

CAPÍTULO PRIMERO
IDEAS INICIALES SOBRE EL CONTROL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Antecedentes del control de la administración pública en México	1
II. Derecho	5
III. Función	8
IV. Control	11
1. Fiscalización	14
2. Clasificaciones del control	15
3. El control como acto soberano y accesorio	44
4. Control y responsabilidad	45
V. Poder	47
VI. Corrupción y Fiscalización	48

CAPÍTULO PRIMERO

IDEAS INICIALES SOBRE EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lo natural, lo lógico en estas sociedades corrompidas por el favoritismo. ¿Qué ha pasado? Que al padre de familia, al hombre probo, al funcionario de mérito, envejecido en la Administración, al servicio leal del Estado que podría enseñar al Ministro la manera de salvar la Hacienda, se le posterga, se le desatiende y se le barre de la oficina como si fuera polvo. Otra cosa me sorprendería; esto no. Pero hay más. Mientras se comete tal injusticia, los osados, los ineptos, los que no tienen conciencia ni título alguno, apandan la plaza en premio de su inutilidad.

Benito PÉREZ GALDÓS, *Miau*

I. ANTECEDENTES DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Toda investigación requiere de un enfoque histórico, pues permite advertir la evolución de una institución específica. El tema del control no es la excepción. En esta parte de nuestro estudio sólo abordaremos los antecedentes nacionales.

En la época prehispánica el Cihuacóatl, como autoridad fiscal, auxiliado por otros funcionarios, cuidaba del buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública.

Durante la época colonial, hasta 1562, El Consejo de Hacienda se encargó de lo relacionado con los recursos públicos de la Nueva España;

después, éste fue sustituido por el Consejo de Indias. En esta etapa de nuestra historia, los oficiales reales (el contador, el tesorero, el factor y el veedor) eran responsables de las cuentas.

En el siglo XVII se crean los Tribunales de Cuentas a través de las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, emitidas por Felipe III. Dentro de las atribuciones de este tribunal se encontraba la de tomar cuentas y extender finiquitos a los oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de cuentas. Para José Trinidad Lanz Cárdenas¹ el apoyo a la burocracia novohispana requería de un control de sus actos para corregir los abusos de poder. Entre las medidas de control engloba a las instrucciones, el equilibrio de “*poderes*” entre la Audiencia y los virreyes, la “*Real Confirmación*”, el deber de informar a la Corona española sobre los actos verificados en la colonia y, por supuesto, las instituciones de la visita y el juicio de residencia. Para Ernesto Villar de la Torre la residencia y la visita eran órganos y sistemas de control político entre las autoridades virreinales que tendían a mantener un gobierno honesto y eficiente.² Nosotros no podemos obviar que estas instituciones también constituían controles jurídicos, porque estaban previstos en normas.

También se debe mencionar la Real Cédula sobre Responsabilidad de Asesores por sus Dictámenes del 22 de diciembre de 1793. Inspirada en el juicio de residencia la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 261, facultad sexta, instituyó el juicio de responsabilidad. Con base en esa facultad se emitieron las “Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos” del 24 de marzo de 1813, en las que se trata el tema de la prevaricación de jueces y servidores públicos.

Con la independencia de México, en mayor o menor grado, se reconoció la responsabilidad de los servidores públicos. En materia de hacienda pública, se expidió, en 1824, la ley para el “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, con la que se creó un Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. En 1830 se amplían las atribuciones de la Tesorería y en 1831 se establecen la Dirección General de Rentas y las Comisarías Generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra. Durante el

¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Secogef-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 55 y ss.

² Cfr. Villar de la Torre, Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 102.

régimen centralista se reestructuró la hacienda pública. En materia de responsabilidad administrativa destaca el artículo 14 de las Bases Constitucionales de 1835.

En 1851 de nueva cuenta se reorganizó la hacienda pública y se ordenó llevar la contabilidad por partida doble. En 1853, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, se centralizó la materia hacendaria, creando la Dirección General de Impuestos, y se erigió a la Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas. En 1855, la Secretaría de Hacienda reasume las atribuciones que tenía la Dirección General de Impuestos y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.

Después de promulgarse la Constitución de 1857, existe un largo periodo de incertidumbre en materia hacendaria, que se resuelve en 1861 cuando se reestructura la Tesorería General de la Nación. En 1867 se distribuyen las atribuciones de la Tesorería entre la Secretaría de Hacienda y la propia Tesorería. El 12 de diciembre de 1869 se reorganizan las Oficinas Generales de Hacienda. En 1870 se emitió una ley de responsabilidades de los altos funcionarios, mejor conocida como “Ley Juárez”.

En 1881 se dan atribuciones de fiscalización a la Tesorería. En 1896 se emite otra ley de responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. La Revolución Mexicana de 1910 fue un parteaguas jurídico al incorporar los derechos sociales al régimen constitucional; en este año, por enésima vez, se reorganiza la Tesorería y se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el México reciente, el presidente Carranza estableció en 1917 el Departamento de Contraloría General de la Federación, que contaba con un órgano de auditoría general. En 1926 se expidieron las Leyes Orgánicas del Departamento de Contraloría de la Federación y Orgánica de la Tesorería de la Federación, la primera institución tenía la encomienda de encargarse del llamado control previo.

En 1932 se suprimió el Departamento de Contraloría. Entre 1933 y 1947 correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer las funciones de control; entre otras, se encargó de la contabilidad general de la Federación y de la imputación y registro de las responsabilidades administrativas detectadas al glosar las cuentas.

En 1940 se emite la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los

altos funcionarios de los Estados” y en 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Durante el periodo que comprende los años de 1947 a 1958 corresponde a las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ocuparse de la materia del control.

Para el espacio temporal que abarca de 1959 a 1976 las tareas de control se dividen entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional. En 1976, al expedirse diversas leyes, entre ellas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el control de la administración pública se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1980 se aprobó la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados”. Hasta llegar al año de 1982, cuando se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, anterior Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo actual SFP, como ente globalizador del control interno de la administración pública en el ámbito federal. En este año, después de una amplia reforma al título cuarto de la CPEUM, surge a la vida jurídica la LFRSP.

Se han impulsado diversas medidas jurídicas para enfrentar el ejercicio ilegal del poder público: así, en 1990 se creó la CNDH, en 1995 se aprobó la LFPA y la LPADF, en 1996 se reformó la LOAPF, LFRSP y LFEP; en 1999 se creó la EFSF y se ampliaron las atribuciones de la CNDH; en 2001 hubo una serie de modificaciones al Código Fiscal de la Federación y al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en 2002 destaca la aprobación de las LFRASP y LFTAIPG. Además, el 11 de abril de 2003 se aprobó la LSPCAPF, en la que se prevé otorgar estabilidad y permanencia a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión, se discute el proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, para privar a la SFP de parte de sus atribuciones materialmente jurisdiccionales para otorgárselas al TFJFA, paralelamente, se proponen reformas al RISCDA (SFP).

En el ámbito local la producción legislativa ha sido también de enorme relevancia, baste recordar diversas modificaciones que se han realizado a los ordenamientos jurídicos que rigen el marco administrativo del Distrito Federal, a partir de las reformas al artículo 122 constitucional que extinguieron la vida jurídica del entonces Departamento del Distrito

Federal, entre ellos, el CFDF, el RIAPDF, LOCMHALDF y otras leyes. Tampoco se puede dejar de lado el hecho de que el Distrito Federal propone una reforma política que, en el supuesto de que se apruebe, le otorgaría una constitución local, lo que llevaría a replantear todo el esquema jurídico aplicable a esta entidad federativa.

Esta breve relación acredita lo dinámico de las reformas legales relacionadas con la materia del control en la administración pública. Esto constituye un elemento de distorsión del esquema que contamina la actividad de control, con cambios constantes y “ruido” desde la perspectiva léxica, pues se utilizan vocablos que todavía no han sido depurados por la práctica jurídica. Analicemos algunos de esos vocablos.

II. DERECHO

Todo proceso metodológico exige que se delimite adecuadamente el objeto de estudio, en nuestro caso, este requisito se cumple al circunscribir nuestra investigación al estudio del control jurídico de la administración y, en lo particular, a los controles de naturaleza interna y externa. Sin embargo, en tanto que nuestro trabajo es de naturaleza jurídica, esto nos lleva a enunciar un concepto de derecho que sirva de marco referencial para nuestra exposición. El concepto de control forma parte de los paradigmas que la democracia decimonónica incorpora al Estado, y la norma jurídica es un límite social al poder, lo hace susceptible de verificación, por lo que es sustancial en la democracia.

El derecho es un elemento difícil de conceptualizar; etimológicamente existen diversas palabras para definirlo, así, se alude a: *rectus*; *directus*; *derecho.m. justitia, ae*; *aequitas, atis*; *jus, juris, aequum, i*; *rectum*. Que refieren a recto, directo, derecho, justicia, equidad, etcétera.

Coloquialmente, la palabra derecho alude a un conjunto de leyes a las que se somete una sociedad determinada. En Roma se le definía como *ars boni et aequi*, el arte de lo bueno y lo equitativo. También se acostumbra a considerar al derecho desde el punto de vista objetivo y subjetivo; en la primera perspectiva se entiende como el conjunto de normas positivas que regulan las relaciones sociales en una colectividad humana; desde la segunda, es la atribución concedida por el derecho positivo a una persona, para devenir en titular de derechos y obligaciones.

El jurista austriaco Hans Kelsen identifica al derecho como un orden coactivo de la conducta humana.³ Por su parte, Eduardo García Máynez⁴ considera al derecho como un conjunto de normas imperativo-atributivas que en cierto momento histórico y en un determinado territorio, quienes detentan el poder juzgan obligatorias para el resto de la colectividad. Ronald Dworkin considera al derecho como un concepto interpretativo.⁵ Otro pensador, Jerzy Wroblewsky concibe al derecho como la serie de normas generales promulgadas (derecho sistémico) y las decisiones autoritarias, que disponen sobre casos concretos, con sus justificaciones (derecho operativo).⁶ En una perspectiva sociológica, Ferdinand Lasalle estima a la Constitución como la suma de los factores reales de poder que se trocan en factores jurídicos, de los que se sigue que para él el derecho sería la suma de los factores reales de poder.⁷ Otro autor Rudolf von Ihering, sostiene que el derecho es el conjunto de las condiciones de vida de la sociedad (tomando esa palabra en su sentido lato) aseguradas por el poder público mediante la coacción externa.⁸

Estas definiciones nos permiten entender el por qué Eduardo García Máynez al inicio de su obra hace referencia al debate sobre la indefinición del concepto derecho y la presunta dificultad para delimitarlo en términos aristotélicos: a partir del género próximo y la diferencia específica.⁹ Sin embargo, estas definiciones constituyen determinadas formas de entender el conjunto de relaciones sociales complejas de carácter heterónomo, externo y coercible que reciben el nombre de derecho, y, si bien, pueden ser criticables, pueden servir de marco referencial para nuestra exposición.

Esto es, entenderemos al fenómeno jurídico desde diversas perspectivas: a) normativa, en la que destacaremos su carácter imperativo atributivo, esto es, la calidad de las normas para asignar derechos e imponer

³ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1988, p. 22.

⁴ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 41a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 37.

⁵ Cfr. Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, España, Gedisa, 1988, pp. 72 y 287-288.

⁶ Cfr. Wroblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Dist. Fontamara, 2001, p. 24.

⁷ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colombia, Panamericana Editorial, 2001, pp. 14 y 15.

⁸ Ihering, Rudolf von, *El fin en el derecho*, Argentina, Heliasta, 1978, p. 245.

⁹ Cfr. García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

obligaciones a sus destinatarios; b) como una técnica específica de control o derecho operativo, encaminada a reprimir las conductas indeseables en la colectividad, como eje coactivo didáctico que permite, vía la gestión y ejemplificación, imponer sanciones a quienes vulneren su contenido y desestimular la comisión u omisión de las conductas jurídicamente indebidas; c) como un ámbito interpretativo caracterizado por los aspectos semióticos del léxico jurídico; d) como una manifestación de los factores reales de poder que actúan en una sociedad, y e) como el conjunto de condiciones de vida social, aseguradas por el poder público a través del uso de la fuerza coactiva.

De lo anterior se infiere que desde la perspectiva del control el derecho es una herramienta y una técnica. Es instrumental puesto que juridifica las conductas que se impondrán como obligatorias a los agentes sociales, en especial a los servidores públicos, imponiéndoles márgenes de actuación que los convierten en sujetos obligados y, por ende, en objetivos del control por excelencia. Como técnica, el derecho delimita los procesos, métodos y formas de actuación de los entes controlados cuando realizan sus actividades. También constituye un marco de entendimiento entre la sociedad y el gobierno, lo que identifica al derecho como un medio de interpretación de las decisiones de autoridad. Encausa la actividad de los factores reales de poder, plasma los mínimos de convivencia entre los diferentes actores sociales y asegura su cumplimiento con el uso legítimo de la coacción.

Por otra parte, no podemos soslayar las relaciones que existen de la materia de control con el derecho constitucional, el derecho administrativo y con el derecho financiero.

Con el derecho administrativo, porque éste constituye el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura y organización de la función ejecutiva, los medios patrimoniales y financieros que requiere para su sostenimiento y garantizar su actuación, así como al ejercicio de las facultades del órgano ejecutivo y la situación de los particulares frente a la administración pública.¹⁰

Con el derecho financiero, porque es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos: el del establecimiento de tributos y obtención de diversa clase de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para cubrir el gasto público, así como las relaciones jurídi-

¹⁰ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 39a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 93.

cas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean como deudores o acreedores del Estado. El derecho financiero, a su vez, se subdivide en derecho fiscal, derecho patrimonial y derecho presupuestario, que están íntimamente relacionados con los temas de control.¹¹

En atención a que el derecho es unitario, y las diversas ramas que lo componen forman parte del gran árbol de la ciencia jurídica, lo anterior nos permite entender la clase de relaciones que existen entre estas ramas del derecho y el control. El derecho constitucional establece las bases de esa actividad; así, los artículos 25, 26, 27, 28, 74 fracción IV, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 122, inciso c), Base Primera, fracción V, subinciso c), 126 y 134 de la CPEUM, establecen la base del control en nuestro país, desde la perspectiva de la planeación, presupuestación, responsabilidades política, disciplinaria y penal, y uso correcto de los recursos públicos.

El derecho administrativo se relaciona directamente con el órgano ejecutivo, al que le corresponde proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, por lo que éste y sus órganos auxiliares, en términos del artículo 90 de la CPEUM, constituyen la APF en sentido estricto, ámbito natural de actuación de los controles; por otra parte, dentro de esta rama del conocimiento jurídico se encuentra el derecho financiero, que regula la obtención y manejo de los recursos públicos, lo que hace evidente sus ligas con el tema del control,¹² en particular con dos ramas de éste, el derecho presupuestario y el contable, cuya vinculación con el tema es evidente.

III. FUNCIÓN

Nuestro trabajo se enfoca sustancialmente al tema de la función jurídica de control. La tarea nos exige ser rigurosos con el lenguaje, por lo que es necesario ocuparnos del concepto de función. Por su etimología esta palabra proviene de *fungere* que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez se deriva de *finire* y tiene diversas acepciones. Así, la palabra latina *functio* significa ejercicio, cargo o cumplimiento de una obligación.

¹¹ Cfr. Garza, Francisco Sergio de la, *Derecho financiero mexicano*, 19a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 17.

¹² Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 14a. ed., México, Porrúa, 1988, t. II, p. 13, estima que el derecho financiero forma parte del derecho administrativo.

Función es un sustantivo que refiere a: 1. Acción o actividad que corresponde a alguien o algo; 2. Actividad propia de un empleo, oficio, cargo; 3. Lo que una persona puede o debe hacer por el empleo o cargo que ejerce; 4. Representación teatral o cinematográfica, de un espectáculo; 5. En lingüística, cometido que un elemento desempeña en la frase, como sujeto, complemento directo; 6. En matemática, relación entre dos magnitudes de forma que a cada valor de una de ellas corresponde determinado valor de la otra, etcétera.

En el campo de lo jurídico, un sector de la doctrina estima que la legislación otorga al Estado una serie de atribuciones que constituyen el conjunto de actos materiales y jurídicos que realiza. Esas atribuciones son de mando, de policía o coacción; regular las actividades económicas de los particulares; crear servicios públicos e intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país. Así, la atribución consiste en los medios que utiliza el Estado para alcanzar determinados fines, o sea, lo que puede o debe hacer.

La función es la forma de la actividad del Estado; así, las funciones consisten en la forma de ejercer las atribuciones,¹³ con lo que se liga el concepto de función con el de actividad estatal y su resultado: el acto jurídico. Para el maestro Andrés Serra Rojas, los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en la legislación. Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública. Así, las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.¹⁴ Por su parte, Miguel Acosta Romero prefiere hablar de la actividad del Estado como concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que lo realice; estima que las atribuciones y cometidos son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado y que la función consiste en el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano.¹⁵

Por nuestra parte consideramos que las teorías de los maestros mencionados son conciliables, ya que aunque hablen de medios, formas o al

¹³ Cfr. Fraga Gabino, *op. cit.*, nota 10, p. 26.

¹⁴ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 12, p. 39.

¹⁵ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, 1991, p. 617.

ejercicio de la competencia o del poder, en esas ideas subyace el aspecto dinámico de acción: hacer; por lo que para nosotros la palabra función en el ámbito público refiere a la actividad encomendada a un órgano del estado, lo que puede o debe hacer, así, para Gérard Tinsit, “parler de fonction, c’est désigner une activité, c’est s’en tenir au plan des actes; par suite, la notion de fonction se situe sur un plan différent de celui de la notion d’organe puisque l’organe —lui— est auteur de l’acte, ou au moins participe á sa confection”.¹⁶

Esta reflexión nos lleva a la clasificación de las funciones del Estado en dos categorías: a) la orgánica, subjetiva o formal y b) la intrínseca, objetiva o material. En el primer caso, los actos jurídicos se comunican de la función principal que realiza un órgano, por lo que se habla de actos administrativos, legislativos y judiciales. En el segundo aspecto se asigna al acto jurídico las notas intrínsecas de la función que se ejerce, por lo que se estima que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial pueden realizar actos de administración, de legislación y de jurisdicción.¹⁷ En cambio, para Gérard Tinsit se debe distinguir entre la función objeto y la función fin.¹⁸

Cipriano Gómez Lara opina que los conceptos de función y poder son correlativos y autoimplicativos, porque la función es la actividad soberana del Estado en el desarrollo de los fines propios del mismo; y el poder, en este orden de ideas, es el órgano o conjunto de órganos que desempeñan, o desenvuelven dichas funciones.¹⁹

De lo anterior se sigue que la función jurídica de control, interno o externo de la administración pública, se puede entender desde dos perspectivas. Desde el punto de vista orgánico, subjetivo o formal, en la que el control interno será jurisdiccional o administrativo y el externo legislativo o jurisdiccional. En cambio, desde la posición intrínseca, objetiva o material, tanto el control interno como el externo corresponderán a la naturaleza de la actividad que despliegue la autoridad a la que se encomien-

¹⁶ Tinsit, Gérard, *Le role de la notion de fonction administrative*, Paris, France, 1963, p. 4. “Hablar de función, es designar una actividad, es sujetar a un plan los actos; por su desarrollo, la noción de función se sitúa sobre un plano diferente de aquel de la noción de órgano puesto que el órgano —él— es el autor del acto o al menos participa en su confection”.

¹⁷ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

¹⁸ Cfr. Tinsit, Gérard, *op. cit.*, nota 16, p. 12.

¹⁹ Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1991, p. 160.

de su realización, con independencia del nombre que se asigne a dicha autoridad. Esto es así, aun cuando se requiera un acto de administración para que se materialice la función de control.

Así, desde la perspectiva material se puede hablar de actos de control administrativos o jurisdiccionales, dependiendo de si en el ejercicio de la función se generan actos de gestión o de operación, o si se fijan los datos para decir el derecho en el caso concreto. Aquí dejamos en claro que la ley en sí misma es un acto de control material, distinto del llamado proceso legislativo.

IV. CONTROL

Ahora conviene ocuparse del aspecto léxico de la palabra control y de las cuestiones relacionadas con ésta. Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *expectatio*, *onis* y *judicium*. Con ellas se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval *contra rotulum*; de ahí pasó al francés *contre-role* (*controle*), que quiere decir *contra libro*, esto es “libro-registro”, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etcétera.²⁰ Es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia Española.

Guillermo Caballenas, crítica a este anglicismo y galicismo, porque considera que en nuestro idioma existe un amplísimo repertorio de palabras que según el caso denotan mejor los contenidos que se asignan al término, como son: comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa,

²⁰ Cfr. Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Argentina, Ed. Cd. Argentina, 1995, p. 69. De igual manera cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control* en perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio, Itam, p. 510, nota 3; Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 11; Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pp. 467 y 468.

agente (en física), estación de aterrizaje, aeródromo de auxilio, puesto de vigilancia, tutela, veto, aprobación y suspensión.²¹

Para Juan René Bach es una:

Voz considerada barbarismo en nuestro idioma que se ha vulgarizado en tal forma, que obliga a considerarlo en los distintos conceptos en que se la aplica en el lenguaje corriente y técnico. Tal es la aceptación que va adquiriendo, que está eliminado paulatinamente la voz *contralor*, a la que se tiene por más castiza.

La voz *control* reconoce varias acepciones, siendo las principales:

1) Como sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registraciones contables, como puede serlo una auditoría.

2) Tiene relación con *intervención*, cuando se trata de revisión *a priori* de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de *Control de Tesorería*.

3) Es equivalente a *supervisión*, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como *Control de cambios*, *Control de personal*.

4) Se relaciona con *registro*, cuando tiene atenciones con la verificación de operaciones confines contables, como *Control de existencias*, *Control contable*.²²

Ahora bien, la mayoría de las voces relacionadas con la palabra control poseen significados diversos, veámoslo. *Comprobación* remite a comprobar, palabra que significa examinar o confirmar algo para ver si es verdad o exacto. *Fiscalización* proviene de fiscalizar que es inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros. *Inspección* es acción y efecto de inspeccionar, que consiste en examinar algo atentamente para determinar su estado, en busca de personas o cosas. *Intervención* es acción y efecto de intervenir, esta palabra tiene varios significados, los más cercanos a nuestro trabajo son: investigar o inspeccionar algo, una persona u organismo con autoridad para hacerlo; inmovilizar la hacienda pública los bienes de una persona y dirigir, limitar o impedir

²¹ Cfr. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed., Argentina, Heliasta, 1979, p. 362.

²² Bach, Juan René, *Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas-Economía y Dirección de Empresas*, Argentina, A-Car, Bibliográfica Omeba, 1967, t. I, voz: Control.

una autoridad la libertad y actuación de ciertas entidades u organismos. La palabra *registro* es polisémica, los significados importantes para nuestro tema son: acción y efecto de registrar a alguien o algo buscando alguna cosa; libro, cuaderno u otro medio en el que se anotan determinados datos de los cuales hay que dejar constancia; lugar u oficina en donde se encuentran esos datos. *Vigilancia* es acción y efecto de vigilar, esto es prestar atención a una persona o cosa, observándola para impedir que cause y reciba un daño. *Mando* constituye la autoridad para ordenar o disponer que tiene un superior sobre sus subordinados. *Gobierno* consiste en la acción y efecto de gobernar o gobernarse, que significa, dirigir la vida y funcionamiento de una colectividad. *Dominio* se refiere al poder que ejerce alguien o algo sobre otros. *Predominio* significa circunstancia de predominar, o sea, conseguir alguien o algo, destacar, triunfar o ser superior al resto. *Hegemonía* consiste en superioridad o supremacía. *Supremacía* equivale a superioridad sobre los demás o a puesto más alto dentro de una jerarquía: prioridad. *Dirección* posee, entre otros, los siguientes significados: acción y efecto de dirigir; persona o conjunto de personas encargadas de dirigir una empresa, sociedad, etcétera; cargo y oficina del director. *Guía* es la persona que enseña a otras el camino a seguir. *Freno* es aquello que sujeta o contiene. *Contención* es la acción y efecto de contener, sujetar o frenar. *Regulado* es quien regula; regular es lo que está sujeto a reglas o es conforme a ellas. *Factor* es cada una de las condiciones que contribuyen a un resultado o persona que actúa en nombre y por cuenta de un comerciante. *Causa* consiste en aquello que es origen de algo o lo produce; motivo o razón para hacer algo; proceso judicial. *Agente* (en física) es lo que produce determinados efectos. *Tutela* es protección, cuidado o dirección. *Veto* es prohibición o restricción. *Aprobación* proviene de aprobar, o sea, dar por bueno o mostrar conformidad. Y *suspensión* constituye la acción y efecto de suspender, o sea, parar, diferir, interrumpir o apartar temporalmente a alguien de sus funciones.

Es importante señalar que en el idioma inglés “control” se refiere a dominio, en cambio en francés el término se restringe a “comprobación”, lo que los lleva a estimar que la pluralidad de significados de la palabra es propia no sólo del español, sino que aparece también en otras lenguas.

La confusión léxica se encuentra incluso en especialistas. Así, en contabilidad, se entiende por fiscalización la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razo-

nabilidad y apego a la ley.²³ Lo que se acerca a sus acepciones de inspección, control y evaluación, aunque deja fuera cuestiones relacionadas con registro, hegemonía, guía, etcétera.

Es evidente que en una obra que pretende ser científica, el lenguaje debe utilizarse con rigor, la riqueza del idioma español lo justifica. Sin embargo, la palabra control se ha vulgarizado a niveles impresionantes, baste leer cualquier obra relacionada con el tema para darse cuenta que, siguiendo a franceses y norteamericanos, ese vocablo se usa como sinónimo de la actividad encomendada a los órganos de fiscalización *a priori* o *a posteriori*.

Para Miguel Acosta Romero el concepto de control externo e interno, que refiere a los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad, no parece precisado en la CPEUM. Y comenta que su falta de sistematización hace que sean difícilmente aceptados, cuando no combatidos. Además, sostiene que no existe en la ley una clasificación sobre lo que puede considerarse control externo e interno, pues aquél puede hacer referencia o bien a la intervención de alguno de los poderes de la Unión, o al llamado control de constitucionalidad.²⁴

1. Fiscalización

Para Manuel Aragón “la heterogeneidad de los medios de control es tan acusada que obliga a la pluralidad conceptual”, por lo que estima que es imposible un concepto único de control. Sin embargo, entre la penumbra semántica existe una luz, pues el mismo autor estima que: “Todos los medios de control, en el estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos”.²⁵

Oportunamente, siguiendo a Cabanellas, consideramos a la fiscalización como la “inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros”, por lo que uno de los significados de la palabra fiscalización es control. Además, este concepto es regular, pues “fiscalización” equi-

²³ Adam Adam, Alfredo y otro, *La fiscalización en México*, México, UNAM 1996, p. 8.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 15, pp. 514 y 515.

²⁵ Cfr. Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 20, pp. 71 y 72.

vale a control.²⁶ Por lo anterior, para usar un lenguaje adecuado, en el presente trabajo nos referiremos al control interno y externo de la administración pública como fiscalización, sin perjuicio de utilizar la palabra control cuando el estudio lo requiera. Esta tendencia se confirma con el contenido del artículo 79 de nuestra CPEUM en el que se utiliza la palabra fiscalización para referirse a la función de control externo, en los siguientes términos: “La entidad de fiscalización superior de la Federación... Esta entidad... tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos...”.

Sabemos que la palabra control ha sido sancionada por la costumbre en la materia y se utiliza en diversos ámbitos de esta actividad, tanto por las profesiones contable, jurídica y económica, como en la literatura de la materia, por lo que esperamos con estas líneas abrir el debate en nuestro país sobre el uso de la palabra control.

Además, para las corrientes que identifican la actividad de los órganos encargados de la vigilancia y fiscalización de la administración con el control, éste es el género que comprende a las diversas especies de fiscalización: política, legislativa, jurídica y administrativa. Tampoco soslayan el carácter instrumental de la actividad de control. Por lo que nada impide que en materia de control interno-externo se hable mejor de fiscalización.

2. Clasificaciones del control

Dependiendo del uso atribuido a la palabra control la doctrina considera una serie de clasificaciones²⁷ que, guardando las proporciones, pretenden ser más o menos exhaustivas.

Para Karl Loewenstein existen controles horizontales que operan en el cuadro del aparato estatal y controles verticales que lo hacen en el nivel en que la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad. A su vez, los controles horizontales se clasifican en intraorgánicos e interorgánicos; los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, su objetivo es limitar y vigilar el funcionamiento de esa organiza-

²⁶ Cfr. Bach, Juan René, *op. cit.*, nota 22, voz: “fiscalización”.

²⁷ En otra obra ya nos ocupamos de una clasificación, por lo que aquí mencionamos en una ampliación del contenido de aquélla. Véase Márquez Gómez, Daniel, *Procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública federal*, México, UNAM, 2002, pp. 23-27.

ción; los segundos funcionan entre los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, por lo que norman y limitan recíprocamente el funcionamiento de dos o más órganos del poder público. Entre los controles verticales encuadra al federalismo, a los derechos individuales y las garantías fundamentales y al pluralismo.²⁸ En esta diferenciación, Loewenstein, engloba los elementos políticos, jurídicos y sociales de los controles. Aplicando esta clasificación a nuestro tema, se podría considerar que el control interno es un ejemplo de control intraorgánico y el control externo se consideraría como control interorgánico.

En la doctrina nacional, el administrativista Jorge Fernández Ruiz diserta sobre las restricciones que se imponen a la administración pública y estima entre éstas a los procedimientos formales y trámites precisos para garantizar la legalidad, imparcialidad e igualdad de trato a los administrados; el control jurisdiccional de su actividad mediante el contencioso-administrativo o por medio de órganos jurisdiccionales ordinarios; el control presupuestal de su actividad y al control financiero y contable, sin perjuicio del autocontrol que ejerce la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.²⁹ Podemos estimar que, guardando las proporciones, se refiere a los controles judicial, administrativo y legislativo. Además que dentro del control administrativo y legislativo se encuentran los controles interno y externo.

Por su parte, el constitucionalista mexicano Diego Valadés, estudia al control del poder desde un ángulo jurídico-político y lo caracteriza desde diversas perspectivas. Enunciaremos analíticamente el contenido de la clasificación de este eminente jurista, relacionándola con el tema de nuestro trabajo, el control externo e interno de la actividad administrativa. Veamos con detalle la clasificación de Valadés:

Formales y materiales. Los primeros se plasman en la constitución y en sus leyes reglamentarias; los segundos van más allá de la relación entre los órganos regulados constitucionalmente. Estima que el estudio de esta distinción es trascendente al momento de instituir los controles, porque si se descuida la forma los controles pueden resultar inoperantes; por su lado desatender la materia podría minar las posibilidades efectivas de control del poder. Estos aspectos materiales son: culturales, de perspecti-

²⁸ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 232, 233 y 353.

²⁹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Mc Graw Hill/ Interamericana editores, 1997, pp. 5 y 6.

va política y de los intereses de las fuerzas colectivas que interactúan en las relaciones de supra y subordinación que supone el orden jurídico-político. Es claro que tanto los controles interno y externo serían parte de los controles formales.

Unidireccionales, que se ejercen en una sola dirección, esto es del parlamento o del gobierno, y cada órgano toma la decisión de control con independencia del otro. Algunos ejemplos de esta clase de control son la moción de censura, las comisiones de investigación, el veto y la disolución de las cámaras, entre otros. Diego Valadés estima que esta clase de controles pueden dar lugar a desequilibrios; en cambio, en los *bidireccionales* intervienen ambos órganos del poder, esto es, ambos órganos participan de la decisión de control, ejemplos son: el derecho de iniciativa y la cuestión de confianza. El control interno podría encuadrar en los controles unidireccionales, puesto que se da al interior del órgano ejecutivo, y el externo en los bidireccionales, puesto que en él intervienen tanto el órgano ejecutivo como el legislativo, en la revisión de la llamada cuenta pública.

Organizativos y funcionales. Los primeros se refieren a la situación de los órganos del poder; los segundos a su desempeño. Un ejemplo de los primeros es la disolución del parlamento porque su ejercicio se traduce en la afectación de la estructura legislativa. En cambio, la delegación legislativa es un ejemplo de control funcional, porque atiende a la forma de ejercer las funciones normativas del gobierno. Desde otra perspectiva, los controles internos y externos podrían estimarse como organizativos y funcionales, puesto que ambos requieren de un órgano para su aplicación y el ejercicio de determinadas funciones sujetas a fiscalización.

Preventivos y correctivos. En el caso de los preventivos la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del órgano controlado; en cambio en los correctivos se vislumbra la posibilidad de que, sin imponer sanciones, el órgano sujeto al control varíe sus decisiones. Así, gracias a un cálculo anticipado de costos, los órganos del poder van sujetándose a criterios de oportunidad e intensidad de las decisiones. Se entiende por oportunidad el momento de adoptar o anunciar una decisión, y por intensidad la extensión de sus efectos. La doctrina del control a nivel contable reconoce los efectos preventivos y correctivos de la actividad de control interno y externo, a través de la auditoría, dentro de la que destacan las observaciones y las recomendaciones.

Perceptibles e imperceptibles. Los unos son aquellos cuyo ejercicio es visible, esto es, se encuentran formalmente institucionalizados; los otros se dan en un plano específico del poder para constitucionalizar determinadas decisiones tomadas en los ámbitos nebulosos del poder, lo que no impide que puedan coincidir con la realidad. Es evidente que los controles interno y externo son de orden perceptible, puesto que están institucionalizados.

Constitucionales y paraconstitucionales, estos últimos son medios de control que no están plasmados en la constitución y, atendiendo a su característica de libre apreciación, son de naturaleza política, su manejo es una atribución de los parlamentos; actúan en el sentido en el que la constitución orienta, en este contexto, son paraconstitucionales, esto es, se encuentran a un lado de los controles constitucionales. Aquellos, los constitucionales, son los instrumentos de control plasmados en la norma fundamental que realizan una función política, pero su naturaleza siempre es jurídica y, dada su naturaleza tasada, los ejerce el gobierno. Tanto el control interno como el externo forman parte de los controles constitucionales, puesto que tienen referente normativo en la CPEUM.

En su estudio, Diego Valadés realiza un encuadramiento más amplio del control, así alude a *controles según su naturaleza*: obligatorios, que se deben llevar a cabo tantas veces como se produzca la situación prevista, ejemplifica con los que se aplican en los casos de excepción, y potestativos, que dependen de la libre valoración de las circunstancias por parte de los agentes encargados de aplicarlos, como las interpelaciones y las preguntas. En el caso de esta clasificación, es evidente que guardando las proporciones, los de carácter interno y externo encuadrarían dentro de los obligatorios, puesto que las autoridades deben realizarlos siempre que se verifique la situación de hecho prevista normativamente.

Por su objeto: constructivos, que complementan la acción de los órganos del poder y coadyuvan al logro de los fines propuestos, como las ratificaciones de los nombramientos, y limitativos, que son aquellos que restringen, modifican o evitan los efectos de una decisión, como es el caso de la legislación delegada. También los controles internos y externos tienen espacio en esta clasificación, puesto que no se puede obviar ambos coadyuvan y complementan a la gestión administrativa ordinaria, por lo que son constructivos; por otra parte, todo control tiende a restringir, modificar o evitar los efectos de una decisión.

Por sus efectos: vinculatorios, modifican la situación del órgano al que se dirigen, como son el veto, la censura o la disolución parlamentaria, e indicativos que se traducen en una sugerencia, queja o propuesta que el destinatario puede transformar o no en una decisión, como se puede ver en las investigaciones realizadas por comisiones parlamentarias cuando no existe delito que perseguir. Aquí, también se puede considerar que los controles interno y externo poseen características vinculatorias e indicativas, en principio porque en ambos se generan decisiones que modifican la situación de órgano al que se dirigen, desde el contexto contable, presupuestal, financiero y, en casos extremos, legal y estructuralmente. Por otra parte, en la visión preventiva los controles internos y externos pueden sugerir, quejarse o proponer a los entes sujetos a control.

En relación con su frecuencia: sistemáticos y esporádicos, los primeros se llevan a cabo con cierta regularidad determinada por la ley o la práctica, como los informes de los jefes de gobierno, la revisión de la cuenta pública o las sesiones de control; los segundos no tienen periodicidad fija, como la ratificación de tratados o las cuestiones de confianza. También, los controles que estudiamos se adecuan al contenido de esta clasificación, puesto que, en primer lugar ambos se llevan a cabo con la regularidad establecida en las normas; en segundo lugar, también se pueden realizar esporádicamente a solicitud de un sujeto legitimado.

Por su forma: controles verbales que se ejercen en forma directa por los agentes sociales sin trámites especiales, como las preguntas; y formales que se realizan acatando trámites específicos, esto es, la autorización del grupo parlamentario o de la mesa directiva del Congreso. Es evidente que los controles en estudio englobarían en el ámbito de los controles formales de esta clasificación.

De acuerdo con los agentes: colectivos, para tener efectos requieren de la aprobación mayoritaria, como las cuestiones de confianza y selectivos, producen efectos aunque los practique un solo agente, como ocurre con las preguntas. Los controles interno y externo poseerían el carácter de colectivos, como el caso de las auditorías que realizan equipos de trabajo y selectivos cuando se practican por un solo agente de control.

Según sus destinatarios: generales o singulares, según produzcan efectos en la totalidad del órgano controlado, como es el caso de la disolución, el veto o la censura; o hacia los titulares determinados de un órgano de poder, por ejemplo las preguntas o las mociones de reprobación. Los controles interno y externo también pueden ser generales, cuando sus resultados

se orientan hacia la dependencia o entidad controlada, o singulares cuando inciden en una unidad administrativa de un ente público.

Por su oportunidad: previos, progresivos y posteriores, los primeros se aplican antes de que actúe el órgano controlado, como es el caso de las autorizaciones; los segundos acompañan la realización de los actos del ente controlado, como los que se producen durante los estados extraordinarios, y los terceros se aplican en relación con los actos anteriores del órgano, como el veto o la confianza.³⁰ Los controles administrativos internos y externos también poseen el carácter de previos, progresivos y posteriores, puesto que la función de control se ejerce antes de que el ente actúe, durante su operación y después de su gestión.

El maestro Diego Valadés estudia al control del poder desde diversas perspectivas, por lo que su clasificación posee la ventaja de encuadrar no sólo al control, sino también a su contraparte: el poder. Las limitaciones de su teoría para nuestro estudio consisten en que su tipología se enfoca al control político del poder, puesto que considera que los controles políticos son más dinámicos, inteligibles y eficaces.

No obstante, desde nuestra perspectiva, en una forma u otra, algunos controles políticos poseen naturaleza jurídica, puesto que no se puede entender, salvo casos muy especiales, el ejercicio de la política sin el derecho, ya que éste no existe sin aquélla, incluso, el mismo Diego Valadés considera al derecho como el marco de legitimación del poder. Además, ya acreditamos que los controles interno y externo, guardando las proporciones, pueden encuadrar en la clasificación de controles políticos que señala Diego Valadés. Aquí, aprovechando la oportunidad que nos brinda el respetado maestro, cabe una reflexión: Para nosotros el control político es subjetivo, se sustenta en razones políticas (de oportunidad), voluntario y sujeto a enorme discrecionalidad, además, lo aplican sujetos u órganos políticos, con todo lo que implica; en cambio, el control jurídico es objetivo, se funda en razones jurídicas (reglas de verificación), es necesario, y se aplica por órganos imparciales que cuentan con un conocimiento técnico.³¹ Estas diferencias, desde nuestra perspectiva, justifican la necesidad de estudiar a los controles jurídicos en conjunto con los de naturaleza política.

³⁰ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 435 a 444.

³¹ En nuestra exposición nos apoyamos en Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 20, pp. 82 y ss.

José Luis Vázquez Alfaro también se ocupa del tema, además, en atención a que su análisis se orienta específicamente a la fiscalización que se da en el ámbito del Poder Ejecutivo, posee gran trascendencia para nuestro estudio. Este autor clasifica a los controles administrativos en siete especies:

La primera, según la naturaleza material de los actos a realizar para poner en marcha el control; aquí señala a las decisiones ejecutorias o de procedimiento y a los actos de verificación, de recomendación, dictámenes, de evaluación o medidas de carácter disciplinarios.

La segunda, según el objeto del control, en la que distingue entre control de legalidad, de oportunidad y de gestión o de eficacia.

En la tercera, según el lugar que ocupa el control en el tiempo, encuadra a los controles preventivos, concomitantes y los correctivos. Al control preventivo, *a priori* o *ex ante*, lo define como el que se efectúa antes de la realización de los actos o actividades administrativas; estima que su objetivo se resume en asegurar el respeto de las normas generales, planes y programas; el control concomitante es el que se efectúa en el curso de la gestión administrativa, esta actividad acompaña al acto desde que nace hasta que concluye. El control correctivo, *a posteriori* o *ex post*, tiene lugar después de la ejecución de los actos o actividades controlados; consiste en actos de verificación o revisión. Su tarea consiste en subsanar las irregularidades, la ilegalidad y reparar los posibles daños. Reprime los abusos y corrige los errores una vez que se tomó la decisión.

En la cuarta se refiere al control según la forma de actuar de los órganos. Aquí se refiere al control espontáneo u *oficioso*, que es aquel en donde los órganos de controladores intervienen de manera discrecional para vigilar o revisar los actos administrativos o de gestión. Desencadenado o activado, que sólo puede efectuarse a petición de parte interesada, cuya aplicación corresponde a una persona de derecho público o a un órgano de la administración y obligatorio, debido a que se encuentra establecido por una norma jurídica de estricto cumplimiento.

La quinta, corresponde a la posición del órgano o sujeto activo del control. Aquí sigue la clasificación ya conocida de Karl Loewenstein, en control intraorgánico e interorgánico. También, en este apartado alude al control interno y externo, de los que nos ocuparemos más adelante en el desarrollo del presente trabajo.

En la sexta, señala que, según los efectos de las resoluciones dictadas al final de la actividad de control, estos se dividen en: declarativos que se

traducen en una simple verificación de la conformidad de una actividad y un texto legislativo y constitutivos, en los que los órganos de control intervienen a través de actos creadores de derechos u obligaciones o dan la base jurídica para la realización de actos u operaciones posteriores.

Por último, en la séptima considera a los controles jerárquico y gracioso. El primero se realiza merced a una serie de poderes que existen a favor del superior jerárquico y sobre sus subordinados, que comprende cinco modalidades: a) poder de instrucción; b) poder de aprobación; c) poder de anulación; d) poder de reforma, y e) poder de suspensión. El segundo se ejerce con motivo de la presentación de un recurso gracioso, para que la autoridad retire el acto o lo anule, aplicando las reglas de revocación de los actos administrativos. También se ocupa de los controles jurisdiccional y político o legislativo,³² que serán objeto de estudio en otra parte de este trabajo.

Guardando las proporciones, las clasificaciones enunciadas tienden a ofrecer una visión analítica del fenómeno denominado control.

Eduardo Lucio Vallejo, estima que la actividad administrativa, con base en la juridicidad de su organización y la legalidad, admite un doble control, el interno de la propia administración y el externo realizado por el órgano jurisdiccional.³³

Otra clasificación del control importante para nuestro estudio, se ocupa del tema atendiendo a la función u órgano del Estado que realiza la actividad de control; y los divide en legislativo o político, judicial o jurisdiccional y ejecutivo o administrativo. Éstos se parecen a *Jano bifronte*, aquel dios romano que vigilaba las entradas y salidas de la ciudad, porque su naturaleza es de orden formal si los analizamos desde el punto de vista del órgano que ejerce la función; en cambio, es de orden material si los visualizamos desde la perspectiva de la función ejercida; y en este contexto, tenemos una amplia variedad de matices de instrumentos de control, porque, como sabemos, cada uno de los entes en los que se dividen las funciones del Estado, realizan funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Analicemos brevemente cada una de estas clasificaciones.

³² Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 17 a 24. Con esta clasificación coincide, con sus matices, Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, nota 1.Véase también: Lara, Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 517 y 518.

³³ Lucio Vallejo, Eduardo, *Proyecto de Código de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Morelos*, XIII Congreso de Derecho Procesal, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 277 y 278.

A. *Control legislativo o político*

Desde el punto de vista formal, es el que ejerce el órgano encargado de expedir las leyes, en nuestro país en términos del artículo 50 de la CPEUM, este *poder*³⁴ se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores. En el título tercero, capítulo II, secciones I a IV, artículos 50 al 79, de la CPEUM se establece lo relacionado con el poder Legislativo de nuestro país.

Desde el punto de vista material, el control que ejerce el Congreso de la Unión se clasifica en control de legislación, presupuestal y político. El primero se caracteriza por el ejercicio de la llamada función legislativa, esto es, la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, siguiendo el proceso legislativo que regula el artículo 72 de la CPEUM, esta regulación tiene como propósito fundamental incidir en la ejecución de los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.

El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto: La inicial que se refiere a la aprobación que el órgano legislativo realiza de la provisión de recursos para cubrir el gasto público y la final, o sea, a la aprobación de la llamada cuenta pública, en la que se comprueba que las erogaciones correspondan con lo presupuestado y con los objetivos programados, como se previene en el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM.

Dentro de la revisión de la cuenta pública se considera que es de orden político, al considerar que tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, o sea, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual el Poder Legislativo se apoya en un cuerpo técnico, la Entidad Superior de Fiscalización, en los términos del artículo 79 de la CPEUM. Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en la facultad del órgano legislativo para citar a comparecer a los responsables del despacho para informar al legislativo de los asuntos que les fueron encomendados y la conformación de las llamadas comisiones de investigación que señala el artículo 93 de la CPEUM.

³⁴ Esta palabra se lista en *itálicas*, porque la moderna teoría del derecho constitucional y administrativo estima que más que hablar de “poderes” se debe aludir a “funciones”.

Sin embargo, en una visión más técnica, el constitucionalista mexicano Diego Valadés considera que control político constituye el conjunto de disposiciones y actividades que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, sin afectar sus niveles de eficiencia y efectividad.³⁵

Nosotros, por nuestra parte, estimamos que la posición del constitucionalista mencionado es acorde con la realidad del país, asistimos con asombro a la quiebra de las instituciones y, sin embargo, ¡oh paradoja! somos testigos de la interacción de las funciones públicas para preservar la legalidad.

B. *Control judicial o jurisdiccional*

Desde el punto de vista formal esta especie de control lo realizan los tribunales encargados de impartir justicia y se relaciona con la actividad de esos órganos. En el título tercero, capítulo IV, artículos 94 al 107, de la CPEUM se regula al Poder Judicial de la Federación. En nuestro régimen jurídico, el artículo 94 de la CPEUM establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en el Consejo de la Judicatura.

Desde el punto de vista material, entenderemos por control judicial o jurisdiccional aquél que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus atribuciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos para resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia. En este último sentido, se entiende que también forma parte de la función jurisdiccional de control la actividad de los tribunales de anulación o contencioso administrativos, puesto que, al interior del poder ejecutivo o fuera de él, se ocupan de velar por la conformidad de los actos de la administración con la ley a través de un proceso o juicio dirimiendo una controversia planteada entre partes.

³⁵ Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 30, p. 179.

Esta clase de control puede entenderse de dos maneras: como control de la constitucionalidad, por medio del cual se analiza si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la carta magna o se establece si determinado acto de autoridad no viola garantías individuales. Aquí cabe hacer una reflexión, en contravención al espíritu del artículo 133 de la CPEUM, los tribunales federales ejercen el monopolio en este tipo de control, lo que lleva a un absurdo: cuando un órgano jurisdiccional estatal se encuentra con una discrepancia entre las leyes locales y la CPEUM, en lugar de acatar el contenido del artículo 14, párrafo final, de la carta constitutiva federal, debe fallar contrariando al régimen legal federal.

También, puede considerarse como control de la legalidad, esto es, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional. Aquí concurren los tribunales federales y locales, porque, como lo previenen los artículos 116, fracciones III y V, y 122, bases cuarta y quinta, de la CPEUM, los estados y el Distrito Federal pueden instituir órganos de carácter judicial y contencioso administrativos. Así, estos controles jurisdiccionales los ejercen los tribunales facultados para dirimir controversias y aplicar el derecho al caso concreto; forman parte de estos mecanismos los medios de impugnación que se otorgan a los ciudadanos para combatir las determinaciones de autoridad contrarias a derecho, y la actividad de los llamados tribunales de lo contencioso administrativo.

Los tribunales cuentan con un instrumento privilegiado de control, esto es, el conjunto de pasos que se deben seguir para que un acto de autoridad nazca a la vida jurídica y produzca efectos en el marco institucional, o sea, el proceso o procedimiento. Cuando avancemos en el presente trabajo veremos cómo es posible asimilar los conceptos de proceso y procedimiento. No se puede soslayar su importancia, puesto que tanto el proceso como el procedimiento, además de ser una herramienta de control, son en sí mismos formas de control, ya que permiten mensurar el grado de cumplimiento de determinados requisitos para la viabilidad de un acto jurídico, el llamado debido proceso, que en nuestro país está elevado al rango de garantía constitucional en el artículo 14 de la CPEUM. Además, existe un debate en la doctrina del derecho procesal todavía no superado sobre el ámbito de aplicación de estas herramientas, puesto que se dice que el proceso es propio de la actividad jurisdiccional y que el pro-

cedimiento es característico de la actividad administrativa. En este sentido, conviene analizarlos brevemente.

a. Proceso

En la antigüedad latina la palabra proceso se entendía como: *acta judicialia*; *lis*, *litis*; *causa*, *ae*; *actio*, *onis*, y *judicium*, *ii*, que significan acta judicial, pleito, causa, acción y juicio, respectivamente. En el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, 24a. edición, páginas 1184 y 1185, la voz proceso refiere a: la acción de ir hacia adelante. Así, proceso es una palabra polisémica, porque por ésta se entiende la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad y el conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado.

Ya en el campo del derecho se afirma que el proceso es un conjunto de actos complejos de las partes y de los terceros, que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.³⁶ De lo que se advierte la correspondencia entre la voz vulgar y la jurídica.

b. Procedimiento

La etimología de la palabra proceso, *procesio*, *onis*, nos impide interpretar su sentido, puesto que en el ámbito jurídico equivale a *judiciorum formulae*, que significa: método de ejecutar algunas cosas, manera de proceder en justicia, o actuación por trámites judiciales o administrativos, esto es, al igual que proceso posee diversos significados. En el Diccionario de la Lengua Española, páginas 1184 y 1185, se entiende por procedimiento la acción de proceder. Y por proceder (*procedere*) ir en realidad o figuradamente algunas personas o cosas unas tras otras guardando cierto orden.

Con esta palabra se consideran tres situaciones diferentes: primero alude a la acción y efecto de proceder. En segundo término se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo y en tercer lugar se dice que es el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales, etcétera. Nosotros, en el presente trabajo, utilizaremos el concepto para referirnos al conjunto de normas o trámites que se siguen en la actuación gubernativa. Refiriéndose

³⁶ Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 19, p. 132.

a este concepto, Aldo M. Sandulli señala que: “Il fenómeno é comune a tutte le funzioni dello stato. Quindi, da tale punto de vista, esattamente la dottrina piú recente ha posto in luce, accanto al procedimento giurisdizionale, tradizionalmente ammesso, l’esistenza di un procedimento legislativo e di un procedimento amministrativo”.³⁷ Para Roberto Dromi el procedimiento administrativo es un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana, puesto que conduce al poder por los carriles de la seguridad y la legalidad, para defender los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental para la parte interesada.³⁸ Lo anterior nos permite advertir que si el procedimiento aparece en todas las funciones públicas, entre ellas la administrativa, y además encamina a la autoridad por las vías de la legalidad, entonces no sería ajeno a las funciones jurídicas de control puesto que requerirían de un conjunto de pasos para exteriorizarse.

c. Asimilación entre los conceptos de proceso y procedimiento

Estos conceptos, proceso y procedimiento, desde el punto de vista de su significado refieren a una situación similar, sin embargo, mientras la palabra proceso se referiría al objetivo final, la palabra procedimiento se encaminaría al contenido, a la forma de acceder a ese objetivo.

Desde el punto de vista jurídico se afirma que el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia. Y el procedimiento es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.³⁹ Para otros, ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar, pero consideran que el proceso,

³⁷ Cfr. Sandulli, Aldo M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, Dott. A. Giuffrè editore, 1959, p. 4. “El fenómeno es común a todas las funciones del Estado. Por consiguiente, desde este punto de vista, exactamente la doctrina más reciente ha puesto la luz, que al lado de un procedimiento jurisdiccional tradicionalmente aceptado, existe un procedimiento legislativo y un procedimiento administrativo”.

³⁸ Cfr. Dromi, Roberto, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 26.

³⁹ Cfr. Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, nota 15, p. 687.

además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio. Por lo cual se afirma que la noción de proceso es teleológica y la de procedimiento formal.⁴⁰ También, se dice que el proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones confiadas a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. Y que el procedimiento es un concepto puramente formal, esto es, la serie o sucesión de actos regulados por el derecho.⁴¹

Para Ignacio Burgoa el concepto de “juicio” equivale a la idea de procedimiento, o sea, a una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les otorga unidad.⁴²

Para diferenciar entre proceso y procedimiento, Cipriano Gómez Lara sostiene que el proceso se caracteriza por su finalidad de tipo jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que puede manifestarse fuera del campo de lo procesal, es una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por el efecto jurídico final, que puede ser un proceso o el de una fase o fragmento suyo, lo que lo lleva a caracterizar al proceso como un conjunto de procedimientos.⁴³ En igual sentido, Armando Porras y López conceptualiza al proceso como una relación, situación o idea jurídica directriz, en tanto que al procedimiento lo caracteriza como la realización plena, concreta y sucesiva de los actos jurídicos del proceso.⁴⁴

Por su parte, el maestro Antonio Carrillo Flores sostiene que el contenido del proceso administrativo en general coincide con el del procedimiento judicial.⁴⁵

Como podemos advertir las posturas son variadas, incluso, se podrían estimar irreconciliables y en algunos aspectos contradictorias. Sin embargo, existe un intento por conciliarlas.

⁴⁰ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 115 y 116.

⁴¹ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, prólogo Jaime Guasp, España, Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 47.

⁴² Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 24a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 549.

⁴³ Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 19, pp. 290 y 291.

⁴⁴ Porras y López, Armando, *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., México, T. Universitarios, 1974, p. 192.

⁴⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa Hnos, y Cía., 1939, p. 114.

Francisco González Navarro expone una “teoría revisionista” del proceso. Para él en los verdaderos procesos se encuentran siempre estos elementos: 1. Un sujeto activo, que es el titular de la función judicial. 2. Un sujeto pasivo, que es el destinatario de la función judicial. 3. Objeto, que consiste en los datos fácticos y jurídicos sobre los que debe pronunciarse el órgano judicial, y 4. Contenido, que es la fijación de los datos que constituyen el objeto del proceso. Lo anterior le permite enunciar que los universales del proceso son: a) un órgano titular de la función judicial; b) una serie de datos que hay que fijar para ejercer esa función y c) un destinatario de la función judicial, que puede intervenir o no en la fijación de esos datos.

Así, para él la diferencia entre el proceso y el procedimiento consiste en que hay casos en los que el sujeto pasivo interviene en la fijación de los datos, y hay otros en los que ese derecho no se le concede. Ahí se halla la esencia del proceso. Por lo que habrá proceso cuando el sujeto pasivo de la relación procesal, o parte, tenga derecho a intervenir; en cambio, cuando carezca de ese derecho, se estará en presencia de un procedimiento.⁴⁶

Esta posición es conciliable con la doctrina del derecho en general y con la del derecho procesal mexicano en particular. Puesto que las notas intrínsecas que los constituyen poseen notas comunes. Así, para Hans Kelsen jurisdicción y administración constituyen la individualización y concreción de leyes; estima que si la administración y la justicia son funciones diferentes, esto es porque la primera es un caso de administración directa.⁴⁷ Por su parte, para Cipriano Gómez Lara el proceso, como forma jurídica, es uno solo. La diversidad se encuentra en los contenidos del proceso y no en el proceso mismo. El proceso es uno solo, mientras que el litigio puede ser civil, penal, administrativo, laboral, etcétera.⁴⁸ En igual sentido se expresa el maestro Antonio Carrillo Flores en la cita ya relacionada.⁴⁹ En este contexto, el concepto procedimiento administrativo se asimila, salvando las diferencias, si las hubiera, al de proceso jurisdiccional, puesto que posee las notas características enunciadas con antelación. Esta postura permitiría conciliar doctrinalmente las teorías jurídi-

⁴⁶ Cfr. González Navarro, Francisco, *Derecho administrativo español*, España, Ediciones Universidad de Navarra, 1997, p. 491 y ss. Una exposición detallada de la tesis revisionista se encuentra en Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, nota 27, pp. 33-36.

⁴⁷ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 5a. ed., México, Colofón, 2002, pp. 52-55.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁹ Véase Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 19.

cas que aluden a la identidad entre la función administrativa y la función judicial,⁵⁰ con aquéllas que pretenden ver en los conceptos de proceso y procedimiento ideas diferentes.

Además, podemos afirmar que cuando el Estado ejerce funciones de control, interno o externo, permitiendo que el sujeto pasivo de la relación contribuya a fijar los datos de la decisión de autoridad, entonces nos encontramos frente a un verdadero proceso administrativo.

En lo que se refiere al carácter del proceso o procedimiento como instrumento de control, éste es evidente, puesto que, como lo señala Aldo M. Sandulli el procedimiento rappresenta l'iter, attraverso il quale si perviene al raggiungimento di un certo risultato.⁵¹ Es claro que ese resultado puede ser un acto jurídico de control, por lo que, en rigor lógico-jurídico, lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

C. Control administrativo o ejecutivo

Esta categoría del control se deposita en el Poder Ejecutivo y se encuentra regulado, entre otros, en los artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, 109, fracción III, 113 y 134 de la CPEUM y en leyes secundarias de carácter administrativo. Se relaciona directamente con la actividad que se traduce en la realización de actos jurídicos y de hecho que tienden a satisfacer las necesidades colectivas. Esos actos jurídicos reciben la denominación de actos administrativos. Su objeto consiste en pugnar por la juridicidad de los actos de la administración pública.⁵²

En esta clase de fiscalización, la función de control se encarga a órganos formal y materialmente administrativos, y consiste en el uso de medios jurídicos para anular, rectificar o sancionar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados “procedimientos administrativos”, que constituyen controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos para determinar la legalidad de los actos de las

⁵⁰ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1988, pp. 323 y ss.

⁵¹ Cfr. *Il Procedimento amministrativo*, p. 38. El procedimiento representa el camino, a través del cual se llega al surgimiento de cierto resultado. Igual Roberto Dormi; *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, p. 26.

⁵² Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed, México, Porrúa, 1992, p. 68.

autoridades administrativas. Es un control que, como lo advertimos líneas arriba, se da en el ámbito del poder encargado de la administración o gestión cotidiana en un Estado. Atendiendo a su carácter instrumental, dado que los controles se traducen en una serie de pasos más o menos ordenados para el logro de los objetivos propuestos, son verdaderos “procedimientos”.

Algunas de sus etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos; lo que permite hablar de control interno o externo, además, se habla de control *ex ante* o preventivo, del *ex post* o correctivo y del represivo o sancionatorio.

En este tipo de control, a su vez, pueden diferenciarse seis subclasificaciones: a) según la clase de actos que se realicen para controlar a los órganos de la administración pública, puede ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción; b) por el objeto del control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia; c) por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control, puede ser control preventivo o *a priori*, que tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa, también conocido como control *ex ante*; el concurrente o coincidente que se verifica durante el proceso de la gestión administrativa y el conclusivo o *a posteriori* o *ex post*, que se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos a controlar; d) por la forma de actuar de los órganos administrativos el control puede ser oficioso, cuando discrecionalmente la administración ejercita sus atribuciones; a petición de parte, cuando la actividad de control se da a solicitud de un ciudadano interesado y obligatorio cuando la ley ordena la actividad de control; e) desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, éste puede ser interno si lo realizan órganos de la propia administración; externo si su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración, y f) por los efectos o resultados del control se puede clasificar, a su vez, en formal si al constatar la legalidad de los actos de la administración los efectos de la revisión son únicamente declarativos, o constitutivos cuando de la actuación del órgano encargado del control se generan derechos y obligaciones o es un antecedente para acciones posteriores de carácter correctivo o sancionatorias. Clasificación que ya fue estudiada a detalle en otro apartado de este mismo capítulo.⁵³

⁵³ Véase en este mismo capítulo el numeral relacionado con las clasificaciones del control.

Sin embargo, no debemos olvidar el propósito de nuestro trabajo, así conviene estudiar algunas de las subclasificaciones del control administrativo, pues constituyen la materia de nuestro estudio. Denominándolas fiscalización interna y externa, que pueden dar lugar a mecanismos de orden preventivo, correctivo y represivo.

D. *Fiscalización interna o autocontrol*

Para Miguel Acosta Romero el control es:

La fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. En cuanto comprende la evaluación, quiénes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y los errores.⁵⁴

El llamado control interno o *autocontrol* se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto. En el “Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal, editado por la Secretaría de Finanzas, en la página 48, se le define como el:

Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas.

Por su parte, la Contraloría General del Distrito Federal en un cuadernillo denominado “El control interno en el Gobierno del Distrito Federal”, “Conceptos generales”, lo conceptualiza como:

Un proceso llevado a cabo por todo el personal de la administración pública según sus responsabilidades normativas, para diseñar e implantar las medidas que proporcionen un grado de seguridad razonable en el logro de los objetivos en los siguientes campos: eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de gobierno y en el uso de los recursos; confiabilidad de los reportes financieros y operacionales; cumplimiento de las dis-

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 15, p. 515.

posiciones legales; protección de los bienes gubernamentales; y lucha anticorrupción.⁵⁵

De lo anterior se advierte que en lo sustancial ambas definiciones coinciden, aunque la segunda es más amplia que la primera; sin embargo, la primera está más enfocada a lo que tradicionalmente la disciplina contable estima que es el control.

En cambio, sin que podamos establecer si se encuentra vigente esta acepción, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.⁵⁶

En la disciplina contable se entiende por control interno las políticas y procedimientos establecidos para proporcionar una seguridad razonable de lograr los objetivos específicos de la entidad. Consta de tres elementos: el ambiente de control, que representa la combinación de factores que afectan a las políticas y procedimientos de entidad que fortalecen o debilitan a los controles; el sistema contable, que son los métodos y registros establecidos para identificar, reunir, analizar, clasificar, registrar y producir información cuantitativa de las operaciones de una entidad; y los procedimientos de control, que son procedimientos y políticas adicionales al ambiente de control del sistema contable, que establece la administración para proporcionar una seguridad razonable de que la entidad logrará sus objetivos.⁵⁷

El autocontrol lo realizan órganos de la propia entidad administrativa. En el ámbito de la administración pública federal, estatal o municipal, esta clase de control se encomienda a unos órganos especializados que pueden tener el nivel funcional de secretaría o de unidades administrativas, denominadas contralorías internas. La doctrina lo encuadra dentro de

⁵⁵ Cfr. Contraloría General, *El control interno en el gobierno del Distrito Federal, conceptos generales*, México, 2003, p. 6.

⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, SHCP-Subsecretaría de Egresos-DGCG, p. 118.

⁵⁷ Véase el concepto del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

los criterios de clasificación del sujeto activo u órgano que realiza el control, según la posición del órgano o sujeto activo del control o según el ángulo del sujeto activo que realiza el control; y lo conceptualiza como el que efectúan órganos o autoridades de la propia administración pública como autocontrol, o por instrucciones y designación de sus propios miembros, como es el caso de las auditorías que realizan entes contratados para tal efecto.

Mediante este control, la administración pública conserva la posibilidad de corregir sus errores y revocar sus decisiones ilegales o inoportunas, antes de que éstas sean sometidas al control externo. A esta forma de control se le critica por no ser lo suficientemente eficaz para prevenir o eliminar las desviaciones o irregularidades en razón de la “solidaridad” desde lo alto de la jerarquía administrativa con la inferior.⁵⁸

Dos aspectos importantes de esta clase de control son la contabilidad y la auditoría, por lo que es conveniente dedicarles un espacio.

a. Contabilidad gubernamental

Desde 1494 fecha en la que se publica la obra de Fray Luca Pacioli, *Summa de aritmética, geometría, proporciones et proporcionalidad*, es uno de los elementos del autocontrol de la administración y consiste en la historia financiera de una unidad económica.⁵⁹ Para José María Garreta Such la contabilidad estudia los fundamentos y las normas en las que se basa el registro de las operaciones de contenido económico que formarán el “hecho contable” con el fin de extraer de este conocimiento, reglas y principios que condicionan la toma de decisión (sic).⁶⁰

Otra definición consiste en considerarla como la:

Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de los recursos financieros asignados a instituciones de la administración pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos

⁵⁸ Cfr. *Naturaleza jurídica...*, p. 517; *La contraloría y el control...*, p. 470 y *El control de la administración pública...*, pp. 18 y 19.

⁵⁹ Cfr. Gertz Manero, Federico, *Derecho contable mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 8.

⁶⁰ Garreta Duch, José María, *Introducción al derecho contable*, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994, p. 10.

estados financieros que muestran la situación patrimonial de la administración pública.⁶¹

La contabilidad gubernamental es la técnica que se utiliza para registrar las transacciones de la administración pública y producir sistemáticamente información financiera, presupuestal, programática y económica, expresada en unidades monetarias para facilitar la toma de decisiones de un gobierno.⁶² En nuestro país desde 1985 está vigente el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG), que se aplica a las dependencias, Presidencia de la República y Procuraduría General de la República. El sistema capta todo lo que se reconoce como contabilidad, reconoce los derechos y obligaciones e integra las cuentas de patrimonio; vincula la contabilidad financiera y la presupuestal. Por lo anterior, registra las operaciones presupuestales, las derivadas de los movimientos de caja y todos lo que permitan ejercer control, en cuentas de orden. El sistema opera mediante cinco subsistemas: 1. Recaudación; 2. Deuda Pública; 3. Fondos Federales; 4. Egresos y 5. Sector Paraestatal. El sistema lo opera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Unidad de Contabilidad Gubernamental, además, intervienen la Dirección de Crédito Público que opera el Subsistema de Deuda; El Sistema de Administración Tributaria que opera junto con la Tesorería el Subsistema de Recaudación; y la Tesorería que tiene a su cargo el Subsistema de Fondos.⁶³

La contabilidad gubernamental se apoya en una serie de “principios” que identifican y delimitan a las entidades de la APF y sus aspectos financiero, programático y económico, estos son: a) ente; b) existencia permanente; c) cuantificación en términos monetarios, d) periodo contable. Existen principios que se relacionan con la cuantificación de operaciones, así tenemos: a) costo histórico y b) base de registro. Unos se refieren a la información, entre ellos: a) revelación suficiente; b) control presupuestario, y c) integración de la información. Para englobar a todos los anteriores se proponen tres: a) importancia relativa, esto es, que los estados financieros, presupuestales y patrimoniales deberán revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar las evalua-

⁶¹ *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, pp. 115 y 116.

⁶² *Cfr.* Castro Vázquez, Raúl, *Contabilidad gubernamental*, México, IMCP, 1993, p. 17.

⁶³ *Cfr.* Luna Rodríguez, Alejandro, “La contabilidad gubernamental en México”, *Contaduría pública*, año 28, núm. 332, abril de 2000, pp. 34-39.

ciones o toma de decisiones; b) consistencia, que refiere a las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicar un criterio uniforme a lo largo de un periodo y de un periodo a otro, y c) cumplimiento de disposiciones legales, que impone al ente la obligación de observar las normas jurídicas en toda transacción, en su registro y en general en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable y presupuestal.⁶⁴

Como ejemplo de la irracionalidad léxica de esos principios, para el caso España Vicente Chulea propone como principios: 1. Claridad; 2. Imagen fiel; 3. Veracidad; 4. Responsabilidad; 5. Secreto y 6. Verificación. Por su parte la Asociación Española de Contabilidad y Administración, en 1980, propuso los siguientes: 1. Principio de empresa en funcionamiento; 2. Uniformidad; 3. Importancia relativa; 4. Afectación de la transacción; 5. Registro; 6. Correlación de ingresos y gastos; 7. Devengo; 8. Prudencia valorativa, y 9. Precio de adquisición.⁶⁵

Otro problema consiste en la percepción particular que se tiene de esos “principios”. Así, en un documento sin firma denominado “Principios de Contabilidad Gubernamental, Cuenta Pública 2002”, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal señala: “Los Principios de Contabilidad Gubernamental son los fundamentos técnico-jurídicos que rigen el comportamiento contable en el Gobierno del Distrito Federal, y sirven de base para el registro y control de las operaciones, así como su valuación y su presentación en los estados financieros”.⁶⁶

De este concepto se debe destacar que no existe ninguna norma jurídica en la que se plasmen los llamados “principios de contabilidad gubernamental”, por lo que denominarlos “técnico-jurídicos” no corresponde a la realidad.

Además, es dudosa la razonabilidad de los llamados “principios de contabilidad generalmente aceptados”. Así, Eduardo Suárez Nieto considera que esos principios fueron consecuencia de: 1) el sistema económico de Estados Unidos y el amplio financiamiento externo y 2) las necesidades e influencia de una capa social: los inversionistas. Sostiene que la crítica más dura que ha recibido la contabilidad es que ha fallado en su propósi-

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 17-19.

⁶⁵ Cfr. Garreta Such, José María, *op. cit.*, nota 60, p. 48.

⁶⁶ Anexo a diversos oficios en los que se solicita a dependencias y entidades de la APDF dar “Respuesta al cuestionario de Observancia de los Principios de Contabilidad Gubernamental...” emitidos por la CMHALDF.

to de medir. Considera que es necesario aceptar que los principios de contabilidad no son ni pueden llegar a ser verdades fundamentales o doctrinas básicas que deban ser aceptadas por todos; ni pueden implicar “algo fundamental que constituya la esencia de nuestra técnica”. La técnica persigue el logro de un fin, y sus principios son los medios adecuados. Mientras los objetivos sean inestables y se estén produciendo medios más apropiados, no podrá hablarse de “postulados” ni podrá exigirse aceptación universal. Sostiene que admitiendo que la finalidad de los principios de contabilidad sea uniformar criterios para elaborar informes externos, se debe hablar simplemente de “convenciones”. Cuando se tenga una autoridad que las respalde se debe aludir a “enunciados” o “declaraciones”. Concluye en diferentes partes de su obra que: El término generalmente “aceptados” no tiene relación con el procedimiento lógico-deductivo, que fue empleado como un recurso para satisfacer a los inversionistas americanos, que acaban de sufrir grandes pérdidas, que la tesis de su aceptación general carece de fundamento, que fuera de Estados Unidos han recibido poca atención y cita como ejemplo el caso de Europa. Que no se han modificado esos principios porque: a) la influencia del predicado “generalmente aceptados” se traduce en una actitud tradicionalista y reaccionaria que envuelve a la teoría contable; b) su aplicación es más fácil y requiere menos esfuerzos que otros procedimientos matemáticos; c) están hechos para proteger los intereses de una clase social; d) hay temor de que el fisco aproveche la reforma para subir impuestos; e) el público desconoce la naturaleza de los valores que se le reportan; f) porque el público norteamericano es cauteloso por las pérdidas sufridas, y g) se ha impedido que la contabilidad construya una teoría más ligada a conceptos económicos. Y afirma: “Los principios de contabilidad, tal y como están enunciados por los autores y por las asociaciones profesionales norteamericanas, son de dudosa aplicación en México, y valdría la pena investigar qué entienden nuestros usuarios por objetividad”.⁶⁷

Por otra parte, después de los escándalos de corrupción contable en Estados Unidos, esos “principios” despiertan gran interés. El Banco Interamericano de Desarrollo, otorgará un millón setecientos mil dólares al Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), al Consejo Mexicano para la Investigación y el Desarrollo de Normas de Investigación Fi-

⁶⁷ Cfr. Suárez Nieto, Eduardo, *El papel del contador en el proceso de la toma de decisiones*, 2a. ed., México, Prolam, 1977, pp. 61, 62, 63, 65, 68, 69, 74, 75 y 79.

nanciera (CMIDNIF) y al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), para “promover y aplicar normas contables que cumplan con estándares internacionales” para hacer “más transparente la información financiera de las empresas y evitar en México escándalos de corrupción corporativa”.

En este contexto es importante destacar que en México no existe un organismo similar a la SEC —Comisión de Valores Estadounidense— que regule las prácticas contables de las empresas; por otra parte, la labor de la SHCP en la materia es limitada.

Por lo que si nos vemos obligados a elegir entre esos principios, para nosotros el único principio de contabilidad gubernamental aplicable sería el de legalidad, atendido al marco restrictivo que la norma implica para las autoridades.

b. Auditoría gubernamental

La herramienta por excelencia del autocontrol es la auditoría, a la que se conceptualiza como:

...la función contable de verificación de los actos administrativos de una empresa, en cuanto puedan afectar su patrimonio y ser objeto de registración. Se trata de una especialización de la ciencia contable (...) lo expresado nos permite delimitar su campo de acción y prevenimos contra la tendencia a hacerla aparecer con caracteres independientes de la ciencia contable, como si fuera una especialización simple de la misma. Nadie duda de su importancia como elemento de control, pero le es ajena la solución de los problemas que surjan de las conclusiones a que arriben con motivo de las verificaciones que le competen. Su misión termina con la aprobación de los documentos controlados, o con la puntualización de los errores, defectos o delitos comprobados. Los correctivos corresponden a otras especialidades contables o legales. (...)

La auditoría puede ser interna o externa. Tales denominaciones corresponden a la función realizada por personal de la empresa, o bien la que llevan a cabo profesionales ajenos a la misma. La verificación debe ser objetiva y la misión del auditor... es la de un verdadero juez, y así deseáramos que lo entendieran los que cumplen esas funciones...⁶⁸

⁶⁸ Cfr. *Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas-Economía y Dirección de Empresas*, t. I, voz “Auditoría”.

De lo que se desprende la necesidad de ubicar a esta especialidad de la contabilidad en su justa dimensión, pues últimamente se le da mucho énfasis al grado de estimar que es la función más importante en materia de control, cuando en realidad el objetivo final del control es la regularidad normativa técnica, contable o jurídica de los actos de administración, esto es, el acatamiento en esa actividad de reglas técnicas o jurídicas, esto es, como lo señala el autor citado, una verdadera función de juicio o establecer la violación a la norma técnica o jurídica en el ámbito de su especialidad.

Otra idea de auditoría es aquella que la define como: “Revisión, análisis y censura de cuentas y de la gestión que reflejan”, en la que se entiende por censurar una cuenta o gestión: “Revisar si se han cumplido las normas usuales de una correcta contabilidad y administración”.⁶⁹

La auditoría gubernamental se considera como una auditoría interna al Poder Ejecutivo, puesto que se realiza dentro del ámbito de su organización, en una entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas.⁷⁰

En el campo de la administración pública la palabra se considera sinónimo de revisión y se le considera como: “una función que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión”.⁷¹ Para otros, consiste en el:

examen de los libros de contabilidad, de los registros, documentación y comprobación correspondiente, a que es sujeta una dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal, con el propósito de determinar el cumplimiento normativo y funcional de la operación, para informar y dictaminar acerca de ellos”.⁷²

También se le considera como: “la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal independiente a la operación, para apoyar la función ejecutiva”.⁷³ Otra definición la ubica como la: “revisión y examen que llevan a cabo la SFP y las Contadurías Mayo-

⁶⁹ Cfr. Goxens, Antonio y Goxens, María Ángeles, *Enciclopedia práctica de contabilidad*, España, Océano Grupo Editorial, pp. 796 y 797.

⁷⁰ Cfr. *La fiscalización en México*, pp. 9-65

⁷¹ Cfr. *Ibidem* p. 65

⁷² Cfr. Glosario de términos programático presupuestales de la administración pública del Distrito Federal, p. 25.

⁷³ *Guía General de Auditoría Pública*, Secodam, Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, Dirección General de Auditoría Gubernamental, abril de 2000.

res de Hacienda a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en cumplimiento de sus atribuciones”.⁷⁴

Existen diversas clases de auditorías, desde las financieras hasta las operacionales, pasando por las de sistemas, programático-presupuestales, de sistemas, de legalidad, etcétera.

Las auditorías se apoyan en una serie de enunciados, denominados “principios generales de auditoría”, que a pesar de su pretensión de “generalidad”, en realidad constituyen un conjunto de recetas de dudosa utilidad, por lo que cabe aplicarles la crítica que se formula líneas arriba para los “principios generales de contabilidad”.

La auditoría se sirve de una serie de métodos y técnicas, que le permiten verificar las operaciones de un ente económico. En el campo de la administración pública se acude a la llamada auditoría gubernamental.

Esta clase de control está juridificado, esto es, se consigna en diversas normas jurídicas, que van desde la gama de leyes orgánicas hasta financieras. Y atendiendo a su carácter dinámico aparecen en todas las fases en las que se divide la actividad administrativa.

La auditoría la realizan las contralorías internas. En algunos casos, cuando existe alta especialización técnica en los rubros a auditar o cuando se requiere una verificación independiente, la actividad de control interno se otorga por encargo de la autoridad administrativa a empresas privadas. En nuestro país, para la administración pública se crearon entes especializados que se encargan de esta especie de control. Para el caso de la Federación el control interno del Ejecutivo Federal está a cargo de la SFP, y se practica tanto *a priori* como *a posteriori*. Es decir, coincide en alcance con el control externo y puede intervenir en forma concurrente, pero fundamentalmente es un control preventivo. Para el caso del Distrito Federal esta clase de control lo realiza la Contraloría General del Distrito Federal y en el de los municipios, la contraloría municipal respectiva.

Íntimamente ligados a la actividad de control interno se encuentran los llamados controles preventivo, correctivo y represivo, puesto que son actividades que se verifican en ese campo de la administración pública. Por lo anterior los analizaremos brevemente.

⁷⁴ *Op. cit.*, nota 61, p. 52. (En el original se refiere a la SECOGEF no a la SFP).

c. Control preventivo

El control preventivo debería ser la regla y no excepción en la administración pública, pues es aquel que procura evitar que el acto lesivo al interés patrimonial del Estado, o antijurídico, llegue a realizarse, o sea, consiste en una fiscalización previa que se realiza para la plena eficacia del acto.⁷⁵ Esta clase de control forma parte de los controles administrativos y se encuadra en la clasificación denominada por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control. El control preventivo o *a priori* tiene lugar con anterioridad a la realización de la actividad administrativa. También se le conoce como control *ex ante*. Esta forma de control debería ser la regla y no la excepción, porque, en la practica los órganos de control se transforman en auténticos depredadores de la actividad administrativa.⁷⁶

En este tipo de control no se sirve necesariamente de la auditoría, puesto que comprende al llamado entorno de control. Sin embargo, cuando se relaciona con mas técnicas, administrativas o jurídicas; también da lugar a la puesta en marcha de ciertas medidas que racionalizan la operación del ente auditado o que inciden en la buena marcha de los controles. Esas medidas preventivas se imponen a los administradores, a través de una serie de medidas denominadas “control interno”, lo que contribuye al caos léxico existente en la materia. A través de este control o, mejor dicho, autocontrol, se establecen una serie de procedimientos para controlar almacenes, inventarios, fondos revolventes, etcétera; implica la toma de decisiones administrativas y la aplicación de normas jurídicas.

Por otra parte, no se debería soslayar que la buena marcha de un ente económico exige necesariamente la colaboración entre el control y la administración, puesto que éste es coadyuvante de aquélla, por lo que es aquí donde adquiere trascendental importancia el control preventivo, pues a la administración pública le interesa más evitar desviaciones que sancionarlas.

⁷⁵ Cfr. Madariaga Gutiérrez, Mónica, *Seguridad jurídica y administración pública en el Siglo XXI*, 2a. ed., Chile, Jurídica de Chile, 1993, p. 75.

⁷⁶ Puede sonar exagerada esta comparación, sin embargo, la actuación de los órganos de control ha despertado verdadero temor entre los encargados de la operación administrativa, no sólo por la discrecionalidad de su función, también, por la saña en la persecución con la que actúan. Sin olvidar el uso político que se realiza de estos órganos y la ilegalidad en la que se mueven.

d. Control correctivo

Este control también es de orden administrativo y, al igual que el anterior, se tipifica dentro de la clasificación denominada por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control. A este control de gestión se le conoce como concurrente o coincidente, porque coincide con la acción del ente administrativo, esto es, se verifica durante el proceso de operación administrativa.

Para analizar los actos del órgano administrativo en esta clase de control también se acude a la técnica de la auditoría. Una vez que se concluye la revisión, si se detectan posibles desviaciones o irregularidades se proponen medidas que tienden a corregirlas. Aquí se utilizan, además, las llamadas auditorías de seguimiento para verificar el grado de cumplimiento por parte del ente auditado de los compromisos adquiridos con el auditor.

Como se advierte esta clase de control es muy importante para la administración, pues le permite considerar las causas y los efectos de las desviaciones para corregir las deficiencias detectadas.

Cuando de esta clase de control se tiene la necesidad de reprimir las conductas de los infractores, entramos al campo del control represivo.

e. Control represivo

Por último, el control conclusivo o *a posteriori* o *ex post* se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos sujetos a control. Persigue dejar sin efectos el acto irregular y sancionar las responsabilidades detectadas, cuando la decisión ha sido contraria al derecho. Fundamentalmente es un control reparatorio de los daños producidos por un acto antijurídico.⁷⁷

Cabe destacar que de las actividades de control correctivo y conclusivo puede derivarse el llamado control represivo. En esta clase de control al detectarse la violación de una norma jurídica se impone al responsable una sanción.⁷⁸ Las sanciones pueden ser de naturaleza resarcitoria, esto es, aquellas que imponen a un deudor la obligación de entregar al acree-

⁷⁷ Cfr. Madariaga Gutiérrez, Mónica, *op. cit.*, nota 75, p. 76.

⁷⁸ Se puede criticar el hecho de que denominemos al control conclusivo, represivo, sin embargo, una de las actividades más importantes al concluir una auditoría en la que se detectan irregularidades, si éstas no son susceptibles de corrección, es solicitar que se desahoguen procedimientos disciplinarios o resarcitorios y se impongan sanciones a los responsables de las conductas observadas.

dor determinada suma de dinero, lo que las identifica, salvando las diferencias, con las acciones civiles para exigir el pago de daños y perjuicios, o disciplinarias en las que se imponen al infractor sanciones que van desde la amonestación hasta la inhabilitación.

f. Fiscalización externa

Esta clase de control se entrega a entidades que conforman la administración fiscalizadora, dotadas de autonomía e independencia.⁷⁹ El *control externo* también forma parte de la clasificación que tiene como base al sujeto activo del control. De manera general se puede conceptualizar como aquél cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión. Para el caso de las empresas, este tipo de control se encarga a despachos de auditores, con el propósito de que revisen los sistemas para establecer la validez de los objetivos que se tomaron en consideración al ponerlos en operación, la coherencia de esos objetivos con las metas proyectadas, el funcionamiento del sistema y el cumplimiento de las metas propuestas.

En el caso de la administración pública activa se lleva a cabo por órganos independientes dotados de autonomía técnica y de facultades para supervisar y vigilar las materias administrativa o financiera, el objetivo principal de esta clase de control es obligar a la administración a respetar las normas jurídicas, por lo que constituyen un complemento al autocontrol.⁸⁰

Su ejercicio se encarga a los llamados tribunales de cuentas, que son organismos con independencia funcional, es decir, fuera de la órbita de los órganos del poder, con facultades para efectuar el llamado control presupuestal. Esta clase de entes públicos actúan como tribunales administrativos que realizan una función jurisdiccional sujeta a control judicial.⁸¹ Estos tribunales poseen atribuciones legales para revisar la cuenta pública y establecer la llamada responsabilidad contable o resarcitoria a cargo de servidores públicos encargados del manejo de caudales, por el mal uso de los recursos públicos cuya guarda se les encomienda.

Para Alfredo Adam Adam este nivel de fiscalización se equipara a una auditoría externa al Poder Ejecutivo, por lo que su herramienta de control

⁷⁹ Cfr. Madariaga Gutiérrez, Mónica, *op. cit.*, nota 75, p. 74.

⁸⁰ Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 32, pp. 19 y 20.

⁸¹ Farrando, Ismael y Martínez, Patricia R., *Manual de derecho administrativo*, Argentina, Depalma, 1996, p. 156.

es la auditoría externa, que se lleva a cabo por profesionales independientes de la dependencia o entidad.⁸² Una de sus facetas más interesantes es la llamada auditoría de desempeño, a través de la cual se pretende establecer si el ente sujeto a examen ha cumplido con determinadas normas.

En México esta función se plasma en normas constitucionales, por lo que no se puede dudar de su naturaleza jurídica; así, en términos del artículo 79 de la CPEUM, se establece la EFSF que posee atribuciones para revisar lo relacionado con fondos federales que ejerzan la Federación, los estados y los municipios, e inclusive, los particulares.

En el ámbito del Distrito Federal en términos del artículo 122, base primera, fracción V, inciso c), de la propia CPEUM, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejercerlo, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea, circunstancia que refrenda el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso de los estados y municipios el control externo es una consecuencia del ejercicio de recursos públicos y de la autonomía que les otorgan a ambas instancias horizontales de gobierno los artículos 115 y 116 de la CPEUM. En el caso de los municipios esta conclusión se desprende de la personalidad jurídica que se les otorga y del hecho de que pueden administrar libremente su patrimonio. Para los estados deriva de la mención del artículo 40 en relación con el artículo 116, ambos de la CPEUM, al considerarlos libres y soberanos en su régimen interior, y al establecer la existencia en éstos de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

3. *El control como acto soberano y accesorio*

El control también puede considerarse como un acto de supremacía que corresponde al Estado, así, en la *Enciclopedia del Diritto* (página 298) los profesores Giorgio Berti y Leopoldo Tumiatì, afirman que: “il controllo consiste in ‘un potere di supremazia, che si appartiene allo stato in quanto titolare della sovranità’”.⁸³ Se podrá criticar si el Estado es titular o no de la soberanía, puesto que en algunas concepciones doctrinales se estima que el pueblo es su titular, sin embargo, la idea del control como poder de supremacía, aunado a las ideas sobre su carácter instrumental, nos permiten caracterizarlo como un acto jurídico accesorio, puesto que sólo puede ser

⁸² Cfr. *La fiscalización en México*, pp. 9 y 65.

⁸³ “El control consiste en un poder de supremacía que pertenece al estado como titular de la soberanía”.

supremo aquél acto al que la norma fundamental le asigne ese carácter, además, el control exige un acto de autoridad conforme al cual sea susceptible de aplicarse. Lo que justifica que sea un acto accesorio de otro principal: el de soberanía o autoridad. Así, los autores mencionados, en la obra relacionada, señalan que “Nell’accezione logico-filosofica, la voce “controllo” sta a designare un aspetto dell’agiere umano necessariamente scondario ed accesorio, in quanto volto a riverdere o riesaminare o riscintrare un ‘attività di carattere primario o principale”.⁸⁴

4. Control y responsabilidad

Otra de las dimensiones a las que remite la palabra control en su vertiente jurídica es al concepto de responsabilidad. No se puede entender que alguien pueda ser sujeto de control sin que, a su vez, se le haya asignado una responsabilidad, o sea, se controla para responsabilizar.

Así, Diego Valadés, en el caso de los controles políticos, vincula la noción de control con la de responsabilidad y sostiene que:

La responsabilidad pública implica que un servidor no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de su función impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que con relación a esa misma función establece la norma de competencia. Una de las diferencias entre derecho público y el privado es que el segundo es fuente, entre otros, de derechos subjetivos que no se producen en el ámbito público. El ejercicio de las diversas expresiones de libertad corresponde en cada caso a una decisión individual, en tanto que el servidor público ejerce tareas que no fueron establecidas para que las ejerza merced a una decisión discrecional. La discrecionalidad del servidor público se encuentra restringida por la necesidad que impone precisamente, la responsabilidad asignada.⁸⁵

Más adelante regresaremos al problema relacionado con la noción de responsabilidad y las cuestiones que plantea en la materia del control de la administración pública.

⁸⁴ “En su acepción lógico filosófica, la palabra control designa un aspecto del comportamiento humano necesariamente secundario y accesorio, en cuanto vuelve a revisar, reexaminar o confrontar una actividad de carácter primario o principal”.

⁸⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 30, pp. 163 y 164. En igual sentido Bidart Campos, German J. sostiene que “la responsabilidad es un colorario del control: fundamentalmente, se controla para responsabilizar”, *El poder*, Argentina, Ediar, 1985, p. 207.

Cabe destacar que los controles jurídicos de carácter interno y externo constituyen una de las vertientes de los controles jurídicos, esto es, se encuentran plasmados en la ley. Ahora bien, la doctrina entiende que la ley de una comunidad es el esquema de derechos y responsabilidades que responden a esa norma compleja: permiten la coerción porque provienen de decisiones anteriores correctas. Por lo que son derechos y responsabilidades legales.⁸⁶

A la administración pública le interesa controlar su aparato administrativo para reducirlo a la legalidad formal.⁸⁷ Los controles jurídicos constituyen medios para evitar discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio del poder, característica de la que no está exenta la fiscalización interna o externa. Así, Rodolfo Lara Ponte considera que el control posee un carácter instrumental, para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, advirtiendo su desempeño institucional para optimizar resultados, alcances y evitar desviaciones retroalimentando al sistema, a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración.⁸⁸

Los controles jurídicos se dirigen a revisar que la actividad de la administración pública se haya realizado con apego a normas jurídicas, de ahí su trascendencia, pero no sólo esto, crea un parámetro de comparación que permite al controlador establecer la razonabilidad entre las metas y los objetivos planteados, el uso y destino de los recursos públicos y el apego a las normas que rigen la actividad administrativa. Por lo anterior, en los controles jurídicos la norma es muy importante, aunque parezca verdad de perogrullo. Así, Ramón Cossío Díaz, señala que la única manera en que desde el punto de vista jurídico puede combatirse a la corrupción, en un contexto específico, es el de revisar las normas que se refieren a la responsabilidad para efectos de su construcción dinámica, conseqüencial, de tal manera que se eviten las lagunas técnicas y así permitir que una serie de sujetos que han cometido actos delictivos sean sancionados.⁸⁹

Esto nos lleva a ocuparnos del control, como la presunta panacea para combatir la corrupción, una de las tareas a la que se dedica el presente

⁸⁶ Cfr. Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1988, p. 76.

⁸⁷ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo*, 2a. ed., España, Civitas, 1979, pp. 18 y 19.

⁸⁸ Cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 20, p. 510.

⁸⁹ Cfr. Cossío Díaz, Ramón, "El derecho y el combate a la corrupción", *Boletín Asofis*, núm. 22, diciembre de 2001, p. 107.

trabajo, por lo que en primer lugar analizaremos brevemente algunas de las clasificaciones que se han formulado sobre esta materia.

V. PODER

Es imposible hablar de control sin hacer una breve referencia al tema del poder. En última instancia, en materia jurídica control y poder son conceptos interdependientes, sin uno no existe el otro. La palabra poder refiere a la raíz indoeuropea “*pot*”, que significa “*poderoso, amo*”, lo que nos proporciona una idea de su connotación imperativa. Por poder se entiende la facultad de hacer o dejar de hacer algo; también se le conceptualiza como fuerza o capacidad. En el ámbito político Max Weber estima que es la probabilidad de imponer la voluntad propia dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Para que ese poder se institucionalice se requiere que se desprenda de toda connotación subjetiva y se le encomiende a una organización. Esto es, que al poder se le limita a través de normas jurídicas que impiden que se desborde y prevangen en contra de la arbitrariedad, protegiendo la libertad.

Uno de los problemas más ingentes en materia de poder es el de su control, tan es así que a lo largo de la historia se han inventado instituciones para sujetar al poder a determinados causes, evitando su desenfreno. Así, Diego Valadés estima que controlar al poder es un acto de poder, porque el control del poder tiene un doble objeto: la defensa de las libertades y la preservación de la legitimidad. Para él, el control no se ejerce para destruir ni sustituir al poder; se ejerce por el propio poder para su mantenimiento.⁹⁰

Esta reflexión del respetado jurista nos lleva a interrelacionar los conceptos de control y derecho, puesto que si el objeto del control es mantener el poder, es evidente que la única forma de preservarlo desde la perspectiva social consiste en limitarlo a través de una herramienta que permita que los sujetos investidos de esta potestad no excedan determinado marco de actuación, aquí aparece el derecho, puesto que instituye la norma que obliga a los agentes públicos a ejercer el poder racionalmente.

Pero que ha sucedido tradicionalmente, casi nada, que los depositarios del poder rebasan impunemente su marco de actuación, con el pretexto

⁹⁰ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 30, p. 17. En igual sentido, pero con matices en cuestiones de publicidad, Bidart Campos, German J., *op. cit.*, nota 85, 1985, pp. 508 y ss.

de que los controles estorban a su “administración” y, en casos extremos, lo combaten o desarticulan.

Mentiríamos si dijésemos que el tema del control jurídico del poder es moderno, a lo largo de la historia se han buscado diversos mecanismos para detener a ese engendro de la civilización, como ya se analizó, en el caso de nuestro país existe una amplia experiencia en la materia. Lo anterior nos lleva a otro tema significativo en la materia, la corrupción y su fiscalización.

VI. CORRUPCIÓN Y FISCALIZACIÓN

La corrupción y la fiscalización también se relacionan, pues en última instancia ésta pretende ser remedio para enfrentar la corrupción. Por lo que, a las ideas que sobre la corrupción ya enunciamos en nuestra introducción, se debe agregar que para Susan Rose-Ackerman:

Corruption is a symptom that something has gone wrong in the management of the state. Institutions designed to govern the interrelationships between the citizen and the state are used in stead for personal enrichment and the provision of benefits to the corrupt. The price mechanism, so often a source of economic efficiency and a contributor to growth, can, in the form of bribery, undermine the legitimacy and effectiveness of government.⁹¹

En este orden de ideas, para Dontella Della Porta y Alberto Vannului, “corruption refers to the abuse of public resources for private gain, through a hidden transaction that involves the violation of some standards of behavior”.⁹²

⁹¹ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999, p. 2. “La corrupción es un síntoma que algo está mal en la administración del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el estado son utilizadas por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto. El precio mecánico, tan a menudo fuente de eficiencia económica y de contribución al crecimiento, puede, en la forma de soborno, minar la legitimidad y eficiencia del gobierno”.

⁹² Della Porta, Dontella y Vannului, Alberto, *Corrupt Exchanges*, Nueva York, USA, Aldine de Gruyter, 1999, p. 16. “La corrupción refiere al abuso de los recursos públicos para ganancias privadas, a través de una transacción oculta que involucra la violación de algunos estándares de conducta”.

La corrupción administrativa motiva la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla. Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución.⁹³ Este control permite a los administradores una adecuada toma de decisiones. En otros ámbitos del poder, se estima que, junto a este control administrativo, se encuentran los políticos y jurídicos.

Sin despreciar el aspecto cultural, la lucha contra la corrupción en el ámbito de la administración pública requiere de controles jurídicos, puesto que los controles administrativos, si bien propician una mejora en las prácticas y procedimientos de los entes públicos, su aspecto negativo genera una sobrerregulación que empantana su operación. Por su lado, los controles políticos, si bien gozan de enorme dinamismo, producen un conjunto de usos y costumbres que se contraponen a las normas éticas y jurídicas por la ambición de poder de sus operadores; no es extraño que en los casos de corrupción con repercusiones públicas, se advierta la politización de los instrumentos de control, conductas delictivas devienen en moneda de negociación entre la administración pública y los grupos políticos, así, los casos relacionados con la compra de toallas de cuatrocientos dólares para la residencia oficial de Los Pinos, el llamado *Pemexgate*, el caso Amigos de Fox, con todas sus secuelas negativas para el Estado de derecho, son ejemplos de dominio público de esa situación.

Por lo anterior, en un Estado de derecho, donde la impronta consiste en el equilibrio entre las funciones públicas, los controles deben juridificarse. Esto es necesario porque es un poder sin control, es un poder arbitrario. Para Diego Valadés, el Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garanticen el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.⁹⁴

⁹³ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 15, p. 515.

⁹⁴ *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002, pp. 7 y 8. Igualmente, para Lucio Vallejo, Eduardo, el Estado de derecho representa un orden jurídico total. Memoria del XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, UNAM, 1993, p. 264.

Alfonso Nava Negrete estima que los principios fundamentales de autolimitación, legalidad y control son partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de derecho, también, ubica el origen de los controles jurídicos en la desconfianza y en la probabilidad de que la administración coloque sus actos fuera de la ley.⁹⁵ De lo anterior se desprende con claridad la obligación que existe en el Estado de derecho de que los procesos de control se apoyen en normas jurídicas y procesos específicos, que permiten detectar y combatir los problemas que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, estos son, entre otros: el soborno, la extorsión, los arreglos metajurídicos, las alteraciones fraudulentas del mercado, las olas financieras especulativas con información privilegiada, los esquemas de rescates a empresarios bancarios, azucareros y carretero, la malversación de fondos, los negocios con el dinero público en las áreas de adquisiciones y obras, la parcialidad en la toma de decisiones, la colusión de funcionarios y un largo etcétera.

Para Patricia R. Martínez el poder jurídico de control es un poder-deber porque su ejercicio es obligatorio y se integra a una función estatal, de contenido jurídico. La finalidad del control es la tutela, cuidado y salvaguarda del orden jurídico y adquiere una importancia fundamental dentro del Estado de derecho, pues en él la administración pública se subordina a la ley y sólo cumple las finalidades que señala ella. El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración, para verificar la correspondencia entre “medios” y “fines”.⁹⁶

Por lo anterior, en las siguientes páginas estudiaremos a los controles jurídicos de naturaleza interna y externa, como herramientas que tutelan la legalidad en los actos de la administración pública.

⁹⁵ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 34 y 39.

⁹⁶ Farrando, Ismael y Martínez, Patricia R. *op. cit.*, nota 81, p.148.