia fundamental para la administración, ya sea pública o privada, el cual puede ser aplicado de manera permanente o periódica, por medio de la medición de resultados.

---

<sup>45</sup> Carrillo Landeros Ramiro, Op. Cit. p. 171.

El control implica, la comparación entre lo que se obtiene y lo que se espera, de tal manera que si no se logran los objetivos fijados en la planeación puedan llevarse a cabo medidas correctivas.

La fase del control está compuesto por tres etapas: a) medición del desempeño, que consiste en la determinación de la cantidad o capacidad de una determinada entidad; b) comparación del desempeño con el Standard, donde se miden y evalúan las acciones y resultados en concordancia con lo que previó inicialmente en los planes; c) corrección de las desviaciones, donde se estudian las desviaciones, alteraciones y desajustes, a fin de establecer en caso de ser requeridas, medidas correctivas, las cuales deberán ir acompañadas de responsabilidades fijas e individuales, haciendo del control un aspecto definido y personalizado.

El control se establece como una medición de las actividades que realizan los servidores públicos, confrontando las actividades de estos, con apego a las normas que debieron observar, incluyendo la sujeción a los controles institucionalmente establecidos, función a cargo de auditores especialistas en la materia. En este sentido, el objetivo del control administrativo es la modificación de las actitudes de las personas, a través de la medición de su actuación, que se mide mediante parámetros que se han establecido con anterioridad, es decir a través de la fase de planeación y también estableciendo las previsiones del futuro y estableciendo las respectivas adaptaciones y ajustes.

El control tiene como finalidad la identificación de las causas que originaron desviaciones u omisiones de la organización. El control constituye el mecanismo a través del cual se formulan las recomendaciones u observaciones, que a nivel

correctivo y preventivo deberán acatar los responsable del incumplimiento, en los plazos estipulados para ello y de acuerdo a un programa de trabajo.

La falta de entrega de los requerimientos de las áreas de control puede ser un actor determinante para que la organización no funcione adecuadamente. En este sentido, es básico que se los responsables administrativos aseguren que los recursos se obtengan y usen efectiva y físicamente en la realización de los objetivos de esta.

Generalmente al titular del área encargada del control interno se le denomina Contralor y, su función primordial radica en la constitución y operación de un sistema a través del cual la administración de una institución ejerce el control, con miras a obtener un eficaz y eficiente uso de recursos, de conformidad a los objetivos institucionales. Este sistema se basa en acciones coordinadas para obtener la documentación susceptible de ser confrontada durante la etapa de revisión de auditoría, en la que se detectan las posibles irregularidades en que incurrir los responsables del manejo y control de dichos recursos.

Asimismo, el proceso de control interno determina las acciones a realizar a partir de la información que se utiliza al efectuar la auditoría, que en todos los casos debe ser integral, con el propósito de que las recomendaciones no se centren únicamente en lo recurrente, sino que abarquen aquellos temas que normalmente no habían sido sujetos de revisión, permitiendo la orientación de los responsables hacia la realización de las actividades que lleven a los resultados deseados, en congruencia con los objetivos y metas.

En suma el proceso administrativo cumple la función básica de toda organización, tanto pública como privada.

### **2.3 LA IMPORTANCIA DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El Estado tiene la responsabilidad de satisfacer las demandas de la sociedad, a través de su aparato administrativo y por medio del uso planeado de los recursos humanos, materiales y financieros, con el objeto de otorgar eficaz y eficientemente lo establecido en los diversos planes y programas de desarrollo. Dichos recursos los utiliza por medio del gobierno, a través del poder ejecutivo.

Una de las responsabilidades del sector público es llevar a cabo el control administrativo, por medio de la revisión y evaluación de los actos del gobierno, es decir que los recursos gubernamentales sean aplicados de una forma eficaz y eficiente y por ende transparente.

El control administrativo, se lleva a cabo en los distintos poderes del gobierno, como son en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, con el objetivo de que los recursos sean aplicados de una manera correcta.

En el caso específico del poder ejecutivo, se tiene como objetivo la tarea de observar la correcta planeación de los recursos de los organismos y/o unidades que componen la Administración Pública Federal.

El control tiene por finalidad verificar y evaluar la actividad de las instituciones y organismos que componen la Administración Pública Federal en un ámbito de legalidad y cuya finalidad es la corrección con oportunidad de las acciones administrativas del Estado. En este sentido puede actuar como un acto sancionador si es que las circunstancias así lo requieren.



En suma el control, es una de las partes medulares del proceso administrativo, que en el ámbito público se vuelve determinante para satisfacer las demandas de la sociedad, a través de una Administración Pública eficiente y eficaz.

## **CAPITULO III. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

### **3.1. ANTECEDENTES.**

En nuestro país, las unidades de control administrativo han estado vinculadas al Poder Ejecutivo, las cuales tienen una importancia trascendental en el buen aprovechamiento de los recursos gubernamentales.

Así, en la época colonial se constituyó la Hacienda Indiana o Hacienda Real, la cual se caracterizó por tener un sistema administrativo complicado, por el gran número de disposiciones y la gran diversidad de funcionarios que realizaban funciones de vigilancia, se caracteriza por la expedición de leyes que propiciaron el establecimiento de instrumentos incipientes de control, como son las figuras fiscales, contadores del consejo, oidores y visitadores. En un documento de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto se decía: "El carácter patrimonialista de la función real condujo a que las gestiones de control estuvieran encaminadas básicamente a la protección de los intereses de la Corona. Por tanto, era natural que los destinatarios del control fueran precisamente los Virreyes. Estos tenían la obligación de rendir informes del estado de sus gobiernos; tanto al recibir el cargo como al dejarlo. Llegándose al grado de que si no lo hacían serían pagados del último año de sus gajes." <sup>46</sup>

En la época independiente, se buscó instituir el Estado y proceder a dar forma y carácter a la recién formada Administración Pública, resultado de lo anterior, el día 8 de noviembre de 1821 se publicó el reglamento para el gobierno interior y

---

<sup>46</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Evaluación y Control de la Administración Pública, México 1988, SPP, p. 15

exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal, el cual representa la primera disposición para controlar las cuentas de gastos de cada Secretaría.

A principios de la época independiente se creó la Ley del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, "la cual se consideró como el sistema más completo de organización hacendaria que se formó desde la independencia de nuestro país. El sistema de organización de la Hacienda Pública implantado por la citada ley del 16 de noviembre de 1824 se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público."<sup>47</sup>

Durante 1824 se originó una preocupación para establecer los mecanismos de control dentro de la Administración Pública. Por lo cual se creo el Departamento de Cuenta y Razón como el área a formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, siendo suplida en 1831 por la Dirección General de Rentas, la cual al reforzarse el esquema de centralización, produjo que la SHCP quedara como única dependencia fiscalizadora encargada de la recaudación y distribución de los caudales públicos, de la fiscalización, dirección de la contabilidad y de la glosa.

A partir de la etapa pos-revolucionaria, el país se encontraba inmerso en una constante inestabilidad política, económica y social, lo que dio como resultado que se buscara el establecimiento de leyes y decretos que contribuyeran al fortalecimiento de la Administración Pública, entre las que sobresalía la Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Las "atribuciones principales de la Dirección de Contabilidad y Glosa eran: llevar la contabilidad de la Federación, por medio de la revisión y concentración de las

cuentas de todas las oficinas, empleados y agentes de la administración con manejo de fondos; glosar las cuentas que no hubieran sido por las direcciones generales; vigilar por medio de sus delegados, las operaciones de contabilidad y glosa de las direcciones; determinar con aprobación de la Secretaría de Hacienda las reglas y formalidades de la contabilidad de todas las oficinas; proponer las medidas procedentes para perfeccionar las operaciones de recaudación y pagos; dar conocimiento de las responsabilidades en que incurran los empleados con manejo de fondos; entregar la cuenta, con los libros respectivos a la Contaduría Mayor; Expedir los finiquitos de las cuentas parciales y llevar registros nominales del personal de la administración, en especial del que maneja fondos, así como, de las finanzas otorgadas a esta.<sup>48</sup>

Lo anterior, representó un gran paso en la Evolución del Control, pero no fue eficiente, ya que sus funciones fueron mínimas, lo cual se manifiesta en la importancia de separar estas direcciones de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para así transferir sus actividades a un nuevo departamento administrativo que estuviera bajo las órdenes del Poder Ejecutivo, además de que tuviera todos los atributos legales necesarios para el buen despacho de sus asuntos y concentrara las funciones del control a fin de apoyar el eficaz y eficiente desempeño de la Hacienda Pública. Como se establece en dar un énfasis al control presupuestal, lo que no se logró completamente en tanto faltaron las condiciones de autoridades e independencias necesarias.

### **3.2. DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

---

<sup>47</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Secretaría de Contraloría General de la Federación 1993, Ed. FCE, p. 469

<sup>48</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, 23 de marzo de 1910, p. 28

En la administración del presidente Venustiano Carranza se estableció el Departamento de Contraloría General de la Nación, el cual conforme al artículo décimo tercero de la Ley de Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos del 25 de diciembre de 1917, era el responsable de llevar la contabilidad general de la Federación; ejercer la fiscalización de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública; manejar los fondos, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; así como "prevenir con oportunidad pagos indebidos, gastos improcedentes y erogaciones innecesarias; evitar malversaciones de caudales y coadyuvar con las secretarías y departamentos a mantener el orden de todas las oficinas encargadas de los fondos públicos."<sup>49</sup>

Una vez que entró en vigor la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Nación, el 18 de enero de 1918 quedó regulada su organización, competencia y atribuciones. Sin embargo, dicho departamento se encontró con problemas de aceptación propiciados por su jerarquía administrativa, ya que no se le reconocía ninguna personalidad. Esto provocó gran confusión, puesto que se creía inconveniente que tuviera el nivel de departamento administrativo. Aunado a lo anterior era notoria la debilidad de sus ordenamientos, la duplicidad de sus funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda y la confusión de sus facultades y atribuciones. Dicho departamento propició gran desorganización financiera y se llegó a las siguientes conclusiones: "Las leyes que formaban el marco jurídico del Departamento eran anticonstitucionales, ya que sus conceptos adolecen de vaguedad e imprecisión, su base jurídica choca con diversas leyes existentes, sin derogarlas e invade facultades del Congreso y de la Secretaría de Hacienda; en cuanto al servicio que desempeña el Departamento de Contraloría no es nuevo y se observa que no remedió nada en cuestión de abusos, ya que éste originó gran desorganización financiera; finalmente se advertía que era evidente la deficiencia

---

<sup>49</sup> Secretaría de la Presidencia (compilación), La Hacienda Pública, México a través de sus Informes

de este Departamento, el cual se proyectó por norteamericanos para reorganizar la situación financiera, sin poder siquiera lograr mejorar la condición hacendaría anterior.”<sup>50</sup>

La creación del Departamento de Contraloría General de la Nación representó un intento por mejorar la administración fiscal de Ejecutivo. Desde su conformación en 1917 hasta 1925 el Departamento de Contraloría no sufrió cambios radicales, año en que el presidente Plutarco Elías Calles le cambió de denominación a Departamento de Contraloría de la Federación.

### **3.3. DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA DE LA FEDERACIÓN.**

El 10 de febrero de 1926 se expidió la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación; “Los motivos principales a los que obedeció dicha reforma a la Ley, consistieron en que se tenía la idea generalizada de que había sido elaborada con premura, a efecto de que cuanto antes comenzara a funcionar, por ello, adolecía de grandes defectos y como era un nuevo organismo administrativo, sin antecedentes legislativos, se cometió el error de dejarlo sometido a dos leyes: la del 23 de mayo de 1910 y la del 19 de enero de 1918; ésta última no derogó a su antecesora, lo que provocó serios problemas y se comprendió que era necesario fusionar ambos preceptos en una sola Ley que reglamentaría las funciones propias de la Contraloría. El Contralor sostenía que la Ley Orgánica del Departamento de 1918 en las condiciones en las que se encontraba no definía de manera precisa el carácter y funciones esenciales del Departamento; ...carece de método en la exposición de sus conceptos; no determina el alcance en la fiscalización sobre las oficinas manejadoras de fondos y

---

Presidenciales, p.413-414.

<sup>50</sup> G. L. Llergo, Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efectos de la creación de la Contraloría, Revista de Administración Pública No. 54 abril-junio 1983, p.125-126.

bienes de la federación no concede la debida importancia al control previo de los gastos de la administración y además, trata con excesiva ligereza cuestiones de tanto interés como la fiscalización en materia de contratos y lo relativo a responsabilidades por causa de manejo de fondos o administración de bienes...,<sup>51</sup> con el fin de expresar mejor su competencia y ámbito de acción, así como definir las bases de sus organizaciones y funciones, entre las que destacaban: la fiscalización de los fondos y bienes de la nación, glosa de las cuentas, contabilidad de la Hacienda Pública Federal, examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal, la fiscalización en materia de deuda pública y el registro general de funcionarios y empleados de la Federación.

Este departamento introdujo cambios jurídicos profundos al modificar la técnica normativa y separar los aspectos que deben estar contenidos en la ley, de aquellos que deben ser regulados por el reglamento. Lo anterior propició mayor coherencia y claridad, sin embargo fue hasta el 1º de enero de 1927 cuando entró en vigor su reglamento. Complementariamente, en 1926, se publicó la ley que estableció las comisiones especiales de eficiencia con objeto de que las Dependencias emplearan sistemas modernos que facilitarían el rápido despacho de los asuntos.

A pesar de las limitaciones que el departamento tuvo para su desarrollo, permaneció en la Administración Pública durante 15 años. Una vez omitido, sus atribuciones fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda; se afirma que "con algunas modificaciones que se introduzcan en los actuales sistemas de glosa y contabilidad puede ejercerse un control eficaz sobre los gastos públicos, sin necesidad de la Contraloría",<sup>52</sup> por ser la responsable del patrimonio federal. Se

---

<sup>51</sup> Departamento de Contraloría de la Federación, Boletín de Informes, No. 1 marzo-abril 1925, p.12-13.

<sup>52</sup> Excélsior, Estimaciones sobre egresos, 19-octubre 1932, p.1

sostenía que con su supresión se lograrían considerables economías presupuestales.

El 22 de diciembre de 1932 el presidente sustituto, Abelardo L. Rodríguez, suprimió el Departamento de Contraloría de la Federación; señalando que "dicha decisión obedece entre otros motivos a que: tal Dependencia no informaba oportunamente y que en ocasiones eran contradictorios los datos proporcionados sobre el ejercicio presupuestario; se le consideraba como un órgano embarazoso que hacía más lento y difícil el despacho de los asuntos debido a su creciente y rigurosa intervención, e incluso en ocasiones invadía facultades propias de la Secretaría de Hacienda; por lo tanto, afirma el Ejecutivo que el Departamento de Contraloría de la Federación no contribuyó al perfeccionamiento de la Administración Pública, ni cumplió con su objetivo de fomentar la moralización y control sobre el manejo de los fondos federales, y que desempeñaría las funciones de fiscalización preventiva, presupuestación de tesorería, crédito, seguros, finanzas y moneda; mientras que, a la Tesorería se le responsabilizó del manejo de fondos (recaudación, pagos, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), por lo que se le comprometió de la entrega del Informe del Estado del movimiento de ingresos y egresos habidos al día anterior. Por su parte, a las Secretarías y Departamentos Administrativos se les reintegraron las Atribuciones y responsabilidades que les eran propias en lo relativo a la ejecución de sus presupuestos, haciendo desaparecer las inútiles y costosas trabas que el Departamento de Contraloría oponía a las Dependencias."<sup>53</sup> Por lo cual en 1934 se atribuyó a la Secretaría de Hacienda la función de controlar a las Dependencias y Entidades.

### **3.4. LEY PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**



### **3.4.1. Primera Ley para el Control (1947).**

Durante los sexenios de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho (1934-1946) se le dio de poca a nula importancia a las actividades de control gubernamental, debido a que los esfuerzos mayores se orientaron hacia el crecimiento, fomento y promoción del desarrollo económico y social, tanto público como privado en su conjunto.

A principios de 1947 en lo que respecta a la administración paraestatal era patente la indefinición legal de las empresas, debido a que no tenían un marco específico de control por su diversidad estructural, la variedad de su razón social y/o por los diferentes aspectos que concurrían en la actividad que realizaban.

Ante esas circunstancias y dado que "el número de empresas y organismos del Estado habían adquirido gran significación y se advertía una clara tendencia a un crecimiento todavía mayor en 1947, el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés manifestó abiertamente su preocupación por establecer mecanismos para coordinar, vigilar y supervisar financiera y administrativamente a las empresas";<sup>53</sup> con ello inició formalmente un verdadero esfuerzo por ejercer mejor control en el ámbito del sector paraestatal, el cual culminó con la expedición de la primera ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1947, la cual formalizó la supervisión financiera y el control administrativo del Ejecutivo Federal en dicho ámbito de competencia. En lo que corresponde al sector central esta ley le atribuía facultades de control y vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su artículo 5º establece que la

---

<sup>53</sup> Diario de los Debates, Exposición de motivos de la Ley para el control de 1947, 27-octubre-1932, p.6 .

<sup>54</sup> Carrillo Castro Alejandro, et. Al., op. Cit., p. 42.

Secretaría de Hacienda quedó autorizada para solicitar informes financieros, revisar, vetar o reformar presupuestos, programas, operaciones e inversiones; practicar auditorías, glosa de cuentas y revisar balances; clasificar las erogaciones previamente a su pago, pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto; promover innovaciones a la organización y funcionamiento; fincar las responsabilidades que resultaran en el manejo y operaciones de los bienes de las empresas u organismos y autorizar la cancelación de créditos de esas instituciones,<sup>55</sup> a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; "Para asegurar una vigilancia eficaz del uso que se dé a los bienes de la nación, se creó, en enero de 1947, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esto es algo más que una mera Ley o un simple Decreto; con la nueva Secretaría se agregó una pieza más a la maquinaria administrativa, la cual, mediante un amplio control sobre contratos, precios y calidad de los bienes y servicios, está capacitada para impedir las actividades de los posibles sobornadores. Como tiene facultades para investigar los asuntos internos de Secretarías y Departamentos, la nueva dependencia bien podría minar esas fortalezas feudales que han servido para proteger los manejos financieros deshonestos."<sup>56</sup>

Otro esfuerzo importante para establecer el control del gobierno lo constituyeron la Comisión Nacional de Inversiones (del 31 de enero de 1948) dependiente de la Secretaría de Hacienda, en la que recayó el control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 30 de diciembre de 1947, p.48.

<sup>56</sup> Gordon Schaeffer, et. Al., La Administración Pública Mexicana, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública, autores extranjeros, op. Cit., p.295.

<sup>57</sup> Carrillo Castro Alejandro, La regulación jurídica de la empresa pública en México, Anuario Jurídico, p. 76.

Durante la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, y como resultado de un nuevo intento por racionalizar la administración del sector público y coadyuvar al control financiero del gobierno, en 1935 se estableció el comité de inversiones el cual logró estudios sobre política económica. Este tuvo una serie de importantes actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas, pero no llegó a ser verdaderamente un mecanismo operativo y dado que rebasó las actividades de la Secretaría de Hacienda, el 29 de septiembre de 1954 se le cambió de denominación por la de Comisión de Inversiones, la que quedó dependiente del Ejecutivo Federal y encargada de estudiar los proyectos de inversión pública, realizar estudios económicos y someter a consideración del Presidente el programa coordinador y jerarquizador de las inversiones públicas.<sup>58</sup>

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) continuó con la consolidación de las funciones de control que ejercían tanto la Administración Centralizada como la Paraestatal, en tanto que con Adolfo López Mateos (1958-1964) se propició un importante avance en materia de control, el que puede resumirse en las siguientes acciones:

La publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, establecía que "la Secretaría del Patrimonio Nacional, era la responsable del control financiero y administrativo, y la recién establecida Secretaría de la Presidencia, se le atribuyeron las funciones de planear, coordinar y vigilar el gasto público y las inversiones del sector paraestatal. Sin embargo, la Secretaría de Patrimonio Nacional, no pudo implantar en forma adecuada el control, debido a la gran cantidad de organismos y empresas existentes,"<sup>59</sup> por lo que el 13 de marzo de

---

<sup>58</sup> Ibidem., p. 82.

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 29 de Diciembre de 1958, p. 57.

1959, fue implementado por los titulares de la Secretaría de la Presidencia, Patrimonio Nacional, Hacienda, Industria y Comercio, y el Director de Nacional Financiera. A éste se le responsabilizó de la aplicación y operación, y proponer su supresión, disolución y liquidación. Se reconocía como una "verdadera Comisión Intersecretarial con facultades ejecutivas, que hubiera podido resolver múltiples problemas de los organismos descentralizados; no obstante a los tres años y medio de creada no había tenido ni una sola sesión de trabajo."<sup>60</sup> Complementariamente, se estableció la oficina técnica administrativa de la junta de gobierno para atender los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control y la comisión intersecretarial, ésta última encargada de formular los planes para el desarrollo económico y social de marzo de 1962 y de la elaboración del plan de acción inmediata 1962-1964.

#### **3.4.2. Segunda Ley para el Control (1966).**

Después de la toma de posesión del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se gestaron profundas reformas en materia de control, las que brevemente se enuncian a continuación:

En enero de 1966, se publicó la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La cual derogó a la de 1947 y estableció un control común entre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin considerar sus diferencias Sin embargo dicha ley fue contradictoria. Un estudio sobre la Ley establece que: "heredó la vigente Ley, de la de 1947 la incongruencia jurídica de fijar un régimen

---

<sup>60</sup> Seaktuelm Alatraste, La estructura del control externo de los organismos descentralizados, En aportaciones al conocimiento... op.cit., p.348.

común para los organismos descentralizados y para las empresas de participación estatal, cuando la misma Ley los entiende como organismos distintos.<sup>61</sup>

Los cambios más importantes que reintrodujeron con esta nueva Ley para el Control serían, entre otros, los siguientes: "quedaron exceptuadas del control las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; las empresas en que dichas entidades hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria; las Instituciones docentes y culturales y los Fideicomisos del Gobierno Federal. Con dicho ordenamiento se pretendía definir y sancionar el propósito; funciones y objetivos de cada entidad paraestatal; coordinar sus acciones; procurar que fueran compatibles y complementarias, para aprovechar mejor sus recursos; evitar la competencia innecesaria y verificar el cumplimiento de los objetivos y el ejercicio adecuado del presupuesto."<sup>62</sup>

En esta administración el control y la vigilancia que ejercía la Secretaría del Patrimonio Nacional era independiente de los que correspondían a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, constituyéndose, de esta manera, lo que se conoció como "el triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal. El control quedó así asignado, a tres dependencias del Ejecutivo Federal: la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control y numerosos acuerdos presidenciales les otorgaban facultades concurrentes y aún superpuestas y duplicatorias a cada una de ellas para vigilar que el uso de recursos, por parte de los órganos del sector público, se llevaran a cabo con apego a la legalidad y en cumplimiento a los lineamientos, normas, objetivos y metas políticas, económicas y sociales del gobierno. Como consecuencia de lo anterior, estas tres dependencias

---

<sup>61</sup> Revista de la Facultad de Derecho de México, No. 79-80, p.1270

establecieron instrumentos y medidas -en ocasiones conjuntamente, pero la mayoría de las veces cada una por su cuenta- cuyos avances y tropiezos constituyen los más importantes antecedentes de las reformas administrativas instrumentadas por el gobierno del Presidente José López Portillo al inicio de su sexenio 1976-1982.<sup>63</sup>

La ley de 1966 sentó las bases para la creación de la Dirección General de Control y Vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, adscritas a la Secretaría de Patrimonio Nacional, que sustituyó a la anterior Junta de Gobierno, creada por decreto el 31 de marzo de 1959. Además modernizó los procedimientos de vigilancia, control y supervisión de la planeación y ejercicio del gasto público. No obstante, algunos autores, sostienen que el aludido ordenamiento jurídico no era preciso, dado que propició una grave anarquía jurídica y administrativa al no diferenciar el régimen jurídico de los organismos y empresas; aunado a la anterior su contenido era limitado porque sólo regulaba el control que correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y simplemente apunta lo correspondiente a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda; por lo tanto, no otorgó a los organismos y empresas la autonomía necesaria que les permitiera manejarse en términos de vigilancia, no de tutela administrativa.

### **3.4.3. Tercera Ley para el Control (1970).**

En 1970 el Presidente Luis Echeverría Álvarez promovió la expedición de una tercera ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970, su objetivo era el mejoramiento de la vigilancia y control gubernamental de las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, a fin de instrumentar

---

<sup>62</sup> Carrillo Castro Alejandro, et. Al., op. Cit., p. 60

un verdadero régimen de control que comprendiera desde la aprobación del presupuesto de egresos, su ejecución y manejo preciso y coherente.

Dicha ley conservó la distribución de facultades que señalaba la ley de 1966 en lo que se refiere a las Secretarías que constituían el triángulo de la eficiencia de la Administración Pública. Es decir, la Presidencia seguía siendo responsable del control de las inversiones, Hacienda y Crédito Público del presupuesto y la del Patrimonio Nacional de la vigilancia y control de las operaciones.

En lo que respecta a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, y a los fideicomisos, se establecía que debían inscribirse en un registro, y que era responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional someter al Ejecutivo Federal la transformación, fusión, disolución o liquidación de dicho sector.

Las empresas y organismos debían observar, además de la ley para el control de 1970, otros ordenamientos jurídicos y legales de su competencia, así como las acciones de control que ejercieran instancias tales como: las Secretarías de Estado facultadas para ello, el Congreso de la Unión, la Contaduría Mayor de Hacienda, el Poder Judicial y la propia sociedad civil.

### **3.5. EL CONTROL DURANTE EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.**

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se practicaron diversos estudios sobre la Administración Pública con objeto de que operara de manera programada e incrementara su eficiencia y eficacia. Como resultado de lo anterior

---

<sup>63</sup> Ibidem, p. 62-63.

en 1971 la Secretaría de la Presidencia estableció la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituyó a la Comisión de Administración Pública.

La Dirección de Estudios Administrativos se encargó de la elaboración de las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976"; el Programa de Reforma Administrativa tenía como objetivos: introducir nuevos criterios en la programación del presupuesto, elaborar y adoptar modernas normas y métodos de organización e implantar mecanismos que coadyuvaran a un eficiente control administrativo, a fin de proporcionar congruencia y carácter simplificador al quehacer gubernamental, haciendo más rápidas, expeditas y eficaces sus operaciones,<sup>64</sup> documento en el que se concluye que el crecimiento anárquico, coyuntural y no programado del sector público ocasionó el desequilibrio de las secretarías que debían actuar como cabeza del sector. Los resultados de dichos programas evidenciaron la ausencia de un sistema integrado de planeación y la falta de coordinación en el ejercicio del control normativo y operativo que instrumentaban las Dependencias.

En el marco de la reforma administrativa destacan las siguientes acciones para coadyuvar a mejorar la eficiencia del control presupuestal, el que fuera permanente y estricto: la publicación del acuerdo que establece las unidades de programación en cada Secretaría, Departamento, Organismo Descentralizado y Empresas de Participación Estatal, del 11 de marzo de 1971; el establecimiento de la comisión de coordinación y control del gasto público, del mismo año; la implantación del presupuesto por programas y actividades, éste último poderoso instrumento de control de la administración paraestatal; la instalación de la unidad de coordinación general de estudios administrativos que reunía diversos niveles jerárquicos, el proceso de sectorización de la Administración Pública, el cual se



constituyó en un importante instrumento de control gubernamental en este marco sectorial "se tuvieron que ampliar, perfeccionar y mejorar los mecanismos de evaluación y control de las Dependencias y Entidades, en ese sentido destacan el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF); los nuevos sistemas de contabilidad y registro; el control de los contratos y las obras públicas; el control y vigilancia de la administración de bienes muebles e inmuebles y el nuevo sistema de auditoría."<sup>65</sup> El acuerdo del cinco de abril de 1973 en el que se insiste a los titulares de las instituciones que debían apoyar la reforma administrativa, tal documento es testimonio del serio esfuerzo por llevar a cabo la evaluación de la reforma administrativa y por consiguiente un mejor control del sector público.

La política gubernamental del presidente José López Portillo (1976-1982) continuó otorgando mayor énfasis a la evaluación que al control, ya que: "El hecho de que hasta entonces fueran tres las Secretarías de Estado encargadas de la planeación, financiamiento y control de las actividades públicas impidió muchas veces que tales tareas se realizaran de manera coherente y oportuna. De ahí que se creara, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Secretaría de Programación y Presupuesto."<sup>66</sup>

Esta instancia representó un efecto fundamental en materia de control, al quedar como responsable de la evaluación de los resultados de gestión de los organismos, así como del control y coordinación de la programación, y la reforma administrativa.

---

<sup>64</sup> Diario Oficial de la Federación, Bases para la promoción y coordinación de los trabajos de Reforma Administrativa, 28 de Enero de 1971, p.35.

<sup>65</sup> Carrillo Castro Alejandro, et. al., Op. cit., p. 131

<sup>66</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, op. Cit., p. 40

Entre las unidades administrativas integradas de dicha Secretaría, destaca la Subsecretaría de Evaluación ésta tenía como objetivo fundamental integrar al proceso de evaluación, el control y la información. Ello propició la necesidad de promover reformas administrativas, legales y programático-presupuestales que coadyuvaran al fortalecimiento del proceso de planeación, presupuestación y evaluación gubernamental.

Como resultado de dichas reformas se gestó una vasta publicación de instrumentos normativos, entre estos sobresalen:

- \*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-1976).
- \*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F. 31-XII-1976).
- \*Ley General de Deuda Pública (D.O.F. 31-XII-1976).
- \*Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la A.P.F. (D.O.F. 31-XII-1979).
- \*Ley General de Bienes Nacionales (D.O.F. 8-I-1982).
- \*Ley de Obras Públicas (D.O.F. 30-XII-1980).
- \*Ley de Información Estadística y Geografía (D.O.F. 30-XII-1980).
- \*Acuerdo que establece la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento (D.O.F. 29-VIII-1979).

Estas normas otorgaron mayor sistematización a las actividades, ya señaladas, de programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto Público Federal, lo que evidentemente coadyuvó al mejoramiento de la Administración Pública.

El 21 de octubre de 1977 se constituyó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, responsable de propiciar la eficiencia centralizada y paraestatal. Ese mismo año se publicó el acuerdo que determina que las Entidades

Paraestatales deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programas y presupuestos del siguiente ejercicio fiscal, a fin de que ésta evaluara los programas de inversión estableciendo prioridades según el monto e impacto. Ambos instrumentos representan ejes importantes del control que ejercía el Ejecutivo Federal.

Durante la administración de José López Portillo la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo una participación destacada, puesto que diversos ordenamientos le otorgaron amplias facultades en materia de planeación, control, información y evaluación. Lo cual le permitió sentar las bases para la consolidación de un sistema integrado que se caracterizara por la congruencia, eficacia y eficiencia de las acciones de los sectores gubernamentales. Todo lo anterior se consolidó en el marco del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

### **3.6. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.**

Es hasta el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se logra constituir un ámbito institucional más amplio que da al control de la Administración Pública Mexicana un mayor poder, a través de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). La creación de dicha Secretaría fue resultado de aglutinar a todas las instancias de control que se encontraban dispersas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional.

En el período del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el proceso de evolución de la Administración Pública propició a partir del 1º de enero de 1983 el establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, figura

jurídica que dio homogeneidad al control e integró y fortaleció dichas funciones. Esta secretaría concentró las actividades de supervisión y vigilancia del presupuesto en un mecanismo sistemático global; su establecimiento representó un esquema integrado y moderno, para uniformar, optimizar y dar coherencia a las políticas y normas de control y evaluación dispersas hasta entonces.

Un elemento fundamental de la creación de la SECOGEF fue sin duda la puesta en marcha del tema "Renovación Moral", que trató de guiar todos los aspectos de funcionamiento de la Administración Pública Mexicana. "La renovación moral como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que dependiendo directamente del Ejecutivo Federal normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de un auténtico sistema de vigilancia y evaluación en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública" <sup>67</sup>

A través de la creación de esta dependencia, se establecen dos ejes fundamentales, los cuales tendrán como objetivo eficientar la acción de la administración pública. El primero de estos es la modernización de la gestión pública y el segundo es el aseguramiento de un funcionamiento correcto y transparente de los recursos con que cuenta el aparato público por medio de un eficiente sistema de control.

---

<sup>67</sup> Ibid. P. 496

Un elemento que fundamenta la creación de un sistema integral de control, son los ordenamientos jurídicos los que juegan un papel fundamental, ya que éstos sustentan la existencia de dichos sistemas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del artículo 16, el cual se refiere al origen y motivación de una unidad competente cuando ésta ejerce un acto de carácter imperativo, es decir se habla de una garantía de legalidad en las acciones que lleva a cabo la Administración Pública Federal que sea más ágil y sus funciones tengan un carácter siempre legalmente fundamentado; la inclusión también de aspectos como modernizar y hacer más eficiente el servicio público, en la simplificación de los procedimientos para evitar una excesiva regulación de los mismos, formaron parte de la renovación moral con el objeto de evitar vicios y corrupción al interior del aparato gubernamental, ya que las crisis económicas por las que atravesaba nuestro país, ya no permitían la dilapidación de los recursos nacionales.

En el sexenio de 1988-1994, se mantuvo en la estructura administrativa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, teniendo como programas de trabajo principales:

- La contraloría social, instrumento preventivo que tenía como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público.
- Responsabilidades de los servidores públicos, este programa tenía como objetivo fundamental promover y vigilar el escrupuloso cumplimiento de las disposiciones y principios contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedeciera a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y para lo cual se

lleva a cabo el control patrimonial de los servidores públicos, la verificación de las posibles responsabilidades y, en su caso, la aplicación de las sanciones que marca la ley.

- Promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, prevería la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación de la Administración Pública para prevenir irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y el gobierno, y agilizar las gestiones de los ciudadanos. Dicha promoción de la eficiencia y eficacia también trasciende hacia la Administración Pública estatal y municipal.
  
- Control, fiscalización y evaluación de la gestión pública, orientada a optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación, con lo cual se promueva un enfoque preventivo, se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y la observancia del marco normativo que regula la función pública. Este programa se realizó con la participación de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, los comisarios del sector paraestatal, los delegados de contraloría en el sector central, los auditores externos y los contralores de los Estados.
  
- Modernización, vigilancia y evaluación de las empresas públicas, enfocada a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como la promoción, seguimiento y vigilancia del programa nacional de modernización de la empresa pública 1990-1994. Para ello se enfatizó sobre la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, la

aplicación de la auditoría externa y el seguimiento y fiscalización del proceso de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias.

Sin embargo, se observa que aunque el control se ha orientado fundamentalmente al cuidado de los fondos públicos, la vigilancia del presupuesto y el seguimiento de los programas de gobierno, el control no ha podido constituirse en un elemento que genere resultados contundentes, por el contrario se le observa como un obstáculo que frena, limita y en ocasiones imposibilita la actuación del resto de las Dependencias.

En materia de vigilancia y combate de la impunidad, se observa que la excesiva regulación ha propiciado canales de corrupción que aún no se logran erradicar.

Por tal motivo es absolutamente necesario la presencia de un órgano de control que vigile y frene el inadecuado manejo de los recursos, que se constituya en un efectivo instrumento del Poder Ejecutivo que coadyuve al mejoramiento de la función pública, cuya actuación esté regulada por ordenamientos jurídicos específicos.

Los resultados obtenidos en materia de control hasta el momento han sido limitados, por lo que se requiere hacer más efectiva su actuación, a fin de que sea un elemento que apoye la gestión pública. El replanteamiento formulado permite avanzar hacia la consolidación de esta función en el aparato gubernamental; ya que el control constituye una actividad fundamental del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos y la conducta de los servidores públicos.

### **3.7 EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN EN LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.**

A partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se dieron una serie de ajustes en el funcionamiento de ésta, a través de la modificación de sus respectivos Reglamentos Internos. El día el 27 de julio de 1993 apareció en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la composición de la Secretaría, suprimiéndose la Unidad de Comisarios e introduciéndose variantes respecto a las atribuciones de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control y Evaluación de la Gestión y de Auditoría Gubernamental.

La Secretaría quedó integrada por: la Dirección General Jurídica; la Unidad de Comunicación Social; la Subsecretaría "A" la cual tuvo bajo su responsabilidad a la Dirección General de Simplificación Administrativa, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Dirección General de Operación Regional. Mientras que la Subsecretaría "B" estuvo integrada por la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Dirección General de Auditorías Externas y la Dirección General de Auditoría Gubernamental. Además de la Contraloría Interna y la Oficialía Mayor.<sup>68</sup>

Con base en la normatividad, se le atribuye a esta Dependencia su intervención en el cumplimiento de determinados programas específicos que por ser prioritarios implican la actividad de control incluyendo también la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de acciones públicas y de las responsabilidades de los servidores públicos, creando posteriormente una unidad denominada Contraloría Social, también se incluyen los procesos de simplificación administrativa en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal, así como las acciones y

---

<sup>68</sup> Ibid. p. 565



procedimientos relacionados con la reestructuración de Entidades Paraestatales del sector público.

### **3.8. LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es el resultado de un profundo replanteamiento sobre la anterior forma de organización de su predecesora, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el marco de actuación de ésta tuvo que ser cuestionado y por lo tanto sus sistemas de vigilancia en las Dependencias del sector público también.

Mediante el decreto publicado el día 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para que a través de la Administración Pública Federal pudieran llevar a cabo sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, es decir un nuevo esquema de organización que evitará la duplicidad de funciones y precisara responsabilidades, se modificó el nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo otorgándole nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, de manera adicional a las que originalmente tenía en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Mediante la publicación del Reglamento Interno en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, se modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas de acuerdo a lo estipulado en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El cambio en la estructura de la SECODAM, se debió también al análisis permanente de la normatividad que regula la actuación de la Administración Pública Federal, por lo que determinó que existían limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, las cuales son los instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública y así evitar cualquier conducta que pudiera vulnerar los principios que rigen el quehacer público.

Los principales objetivos de la SECODAM, son el determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional y de igual manera ejercer las atribuciones conferidas bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que le han sido encomendadas.

Entre las funciones de la SECODAM, destacan:

1. La Designación y remoción directamente a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, así como de la Procuraduría General de la República para dotar a estos Órganos Internos de Control de la autonomía que requiere la función del control y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto al órgano rector y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizador.
2. Programa de combate a la corrupción y mejoramiento de los servicios públicos en la modalidad del "Usuario Simulado."

3. La promoción de la aplicación del Programa para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000, al interior de la propia Secretaría, así como evaluar sus avances y resultados.
4. Dotar de carácter expreso de órganos de autoridad a los Órganos Internos de Control con mención especial de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoria y competencia integral en materia de responsabilidades.
5. Conjuntamente con la consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se participó con la formulación de los proyectos de Reglamentos Internos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Energía e Industria Paraestatal y Salud.
6. Proyectos de Acuerdos Secretariales para destino de los inmuebles federales al servicio de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, entre otras funciones.

A su vez , la estructura de la SECODAM, quedó de la siguiente manera:

Las Subsecretarías "A" y "B" fueron suprimidas creándose las de atención a la Ciudadanía y Contraloría Social y la de Normatividad y Control de la Gestión Pública, respectivamente.

Los órganos dependientes de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, son: la Dirección General de Atención Ciudadana, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Dirección

General de Operación Regional y Contraloría Social y la Dirección General de Inconformidades.

De la Subsecretaría "B" que se convirtió en Normatividad y Control de la Gestión Pública, dependen los siguientes órganos: Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública y la Dirección General de Auditoría Gubernamental.

De la Oficialía Mayor dependen la Dirección General de Administración, la Dirección General de Informática y la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto.

La Dirección General Jurídica se transformó en la Unidad de Asuntos Jurídicos.

La Unidad de Comunicación Social, se transformó en la Dirección General de Comunicación Social.

Se creó la Unidad de Desarrollo Administrativo.

Se crearon cuatro áreas adjuntas a la Secretaría: Titulares de Órganos Internos de Control, Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los Órganos Internos de Control, Delegados y Comisarios Públicos y Supervisores Regionales.

En suma la Secodam, ha contribuido a modernizar el proceso de control en la Administración Pública. La puesta en marcha del Programa de Modernización Administrativa (1995-2000) fue establecido por dicha Secretaría. Este programa

tuvo como referencia la aplicación de programas de modernización, a través de cuatro subprogramas:

- 1.- Participación y Atención Ciudadana.
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público.

El subprograma Participación y Atención Ciudadana, tuvo como objetivo: crear mecanismos de participación social para vigilar y efectuar el seguimiento de los programas de gobierno, soportado por un sistema de atención ciudadana que atendiera las quejas, denuncias o comentarios que emita la ciudadanía.

El subprograma Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, tuvo como objetivo: fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.

El subprograma Medición y Evaluación de la Gestión Pública, tuvo como objetivo: fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

El subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, tuvo como objetivo: contar con un servicio profesional de carrera en la administración

pública que garantizare la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que, en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos establecidos, se implantaron las bases de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, considerando en otros aspectos el diseño e implantación de un sistema de indicadores de gestión, mediante el cual se mida objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados, por lo cual también se establecieron elementos de control administrativo.

Resumidamente, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha contribuido a realizar funciones de control más eficientes y eficaces, por lo que se considera una de las dependencias del poder ejecutivo, que mayor importancia tienen en la actualidad (Cuadro No. 1).

Uno de los elementos más importantes, que apoyan la Secretaría son sin duda los Órganos Internos de Control, objeto de estudio del siguiente capítulo.

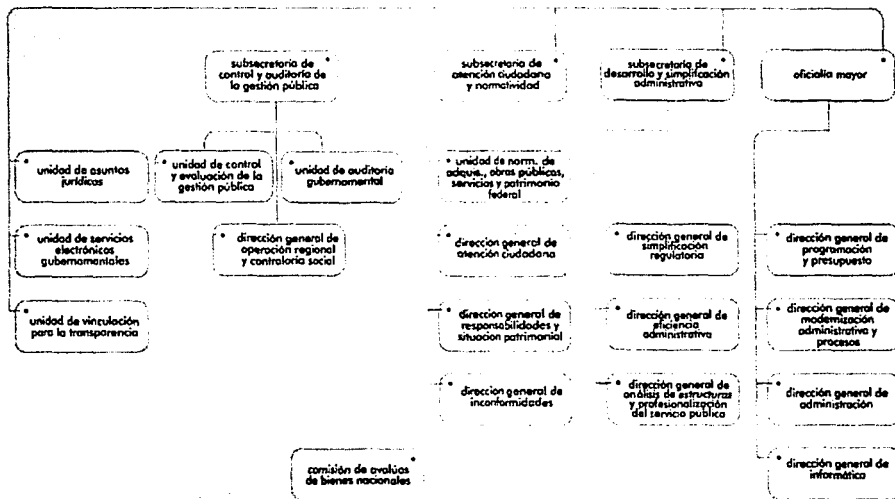
# Cuadro No. 1

secretario del ramo

controlaría  
interna

secretaría ejecutiva de la  
comisión intersecretarial  
para la transparencia y el  
combate a la corrupción

coordinación general  
de órganos de  
vigilancia y control



## **CAPITULO IV. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.<sup>69</sup>**

### **4.1. LAS CONTRALORÍAS INTERNAS.**

Las Contralorías Internas u Órganos Internos de Control, como se mencionó anteriormente, son órganos de apoyo para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades de las Dependencias y Entidades, corrigiendo deficiencias y desviaciones detectadas en las funciones de las mismas.

Anteriormente las Contralorías Internas se constituyeron como órganos de control y apoyo en Dependencias y Entidades, las cuales dependían directamente del titular de la Dependencia administrativa fiscalizada realizando sus funciones conforme a las normas que les expedía la SECOGEF, teniendo el encargo de organizar y coordinar el sistema integrado de control y evaluación gubernamental al interior de la Dependencia o Entidad al que pertenecen, actuando también como contraparte funcional de la propia Secretaría.

Unas de las características principales de estos organismos de control, es que no efectúan directamente funciones operativas como contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes en general, organización y métodos, formulación de presupuesto, entre otras actividades de esta naturaleza.

---

<sup>69</sup> La omisión de notas a pie de página, se derivan de una constante actualización y complementación de los manuales y procedimientos de auditoría establecidos por la Secodam, los cuales son adecuados por parte de los Órganos Internos de Control con base en sus funciones, objetivos y metas de cada uno de ellos, sin hacer omisión alguna de los objetivos principales y dentro de la realización de todas y cada una de sus actividades.



También cabe destacar que la relación que existía entre la SECOGEF y las Contralorías Internas se desarrollaba en términos participativos y complementarios, sin que representara una relación jerárquica, es decir que la relación entre ambas en su mayoría, se basaban en sugerencias, opiniones y recomendaciones por parte de la SECOGEF hacia el Órgano Interno de Control, por ejemplo, en cuanto al nombramiento del Contralor Interno, la SECOGEF únicamente tenía un carácter de opinión con respecto a éste, según lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1991.<sup>70</sup>

De igual manera, con relación a la expedición de normas que regularan los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, la Secretaría solamente podía requerir con carácter discrecional a las Instituciones competentes, las normas que complementaran el ejercicio de las facultades que aseguraran el control, entre otras atribuciones que tenía delegadas.

Como resultado de ello, la mayoría de las funciones que le fueron conferidas a la SECOGEF, con respecto a las Dependencias y Entidades fiscalizadas a través de los Órganos Internos de Control, no tenían todavía un peso específico importante en lo que a materia de control se refería.

Las Contralorías Internas se habían organizado básicamente con relación a las funciones que le eran conferidas en el Reglamento Interior de la Dependencia coordinada (SECOGEF), pero con la característica especial de conformarse según la estructura y necesidades de la Dependencia y Entidad fiscalizada. Las actividades

---

<sup>70</sup> "Opinar sobre el nombramiento , y en su caso. Solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades... las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría" Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 Bis, p. 27

fundamentales que le son conferidas a las Contralorías Internas de las cuales pueden conformar su estructura orgánica básica, son las siguientes:

Control, Supervisión y Auditoría, Quejas y Denuncias, dichas áreas quedaban aglutinadas bajo la tutela del Contralor Interno, cuyo nombramiento quedaba a cargo del titular de la Dependencia fiscalizada.

Las funciones generales que solían desarrollar no han variado mucho desde entonces salvo en el caso de:

- 1) Expedir normas para regular los instrumentos de control en las que requería discrecionalmente a las Dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de las facultades que aseguraran el control.
- 2) La comprobación en el cumplimiento por parte de las Dependencias de la Administración Pública Federal que en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- 3) Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes, en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración con respecto a la Administración Pública Paraestatal.
- 4) Opinar sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las mismas.

Es importante hacer mención que en los dos últimos casos todas aquellas personas que eran propuestas o designadas para ocupar dichos cargos debían reunir los requisitos que establecía la Secretaría para ello.

Se puede decir de conformidad con lo anterior, que la posición de la SECOGEF con respecto a las Contralorías Internas en cuestión normativa y de coordinación, la relación era bastante ambigua, ya que estos organismos de control, por una parte dependían en cuestiones de la decisión de la Dependencia y Entidad fiscalizada, y por otra parte, en cuanto a lo normativo a la SECOGEF.

#### **4.2. REESTRUCTURACION DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.**

Los sistemas de control de la Administración Pública Federal son constantemente evaluados, cuestionados y por ende perfeccionados para poder de esta manera, reforzar las políticas de control necesarias, el replanteamiento de las funciones y atribuciones de las Contralorías internas en su actuación ante eventuales conductas que afectaban los principios que rigen el quehacer público, se determinó principalmente a cuestiones de limitaciones jurídicas que dificultaban el funcionamiento de éstas que son por antonomasia los instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública.

Uno de los elementos importantes que hay que tomar en cuenta en el replanteamiento de las funciones de los Órganos Internos de Control, es el manejo escrito y adecuado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instrumento normativo, que permite regular las sanciones del servidor público, así como su desempeño en el servicio que presta para lo cual anteriormente la Contraloría Interna, carecía de una competencia integral en la

instrumentación de sanciones disciplinarias contenido en dicho precepto, entre otras actividades.

#### **4.3. DESARROLLO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.**

A partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1994, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre del mismo año, para dotar a las Contralorías Internas de la autonomía que requiere la función del control, se tradujeron en aspectos fundamentales, como facultar a la SECODAM para designar y remover directamente a los Contralores Internos de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública, así como de la Procuraduría General de la República y de esta manera reforzar el vínculo funcional de éstos con respecto al órgano rector y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

En cuanto a las Entidades Paraestatales, se confieren atribuciones directas a los Órganos Internos de Control de dichas Entidades para señalar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de la ley.

Estas reformas también han dotado de carácter expreso de órganos de autoridad a las Contralorías Internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

Con respecto a la facultades sancionadas, éstas se han unificado en materia de responsabilidades a efecto de que los Órganos Internos de Control al tiempo que

fincan sanciones disciplinadas, sin distinción de la cantidad, impongan las sanciones económicas correspondientes según sea el caso.

La SECODAM también tiene la facultad de poder nombrar no sólo al Titular del Órgano Interno de Control, sino también a los de las áreas de Auditoría, Evaluación y Responsabilidades de los propios órganos.

#### **4.3.1. Organización y Funciones.**

En cuanto a la organización al interior de la Contraloría Interna se estructura en las áreas de Responsabilidades, Auditoría y Evaluación. De aquí se determinan los objetivos y metas específicas en concordancia con los de la SECODAM y la Dependencia y Entidad con la cual se coordinan, con el fin de definir e instrumentar los planes y programas de trabajo.

Con respecto a las funciones, éstas se desprenden de las atribuciones que le son conferidas en el Reglamento Interior de la SECODAM y de acuerdo a éstas, le corresponde a estos Órganos Internos de Control la ejecución de las mismas en los rubros siguientes:

##### **4.3.1.1. Organizaciones Internas.**

- Establecer los requerimientos del Órgano Interno de Control en cuanto a los recursos humanos, informáticos, materiales y financieros para cumplir con sus planes de programas, aplicando los recursos que le sean asignados con criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

- Proponer los lineamientos operativos del Órgano Interno de Control, considerando su ámbito de cobertura y control.
- Coadyuvar al desarrollo y/o actualización de los sistemas y procedimientos de control, del Órgano Interno de Control, que contenga objetivos, funciones y descripción de puestos; en los perfiles se observará lo establecido en las normas generales de auditoría pública, evitando la contratación de personal de base, ya que exceptuando a los titulares de las áreas básicas de su estructura, el resto del personal forma parte de la nómina de la Dependencia fiscalizada, incluyendo también los recursos materiales y financieros.
- Definir su estructura orgánica funcional, de acuerdo con las características y necesidades de la Dependencia y proponerla a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM para su opinión.
- Instrumentar, desarrollar y participar en programas de capacitación y adiestramiento complementarios a los de la SECODAM, para el mejor desempeño de sus funciones.
- Apoyar a las Unidades Administrativas de la Dependencia, así como también a los Órganos Internos de Control de los Órganos Desconcentrados y del Sector Coordinado, en todos los aspectos de su competencia para el cabal cumplimiento de sus objetivos.
- Representar a la Dependencia y a la SECODAM en el levantamiento de actas administrativas y/o penales.

- Promover la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública.
- Revisar y autorizar la información que en ámbito de su competencia le requiera el titular de la Dependencia, la SECODAM, u otras instancias fiscalizadoras.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales, en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Dependencia y de terceros, relacionados con la misma.
- Atestiguar en las actas de entrega-recepción de los servidores públicos.
- Mantener una adecuada coordinación de los Órganos Internos de Control designados a los Órganos Desconcentrados y del Sector Coordinado y con la propia SECODAM, a fin de agilizar y mejorar la planeación, ejecución y obtención de resultados en sus actividades.

#### **4.3.1.2. De Auditoria**

- Realizar las auditorias administrativas, operacionales, integrales y de seguimiento a las distintas Unidades que integran las Dependencias, previstas en el Programa Anual de Control y Auditoria y presentar los informes de las observaciones y recomendaciones conforme a los lineamientos establecidos por la SECODAM.

- Realizar las observaciones orientadas a vigilar que el ejercicio del presupuesto de la Dependencia, se lleve a cabo en estricto apego a los programas y presupuestos aprobados y a la legislación aplicable.
- Intervenir en revisiones especiales determinadas por la SECODAM y otras instancias fiscalizadoras.
- Integrar y analizar la información sobre los sistemas y procesos operativos, a fin de determinar la existencia de irregularidades y en su caso, proponer medidas correctivas.
- Elaborar los informes de las auditorías practicadas, comentar las observaciones detectadas con los servidores públicos responsables, obtener la firma de conformidad y practicar el seguimiento de las recomendaciones sugeridas para verificar que las anomalías reportadas hayan sido corregidas.

#### **4.3.1.3. De Control y Verificación**

- Supervisar y dirigir las auditorías mediante la revisión y evaluación del cumplimiento de los sistemas de operación, registro, control e información, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Fortalecer las acciones de autocontrol, autocorrección y autoevaluación para la eficiente aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social, así como el envío oportuno a la SECODAM de la información correspondiente.



- Informar periódicamente al Titular de la Dependencia y/o Entidad sobre el resultado de la supervisión y evaluación a las Unidades Administrativas, así con aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar cuando proceda a las autoridades competentes, del resultado de tales intervenciones.

#### **4.3.1.4. De Evaluación**

- Evaluar cuantitativamente y cualitativamente el avance de la propia Dependencia, y las acciones realizadas conforme a los lineamientos emitidos por la SECODAM.
- Propiciar el establecimiento y adopción de mecanismos de autoevaluación, en cada una de las Unidades Administrativas que integran la Dependencia.
- Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de las actividades desarrolladas en la Dependencia, propiciado que estas asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.

#### **4.3.1.5. De Responsabilidades**

- Llevar los registros y controles de los asuntos de su competencia.
- Coordinar las acciones dirigidas a facilitar, agilizar y atender la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como las conducentes a verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de atención ciudadana.

- Iniciar e instruir el procedimiento administrativo de investigación a fin de determinar presuntas responsabilidades.
- Instrumentar y sustanciar los procedimientos de responsabilidades en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y en su caso imponer las sanciones a que hubiere lugar.
- Sustanciar los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos en contra de las resoluciones administrativas y elaborar el proyecto de resolución para someterlo a consideración del Titular del Órgano Interno de Control.
- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos y dictaminar lo que en derecho corresponda, con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda.
- Resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Sustanciar los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las leyes referidas; y someterlos a la consideración del titular del Órgano Interno de Control.

- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y elaborar los proyectos correspondientes del Titular del Órgano Interno de Control.
- Coordinar la participación del Órgano Interno de Control en las actas de entrega recepción de los mandos medios y/o superiores de los Servidores Públicos.
- Auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control, en el desahogo de consultas, formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de contraloría, solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, así como coadyuvar en la elaboración de los informes que se rindan.

#### **4.3.1.6. De quejas e inconformidades**

- Vigilar que los servidores públicos de la Dependencia cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Difundir los procedimientos para atención de quejas y denuncias.
- Establecer una ventanilla específica de quejas y denuncias y/o en su caso, proporcionar a cualquier interesado las facilidades necesarias para presentarlas en contra de servidores públicos de la Institución, con motivo

del incumplimiento de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de un servicio.

- Recibir, investigar y resolver con oportunidad, conforme a los ordenamientos legales aplicables, a las normas y procedimientos establecidos legales aplicables y a la norma y procedimientos establecidos por la SECODAM, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.
- Promover las investigaciones que procedan en los casos en que se presuma que los servidores públicos incurrieron en responsabilidades.
- Aplicar a los servidores públicos las sanciones que correspondan, en los términos de las Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

#### **4.4. ANÁLISIS DE LA REPERCUSIONES DE LAS NUEVAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.**

La autonomía que han adquirido los Órganos Internos de Control en las Instituciones de la Administración Pública Federal, gracias a la reformas a los ordenamientos jurídicos que las regulan, éstas han incrementado el número de sanciones a servidores públicos que transgreden la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA**

Los criterios para evaluar el quehacer administrativo de las Dependencias son más estrictos, las quejas e inconformidades por parte de ciudadanos con respecto al mal desempeño del servidor público son orientadas para que éstas generen una línea de investigación profunda sobre el desempeño del servidor público reportado.

De acuerdo a la estructura básica que caracteriza a los Órganos Internos de Control del sector público, conferida en el reglamento Interior de la SECODAM, en lo que respecta al Titular de dicho órgano de control, éste es representación del Secretario de la SECODAM, puede fincar responsabilidades, dictar resoluciones, e implementar sistemas de control gubernamental.

De igual manera el Titular de los Órganos Internos de Control audita, inspecciona o realiza visitas de cualquier tipo, es decir se le confiere un carácter totalmente fiscalizador al interior del Organismo, también tiene su carácter concentrador en todas las actividades de la Dependencia y/o Entidad fiscalizada que sean susceptibles de ser vigiladas y evaluadas y de la misma forma sanciona.

Conforme a lo anteriormente expuesto con relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo ello conlleva a que los Organismos fiscalizados, disminuyan sus fallas al interior y procuren implementar campañas informativas para que el servidor público sepa sus funciones y deberes como tal.

Las áreas de Responsabilidades, Auditoría y Evaluación, también son designadas por el titular de la SECODAM y sus atribuciones interactúan armónicamente con las del responsable del Órgano Interno de Control.

De todo lo anterior podemos decir que las Contralorías son órganos que se constituyen como elementos disuasivos en contra de malos manejos de los recursos que son asignados a las Dependencias y Entidades, volviéndose más estrictas en las aplicaciones de las Leyes y Reglamentos.

Los cambios que se dieron a las atribuciones de estos Órganos Internos de Control han mejorado la dinámica de coordinación entre la SECODAM y los Organismos de la Administración Pública Federal.

Los Órganos Internos de Control tiene la responsabilidad de organizar y coordinar el Sistema Integral de Control de las Dependencias y Entidades, con el propósito de que en forma oportuna y sistemática, se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y cumplen por las áreas responsables, las disposiciones políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, y demás procedimientos de control y evaluación internos.

#### **4.4.1. Objetivos.**

Los objetivos actuales de los Órganos Internos de Control, son:

1. Contribuir a la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación en el sector público, propiciando que éstos asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.
2. Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

3. Vigilar que las obras públicas a cargo de las dependencias, se apeguen a la normatividad vigente apoyada en la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas y de Servicios Relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
4. Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.
5. Coordinar y vigilar el cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría registrado ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **4.4.2. Funciones.**

1. Diseñar la estrategia para la implantación y verificación de los mecanismos e instrumentos de Control.
2. Controlar el seguimiento de los programas sustantivos en las Dependencias, a través de indicadores que permitan detectar desviaciones.
3. Supervisar la integración de la información necesaria para facilitar la toma de decisiones en el establecimiento de medidas correctivas.
4. Mantener información actualizada respecto a modificaciones importantes de planes, programas y políticas que afecten la actividad en las dependencias públicas.

5. Definir los elementos que contendrán las medidas de Control Interno, a fin de no contravenir las disposiciones que sobre la materia dicten las autoridades competentes.
6. Contribuir para implementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de las dependencias.
7. Controlar el seguimiento de atención de las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación (o cualquier órgano fiscalizador externo).
8. Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, para que a su vez, los valores de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia se puedan cumplir.
9. Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones.
10. Vigilar el cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría en materia de Obra Pública, realizando las auditorías a proyectos ejecutivos, a precios unitarios, a concursos y ejecución de obra.
11. Aprobar y vigilar el procedimiento para la aplicación de las recomendaciones y observaciones derivadas de las auditorías técnicas.
12. Vigilar que el Programa Anual de Control y Auditoría de la Entidad, sea del conocimiento y aprobación del titular, para su registro ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.



13. Informar a las áreas el resultado de las revisiones practicadas, sugiriendo las soluciones que tiendan a optimizar las operaciones de las diversas dependencias y entidades del sector público.
14. Atender los diversos requerimientos de información solicitada por las Dependencias Globalizadoras, Coordinadora de Sector y Auditores Externos.
15. Determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, imponiendo las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
16. Recibir y resolver las quejas, denuncias e inconformidades derivadas de las irregularidades en el desempeño del servicio público, así como las que presentan los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebran con las distintas áreas de la Institución y llevar el registro y control de las mismas.
17. Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control.
18. Revisar los sistemas y mecanismos de control interno establecidos en las unidades administrativas, que permitan evaluar la eficiencia y el manejo transparente de los recursos públicos.

19. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.
20. Proponer recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o a corregir deficiencias o desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar las acciones de seguimiento correspondiente.

En el desarrollo de sus funciones se considera importante vigilar:

- a) Que exista información correcta y oportuna que permita controlar y evaluar, medir, comprobar, seguir, interpretar, concluir y recomendar.
- b) Que se cuente con controles y sistemas que por sí protejan y promuevan, señalando fallas y haciendo sugerencias pertinentes y oportunas.
- c) Que los recursos se hayan utilizado conforme a lo aprobado, cumpliendo con las disposiciones legales sin distracciones, dispendios ni incongruencias.
- d) Que los programas y el presupuesto se cumplan investigando en su caso el motivo y la justificación de las desviaciones.
- e) Determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, imponiendo las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- f) Que se reciban, atiendan y se resuelvan las quejas, denuncias e inconformidades que presenten, tanto los particulares como los servidores públicos, por actos u omisiones de aquellos que realizan la función pública, derivados de convenios, contratos o relación laboral que se hayan elaborado en la Entidad.
  
- g) Que se revisen los sistemas y mecanismos de control interno establecidos en las unidades administrativas, que permitan evaluar la eficiencia y el manejo transparente de los recursos públicos.
  
- h) Que se propongan recomendaciones tendientes a aprovechar las oportunidades de mejora o a corregir deficiencias o desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar las acciones de seguimiento correspondiente.

En suma, los Órganos Internos de Control, son órganos coadyuvantes de la inspección al ejercicio del Gasto Público Federal, que evalúa el grado de cumplimiento de los programas institucionales y el desempeño de las actividades de las entidad, proponiendo las recomendaciones correctivas y preventivas, y procediendo, en su caso, a la aplicación de sanciones por actos u omisiones de los servidores públicos responsables.

#### **4.4.3. Perspectivas**

los Órganos Internos de Control, deben de llevar a cabo mecanismos más eficaces y eficientes en sus acciones, con el objeto de responder a las necesidades de modernización de la Administración Pública Mexicana, con el objeto de hacerla más

transparente y evitar actos de corrupción, que son la característica de nuestro sector público.

En este sentido, se debe promover a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el establecimiento de políticas y el desarrollo de procedimientos para la reglamentación y control del quehacer operativo.

Comprobar la existencia de mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos de la Entidad, particularmente en aquellos que resulten prioritarios y estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos.

Integrar dentro de la gestión operativa, los instrumentos y mecanismos de control que a través de indicadores, permitan conocer por excepción las desviaciones a los estándares establecidos sobre el desarrollo de las principales actividades de la Entidades.

Recopilar, integrar y analizar la información relevante de las áreas, sistemas y procesos operativos de las Dependencia y Entidades, a fin de vigilar la efectividad de los controles, el adecuado uso de los recursos y su congruencia con los objetivos institucionales de la Entidad.

Vigilar que el seguimiento de los programas prioritarios de las entidades públicas permitan la identificación e interpretación de posibles desviaciones, para la oportuna adopción de medidas correctivas.

Participar en la toma de decisiones, como asesor, sobre aquellos aspectos relevantes de la operación de las Dependencias y Entidades, como son: modificaciones al presupuesto, desarrollo de los programas prioritarios, políticas,

establecimiento de programas, obra pública, adquisiciones, conservación de bienes muebles e inmuebles, adecuación de la estructura orgánico funcional; así como opinar sobre el contenido de los principales convenios, concursos, contratos y todas aquellas transacciones significativas que representen ingresos o egresos para las entidades públicas.

Vigilar el cumplimiento por parte de la entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

Las perspectivas de los Órganos Internos de Control, tienen ante sí la responsabilidad de modernizar la actuación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, a través de una serie de mecanismos tendientes a mejorar la relación entre el Estado y la Sociedad.

Asimismo, el 13 de marzo del 2002 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual tiene como propósito fundamental la prevención de conductas ilícitas por parte de los servidores públicos y también el otorgar una ampliación de los elementos jurídicos a la autoridad, que permita lograr la corrección de las conductas irregulares, con el fin de mejorar el quehacer público.

Esta ley deroga a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia que dan excluidos al estar regidos por la anterior Ley.

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

La Administración Pública al ser la representante del Estado ante la sociedad, tiene una responsabilidad histórica al tener que ofrecer una serie de servicios y productos que cada vez tienen que ser de mayor calidad.

Las transformaciones que estamos viviendo en la actualidad, exigen que las acciones de Gobierno se lleven a cabo de manera expedita y transparente, evitando los actos de corrupción e ineficiencia.

El establecimiento de Órganos Internos de control, tanto de carácter externo como interno, son hoy un requerimiento indispensable, para lograr el consenso social y por ende un mayor grado de gobernabilidad.

En nuestro país la función de control tienen una larga historia, como se analizó en la investigación, ya estaban establecidos desde la época colonial, sin embargo es a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando los Órganos de Control toman forma, para convertirse en elementos clave para el buen desempeño de la Administración Pública. Las diversas leyes establecidas, son respuesta a los cambios que se llevan a cabo en nuestro país.

Así el desarrollo de la Administración Pública, hacen que en la década de los ochenta de la anterior centuria se creara la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual asumió una serie de controles administrativos que buscaban principalmente evitar actos de corrupción en el ámbito administrativo.

Sin embargo, es con la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo donde se establecen las bases, no sólo para llevar a cabo el control

administrativo sino también el proceso de modernización administrativa. Control y modernización van de la mano en esta nueva fase del desarrollo del país, ejemplo de esto es la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual trajo consigo un avance en los procesos de modernización del sector público.

Tomando como referencia el contexto anterior, los Órganos Internos de Control, cumplen un papel determinante para llevar a cabo un control administrativo eficiente y eficaz.

Los Órganos de Control Interno interactúan directamente con las Dependencias y Entidades que son fiscalizadas, con el objeto de que manejen adecuadamente los recursos, logrando de esta manera mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental.

Los Órganos Internos de Control al interactuar con el órgano fiscalizador (Auditoría Superior de la Federación) para fortalecer la acción del control en la Dependencias, éstas también se perfeccionan para garantizar tanto la imparcialidad en sus evaluaciones, así como mejorar los mecanismos de actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal ya que las Dependencias gubernamentales se conforman tanto de recursos humanos, como materiales y financieros.

Es la sociedad la que en su constante búsqueda de satisfactores, demanda al Estado los suficientes servicios para atender dichas demandas, pero es también la misma la que busca respuesta de cómo el mismo Estado maneja sus recursos, por lo que los Órganos Internos de Control juegan un papel importante para informar,

corregir y en su caso sancionar el mal uso y destino de los mismos, todo con la finalidad de transparentar la función pública ante la sociedad.

Los Órganos Internos de Control son órganos administrativos necesarios para coordinar las políticas del Gobierno Federal que en material de regulación ha desarrollado para optimizar la Administración Pública Federal y de esta manera haría eficiente, por lo que el papel del administrador público es fundamental ya que la formación de éste le permite desarrollarse en las instancias públicas cuya finalidad es siempre promover el desarrollo del país con un amplio sentido social.

Derivado de lo anterior, se propone que los Órganos Internos de Control tengan una mayor intervención en cuanto a las decisiones que tomen al interior del órgano fiscalizado, ya que éstas solamente vigilan el ámbito operativo del órgano fiscalizado, debido a que se enfocan únicamente a los recursos humanos, materiales y financieros, es decir solamente detectan las fallas y las exponen a la instancia fiscalizada sin que éstas asesoren o ejerzan cambios al interior de la Unidad Administrativa en cuestión, por lo que deberían de ofrecer alternativas de operación en las fallas que se detectan al interior de los mismos.

Por otra parte el papel del administrador público en los Órganos Internos de Control deben tener un peso muy específico, ya que de manera esencial podrían desarrollar mecanismos de coordinación específicos entre éstas y el Organismo fiscalizado y que entre otras cosas desarrollaran también un sistema de investigación y diagnóstico en la calidad de la información que éstas generen y su impacto en la ciudadanía con relación a los servicios que prestan, es decir se buscará sensibilizar al ciudadano para que éste exija a las Contralorías Internas cualquier tipo de información con respecto a la evaluación al órgano fiscalizado, y a



las acciones emprendidas sobre las quejas y denuncias en contra de la Secretaría u organismos que sea.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Alcántara González, César. La contraloría y sus funciones. México, Ed. ECASA, 1993.
2. Andrade Sánchez, Eduardo, La intervención del Estado en la economía, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986.
3. Acosta Romero Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995.
4. Bacon, Charles A. Manual de auditoría interna. México, Ed. UTEMA, 1982.
5. Becerril Lozada, Guillermo. La auditoría interna en la Administración Pública Federal. México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1980.
6. Belasco, Jaimes E. y otros. Administración Dinámica.- México, Ed. Noriega, 1987.
7. Boletín "D", Lineamientos Generales para la planeación y ejecución de las auditorías, SECODAM, 1997.
8. Bolívar Meza, Rosendo, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 134, octubre-diciembre, 1988, Año XXXIV, Nueva época, p.57
9. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología de la Administración, México, Ed. Limusa, 1997.

10. CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa, 2001.
11. De Pina, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 406.
12. Duverger Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. España, Ed. Ariel, 1984.
13. Estrada, M. Manuel.- Administración Funcional., México, Ed. UNAM., 1974.
14. Fayol, Henry.- Administración Industrial y General. México, Ed. Herrero, 1985.
15. Fernández Arena, José Antonio. La auditoría administrativa. México, Ed. Diana, México, 1998.
16. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995.
17. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Guía de Desempeño, SECODAM 1998.
18. Guía General de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control, SECODAM 1998.
19. Hechst, Maurice R. Administración Básica. México, Ed Limusa, 1984.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto, Evaluación y Control de la Administración Pública, México, SPP, 1988

21. Holmes, Arthur W. Principios básicos de auditoría. México, Ed. Continental, S.A., 1981
22. Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE- Secretaría de Contraloría General de la Federación, 1993.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Ed. Porrúa, 2001.
24. Diario Oficial de la Federación, Ley que establece la Dirección de Contabilidad y Glosa. 23 de marzo de 1910.
25. Maquiavelo, Nicolás; El Príncipe. México. Ed. Porrúa 1982.
26. Martínez Silva Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1988.
27. Meigs, Walter B. Principios de auditoría. México, Ed. Diana, 1981.
28. Mendivil Escalante, Víctor M. Elementos de auditoría. México, Ed. ECASA, 1982.
29. Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1990.
30. Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., Normas y Procedimientos de Auditoría. México, IMCP, 1997.

31. Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos. Coord. Gral. De Estudios Administrativos.
32. Ríos Szalay, Adalberto. Orígenes y Perspectivas de la Administración. México, Ed. Trillas, 1998.
33. Sawyer, Lawrence B., The Practice of Modern Internal Auditing, The Internal Auditor, Inc., 1981.
34. Secretaría de la Presidencia, La Hacienda Pública, México a través de sus Informes Presidenciales (compilación), 1976.
35. Secretaría de Programación y Presupuesto, Evaluación y Control de la Administración Pública, México, SPP, 1988.
36. Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1995.
37. Slosse, Carlos A. Auditoria: un nuevo enfoque empresarial. Buenos Aires, Ed. Machi, 1990.
38. Touchard, Jean, Historia de las ideas políticas, México, Editorial REI, 1997.
39. Vernon, Bognador. Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Editorial Alianza, España, 1991, 337p.