

Coordinación administrativa y control: instrumentos formales para la eficiencia y legalidad en la función administrativa

Elsa Roque Fourcade

Sumario: Introducción. /1. Coordinación administrativa: sectorización y globalización. /
1.1 Sectorización. /1.2 Globalización. / 2. Control. / 2.1 Control administrativo. / 2.2 Control jurisdiccional. /
2.3 Control legislativo. / 2.4 Control político. / 2.5 Control de simple recomendación. /
3. Conclusión. / 4. Bibliografía.

La principal forma de participación se evidencia en tanto el titular de la dependencia, Secretario de Estado, o coordinador de sector es el presidente del órgano de gobierno de las entidades abocadas a las áreas estratégicas y a las prioritarias que determine el Ejecutivo. O bien, el Secretario de Estado es quien designa al servidor público que presidirá en casos de entidades no estratégicas o las prioritarias que determine el Ejecutivo.

Introducción

1. La coordinación es un concepto diverso dentro del derecho mexicano. En principio, según el ámbito donde actúa renueva su sentido:

a) Desde el punto de vista de la organización política del Estado mexicano: con intención de favorecer el ejercicio del federalismo, significa los modos de relación entre los tres niveles de gobierno para ejercicio de sus respectivas competencias en dos casos: 1) en las materias, impropiedades llamadas concurrentes. Entre otras, asentamientos humanos y protección al ambiente y de preservación y restauración ecológica y 2) en la coordinación a través de convenios definidos, por ejemplo, dentro de los procedimientos de participación y consulta en el Sistema Nacional de Planeación o los

acuerdos concertados con finalidad del desarrollo integral.² Aunque ambos con relevancia para la función administrativa, provienen de la forma de Estado federal y consisten en la relación entre Federación y entidades federativas, involucrando en el plano de nivel de gobierno a los municipios, toda vez que su participación sea imprescindible para los objetivos que se pretenden.

b) En la actividad del poder público de carácter administrativo: aquí la coordinación es administrativa y se refiere al instrumento, de la organización y sus modalidades, que tiene como función vincular a los integrantes de la misma y relacionar a los dos sectores de la estructura: central y descentralizado. A esta forma de coordinación nos referimos en el presente.

1. En los términos del artículo 26, 3er. párrafo, de la Constitución Federal (C.F.)

2. El poder Ejecutivo en su calidad de jefe de la Administración Pública Federal puede convenir con los gobiernos estatales y con la participación de los municipios, si fuere necesario, a los fines de colaboración en el desarrollo integral de los propios estados (artículo 22 la LOAPF).

Considerando este último sentido, formalmente se limita a los modos adecuados para optimizar el proceso administrativo en sus distintas etapas, principalmente en el momento de planeación y control administrativo. Se trata de un capítulo relevante en los estudios de administración pública, porque ella es función del poder público que está dirigida por los fines del Estado y por lo mismo debe buscar el modo apropiado en su actuar como garantía de eficacia y eficiencia.

La importancia del análisis de los mecanismos que se implementen radica en la funcionalidad y adecuación de la regulación a la que están sujetos. Determinar si responden con propiedad para garantizar la interacción en la toma de las decisiones, asunción de objetivos, anticipación del actuar de manera programada y evaluación de los resultados obtenidos.

En el presente nos abocaremos a la *coordinación administrativa* en la Administración Pública Federal mexicana³ según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); o sea, a la expresión normativa del *vínculo obligatorio* a raíz de la descentralización administrativa.

2. El segundo tema que analizaremos en esta oportunidad se refiere al control. En sentido estricto, el control aplicado a la Administración Pública Federal mexicana tiene una esencia más compleja que la coordinación.

En primer término, el control administrativo: comprende la actividad desarrollada por la misma administración, según la cual ella evalúa los procedimientos, las técnicas y las operaciones. Para esta tarea, la administración se vale en gran parte del sistema jurídico de coordinación.

En segundo lugar, el control adquiere otra relevancia porque se integra con actos que trascienden a su propia estructura y función en los casos de revisión de la legalidad del actuar o de la conducta de los servidores públicos; o cuando el control versa en la estimación política de la función.

De este modo, el control resulta un requisito del procedimiento administrativo y una exigencia del Estado de derecho. En él están involucrados la propia administración y los otros dos poderes.

3. Dicha coordinación involucra, en relación al Ejecutivo con carácter de jefe de la Administración, a las dependencias pertenecientes a la Administración central y a los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo del ámbito paraestatal (órganos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos)

1. Coordinación administrativa: sectorización y globalización

Concordante con los fundamentos del Estado declarados en la Constitución Federal, en el Poder Ejecutivo se confía la realización de una de las funciones.⁴ Con motivo de este encargo, para el cumplimiento de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo, podrá contar con dependencias y unidades auxiliares o las entidades pertenecientes al sector paraestatal. En consecuencia, será preciso proveerlo de los instrumentos idóneos, requisito formal, para la ordenación material de la actividad.

Mientras en la administración central,⁵ el vínculo que enlaza a los integrantes es de jerarquía y subordinación, cuya expresión principal se alcanza con los poderes o facultades de la jerarquía entre los órganos superiores respecto a las dependencias u órganos inferiores, el ámbito descentralizado de la estructura administrativa se une a través de la jerarquía coordinada.

La primera noción sobre coordinación administrativa proviene del concepto mismo, material y formal, del fenómeno administración pública.⁶ En él se abunda principalmente acerca de su naturaleza jurídica. Es decir, la organización descentralizada se funda en el vínculo jurídico para provocar unidad y coherencia en la acción y ejecución de la actividad

4. Derivado del principio de división del poder estatal para su ejercicio (artículo 49 C.F.) se responsabiliza la función ejecutiva en el Presidente de la República, según lo preceptuado en el artículo 80 de la Constitución.
5. ROQUE FOURCADE, Elsa, "La organización administrativa. (La centralización)" en *Introducción al derecho administrativo*, coordinación León CORTIÑAS PELÁEZ, México, editorial Porrúa, 1994, 2da. edición. Hemos interpretado anteriormente a la relación en dos aspectos. El primero, como el vínculo que opera entre los órganos de distinto rango. En la Administración Pública Federal se actualiza para las dependencias en cuanto ejecutan su competencia por acuerdo del presidente y al interior de cada secretaría o departamento administrativo respecto del titular y las unidades inferiores que integran la estructura de cada una. En segundo lugar, la jerarquía subordinada genera obligaciones y derechos para los órganos del mismo rango.
6. ROQUE FOURCADE, Elsa, *Derecho constitucional y administrativo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 171-172. Reproducimos el concepto elaborado: la administración pública es el Poder Ejecutivo y los órganos que de él dependen, directa o indirectamente, que tiene a su cargo la autoridad política sujeta a un orden jurídico que no desarrollan los otros dos poderes, su actuar es continuo y permanente y se dirige a la atención de los intereses públicos en modo de cometidos esenciales, de servicio público, sociales y privados, a través de la ordenación jerarquizada y coordinada de elementos personales y patrimoniales, de procedimientos, técnicos y estructura jurídica, manifestándose en actos materiales o actos que declaran situaciones jurídicas para casos individuales.

del poder público en función administrativa. Se trata, en consecuencia, de la particularidad en la relación, por cuanto, naturalmente, debe tender a la coincidencia en vistas de los fines estatales. En otras palabras, no obstante la autarquía o autonomía administrativa, característica esencial de los órganos descentralizados, la ejecución debe ser coherente.

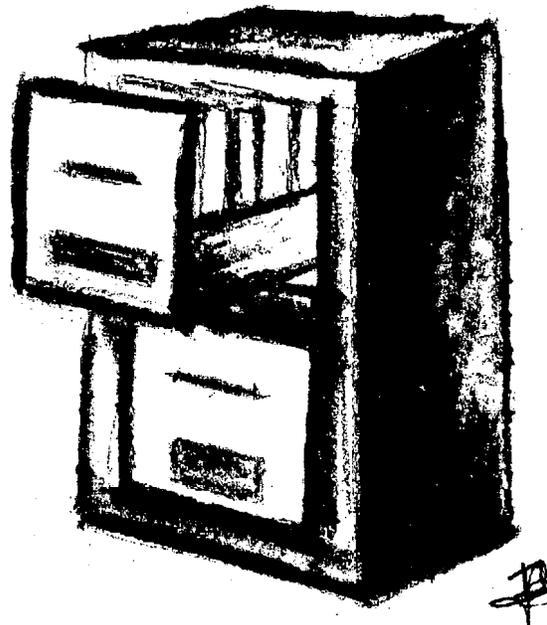
La esencia de este vínculo resulta decisiva para alcanzar eficiencia y eficacia; incide con toda magnitud en la decisión, coadyuva para una de las etapas fundamentales del proceso administrativo, la planificación. Para este objetivo la coordinación administrativa actúa como fuerza que dirige en un mismo sentido e imprime congruencia en las actividades.

La LOAPF se refiere a la intervención del Ejecutivo.⁷ Con más intención de control que de coordinación, propio de las tendencias centralistas que dominan todo el ámbito estatal, la intervención se aproxima a un propósito de tutela para la coincidencia en los fines y objetivos.

En razón de esta finalidad, la legislación aplicable establece dos mecanismos: la sectorización y la globalización.

1,1 Sectorización

La sectorización es el instrumento esencial para cohesión entre administración central y descentralizada o paraestatal. Concebida como facultad del Ejecutivo que despliega de acuerdo con el objeto legal de cada entidad. Permite coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno⁸ de las entidades del sector.



La principal forma de participación se evidencia en tanto el titular de la dependencia, secretario de Estado, o coordinador de sector es el presidente del órgano de gobierno de las entidades abocadas a las áreas estratégicas y a las prioritarias que determine el Ejecutivo. O bien, el secretario de Estado es quien designa al servidor público que presidirá en casos de entidades no estratégicas o las prioritarias que determine el Ejecutivo⁹.

En ambos supuestos, el presidente será siempre representante de la administración central y como tal, para las decisiones tiene voto de calidad en caso de empate¹⁰.

7. En el art. 48 establece: "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal..."

8. Art. 49, 2do. párrafo de la LOAPF.

9. Según los criterios establecidos en el art. 16 del Reglamento, aclaratorios del 46, fracc. II, inc. c) de la LOAPF. y 18 y 35, 2do. párrafo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

10. LFEP, *op. cit.*, Arts. 18, 20, y 35 y Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, *op. cit.*, art. 16.

Además, la intervención se vale de representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de las dependencias cuyo ámbito de competencia se relaciona con el objeto de la paraestatal, todos integrantes del órgano de gobierno.¹¹ También estimamos representante de la administración central al titular de la entidad o director general si es nombrado por el Ejecutivo, cuya importancia radica en la ejecución de los acuerdos del órgano de gobierno y en la formulación de los programas institucionales, elaboración de programas financieros, proyecto de presupuesto, entre otros, y someterlos al cuerpo de deliberación y decisión para su aprobación.¹²

La primera noción sobre coordinación administrativa proviene del concepto mismo, material y formal, del fenómeno administración pública.

1.2 Globalización

La globalización representa el enlace o relación integral en conjunto con referencia al Sistema Nacional de Planeación.

Se ejecuta en dos ámbitos:

a) Gasto y financiamiento a través de la SHCP. En términos de la LOAPF esta dependencia proyecta y coordina la planeación nacional del desarrollo y es quien elabora el Plan Nacional. A diferencia, la Ley de Planeación (LP) reconoce a la SHCP la facultad de participar en la elaboración del Plan Nacional y puntualiza el ámbito que le corresponde.

Coopera en la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia (art. 15, fracc. I). Por su parte, en ambos ordenamientos y con motivo de la actividad financiera del poder público, gasto y financiamiento, la SHCP calcula los ingresos de la Federación, del poder público, valorando las necesidades del gasto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad de las finanzas de la Administración Pública Federal. Asimismo calcula los egresos del Gobierno federal y de la administración pública paraestatal, procurando la correlación del proyecto de gasto con los recursos disponibles y cumplimiento de las exigencias del desarrollo nacional.¹³

b) Control y evaluación por medio de la Secretaría de Contrataría y Desarrollo Administrativo (SC y DA). Esta dependencia está facultada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. En este sentido, le compete la vigilancia en general de todo el procedimiento administrativo.

Para los fines de control de la Administración Pública Federal, a ella corresponde expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos y organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública... Con motivo de racionalidad deberá procurar el máximo aprovechamiento de los recursos y para eficiencia la congruencia en los ejercicios.¹⁴

2. Control

El control general a la función administrativa en todos sus modos es una garantía esencial del Estado de derecho. Nace de las propias reglas con las que se evidencia el Estado de derecho: a)supremacía constitucional; b)división del poder para su ejercicio; c)subordinación a la Constitución en el ejercicio del poder público y e)responsabilidad de los servidores públicos.¹⁵

Considerando como objetivo primordial del control a la administración pública el de garantizar la eficiencia y legalidad del ejercicio de poder público en función administrativa, debemos analizar si la formación jurídica se funda en la aptitud material y

11. LOAPF, *op. cit.*, art. 46, fracc. II, inc. c) y Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, *op. cit.*, art. 17.

12. LOAPF, *op. cit.*, art. 46, fracc. c) y LFEP, *op. cit.*, art. 59.

13. LOAPF, *op. cit.*, art. 31, fracs. II y XIV. L.P. art. II.

14. LOAPF, *op. cit.*, art. 37.

15. ROQUÉ FOURCADE, Elsa, Derecho constitucional y administrativo mexicano, *op. cit.*, pp. 47-51.

en la capacidad formal de vigilancia y revisión jurídica. La idoneidad de normas e instituciones deriva de la oportunidad en la corrección de irregularidades del procedimiento administrativo y la posibilidad real de sanción de ilícitos o delitos.

A los fines de estudio, las formas de control a que está sujeta la Administración Pública Federal mexicana pueden sistematizarse según diversos criterios. En el presente los ordenaremos desde el punto de vista material en razón del objetivo propuesto en la comprobación y refiriendo, a su vez, los órganos que lo realizan.

En este trabajo presentaremos los medios de control posibles para la Administración Pública Federal mexicana a través de la legislación vigente¹⁶ siguiendo el criterio anunciado para el orden de los mismos.

En razón de la naturaleza o tipo de control ellos son: 1) administrativo, 2) jurisdiccional, 3). legislativo, 4) político y 5) de simple recomendación.

2.1 Control administrativo

El control administrativo es una etapa constante del proceso administrativo, que a través de la aplicación de medidas correctivas busca concretar la relación entre lo planeado y los resultados a obtener en la ejecución. Cuando la evaluación recae sobre la trayectoria de las entidades paraestatales se concreta principalmente en el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas y la comprobación de los niveles de eficacia y productividad con que se alcanzaron las metas. En ambos casos, la revisión se apoya en la naturaleza misma de las entidades paraestatales, es decir si son entidades de servicio institucional, cuyo objetivo es eminentemente de orden social; o bien si se trata de empresas públicas abocadas a la producción de un bien o servicio con relevancia en el ámbito económico, prevaleciendo en la evaluación criterios de rentabilidad financiera.¹⁷

Dentro de la legislación vigente podemos definir: finalidad, naturaleza y clasificación.

2.1.a) Finalidad: esta forma tiene como fin primordial apoyar el ejercicio directivo. Busca beneficiar la gestión del organismo, porque procura que los planes se ejecuten y cuando el procedimiento

16. Se trata de los controles instrumentados en Constitución Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

17. Artículo 31 del Reglamento a la Ley de las entidades paraestatales.

El control general a la función administrativa en todos sus modos es una garantía esencial del Estado de derecho.

se aparta de estos planes provoca se corrijan las desviaciones o, se perfeccionen los procedimientos.

Estrictamente, la regulación jurídica de esta etapa es un incentivo al desarrollo de las funciones al amparo de los lineamientos de la SC y DA.

2.1.b) Naturaleza: esencialmente consiste en un proceso de determinación, cotejo y comprobación. Es una etapa y desde el punto de vista material se integra con diversas actividades, como examinar y evaluar sistemas y mecanismos; efectuar auditorías y revisiones; vigilar el manejo y aplicación de recursos; realizar informes de auditorías, revisiones y evaluaciones. Si de ella surgiera la comisión de ilícitos o delitos, los elementos de prueba se derivan a la jurisdicción correspondiente y comienza otra forma de control: el jurisdiccional que analizamos más adelante.

2.1.c) Clasificación', una sistematización de esta forma de fiscalización la podemos elaborar considerando el órgano del cual proviene, así:

** Interno',* el control administrativo es interno de cada entidad paraestatal cuando recae sobre el desarrollo de la gestión y operación de la entidad y es ejecutado a través de las unidades de la propia estructura de cada una de ellas: órgano de vigilancia, órgano de gobierno, director general y demás servidores públicos. Analizaremos la responsabilidad asignada a cada uno de ellos:

1. Al órgano de vigilancia le compete la autoevaluación del desempeño general.

El control administrativo es una etapa constante del proceso administrativo, que a través de la aplicación de medidas correctivas busca concretar la relación entre lo planeado y los resultados a obtener en la ejecución.

El *órgano de vigilancia* es parte integrante de la estructura de los organismos descentralizados y órgano adicional¹⁸ en las empresas de participación estatal mayoritaria, además de lo establecido en sus estatutos sobre la materia para estas últimas entidades.

Por su parte, los fideicomisos públicos se sujetan a las disposiciones relativas en tanto resulten compatibles.

La LFEP¹⁹ establece que los *órganos de vigilancia* deberán integrarse por un *comisario público* titular y uno suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con motivo de la propia responsabilidad sobre el grado de eficacia y productividad y las estrategias implementadas para los objetivos propuestos, "las atribuciones"²⁰ asignadas se dirigen a la evaluación del *desempeño general* a través de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, normas administrativas y políticas general y sectorial relacionadas a la gestión y sistemas de control gubernamental; vigilancia de los sistemas de presupuestación

y programación y de que la operación tienda a cumplir con el programa sectorial y los objetivos del programa institucional; promoción del establecimiento de indicadores de la gestión conducentes a evaluar la operación, la productividad, los resultados financieros y el impacto social; verificación de la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno y presentación anual ante el órgano de gobierno del informe sobre los estados financieros acorde al dictamen de auditores externos.

Para llevar a cabo su función la Ley le obliga a realizar *estudios sobre eficiencia del desembolso del gasto corriente e inversión física*. Solicitar información y realizar tareas que les asigne la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Deberán emitir opinión del desempeño general por escrito ante el órgano de gobierno. En caso de los organismos descentralizados, la LFEP,²¹ involucra al órgano de gobierno, directores generales y demás servidores en la responsabilidad del control interno.

Al referirse a las empresas de participación estatal no expresa textualmente y considerando que la formación establece los principios del control gubernamental, opinamos que es procedente su aplicación a todas las formas de entidades paraestatales, con la salvedad de congruencia con los estatutos de las empresas de participación estatal y contratos constitutivos de los fideicomisos públicos.

2. Órgano de gobierno: la junta de gobierno o equivalente en los organismos descentralizados; el consejo de administración o equivalente en las empresas de participación estatal mayoritaria y el comité técnico en los fideicomisos públicos, constituyen los órganos deliberativos para la administración de las entidades paraestatales.

En la materia que nos ocupa, a ellos corresponde el control de las políticas y mecanismos asumidos

22. El órgano de vigilancia con las mismas características que en los organismos descentralizados está presente en las empresas de participación estatal mayoritaria en razón de exigencias para el sistema de control gubernamental. Con la salvedad de los instrumentos de control que se regulen en los estatutos y la legislación aplicable en materia mercantil y civil a la que están sujetas estas empresas públicas obliga a llamarlos como lo hace el art. 63 de la LFEP. De igual modo, éste será un órgano constante en las empresa de participación minoritaria para vigilancia de las inversiones suscritas por la administración federal (art. 67 de la LFEP).
23. Artículo 60 de este cuerpo normativo y artículo 29 de su reglamento.
24. Detalladas en el art. 60 de la LFEP. Por su parte el Reglamento de la Ley, art. 30, contiene un detalle más ordenado de las mismas atribuciones que se mencionan en la Ley, remarcando de la esencia de este servicio con la insistencia y predominio de facultades de vigilancia. Posteriormente el Reglamento, art. 34, exige en los informes, que deberá rendir sobre los resultados de la función de control, las características de independencia, objetividad e imparcialidad.

21. Especificando, art. 61, la responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos... y en tres fracciones trata de esos criterios según las unidades de la estructura interna.

para alcanzar los objetivos según el propósito primordial de la paraestatal y, principalmente el modo de conducir las estrategias; deberán atender y considerar los informes sobre control que provengan del órgano de vigilancia y auditorías. También están comprometidos y de ellos depende la implantación de medidas correctivas.

3. *Director general*, son designados por el Presidente de la República o por el órgano de gobierno, administran y representan legalmente a las entidades paraestatales y a ellos compete la ejecución de los acuerdos del órgano de gobierno.

Específicamente para el control, el director general será quien *defina las políticas* de instrumentación de los sistemas de control. A ellos corresponde *implantar oportunamente las acciones necesarias para corregir deficiencias* y presentar al órgano de gobierno informes referentes al sistema de control, su funcionamiento y los programas de mejoramiento adecuados.

4. *Demás servidores de la entidad*: la LFEP obliga a todos los servidores públicos a responder dentro de sus competencias del funcionamiento suficiente y oportuno del sistema de control.

* *Externo* a cada entidad paraestatal: el control es externo cuando recae en la operación de las entidades paraestatales en relación al desarrollo general de la Administración Pública y se lleva a cabo como función integral del todo o de un sector en especial. Depende de las instancias facultadas, tales son: *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y coordinadora de sector*.

1. *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*²² Representa la dependencia a través de la cual se coordina y globaliza el sistema de control. Su función primordial consiste en *organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental*, así como *vigilar la ejecución del gasto público y de la afinidad del mismo con los contenidos del presupuesto de egresos*.

Con tal motivo, destacan las facultades diversificadas en tres órdenes:

1.1. Realizar visitas, auditorías y evaluaciones con el propósito de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control y el cumplimiento de las responsabilidades de los niveles del control interno, como en vigilar y promover la eficiencia en su gestión.

1.2. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, inversión, deuda y patrimonio.

1.3. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pudieran redundar en responsabilidad administrativa y aplicar las sanciones correspondientes, así también, a esta dependencia compete presentar denuncias ante el Ministerio Público por supuesta comisión de delitos.

1.4. Instrumentar las acciones que deban ejecutarse con objeto de corregir las irregularidades detectadas.

1.5. Informar al Ejecutivo sobre las evaluaciones y fiscalizaciones a fin darle a conocer de la gestión de las empresas públicas. Con ello se coadyuva al Ejecutivo a materializar la intervención en la operación de las entidades paraestatales.

2. *Coordinadora de Sector*, la importancia de la coordinadora de sector deviene del carácter de las mismas en relación a la administración paraestatal. Constituyen el conducto a través del cual el Ejecutivo interviene en el ámbito descentralizado de la administración pública.

También tienen responsabilidad en materia de control. Están facultadas para recomendar las medidas adicionales sobre las acciones tomadas. La participación en la evaluación resulta constante como consecuencia de que integran los órganos de gobierno, y en algunos casos presiden a los mismos.²³

Incumplimiento: la responsabilidad administrativa por la gestión y operación de las empresas públicas que pudiera surgir del control administrativo, atribuible al órgano de gobierno y director general, por incumplimiento a las obligaciones legales que atribuye la LFEP permite al Ejecutivo federal actuar a través de las dependencias competentes y coordinadora de sector, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones. Sin perjuicio de que se adopten otras medidas y fincar responsabilidad en los servidores públicos respectivos.

* *Externo a la Administración Pública Federal: cuando tiene por objetivo investigar el funcionamiento de las entidades paraestatales*.

Congreso de la Unión:²⁴ interpretamos que cualquiera de las Cámaras, de modo indistinto, a pedido de una cuarta parte de los integrantes en la de Diputados y la mitad en la de Senadores podrá integrar co-

22. Art. 37 de la LOAPF.

23. Como lo explicamos en página 3 y en la nota a pie de página 9.

24. A tenor del artículo 93, 3er. párrafo de la Constitución Federal.

Consiste en la instancia jurisdiccional que culmina con la resolución sobre la controversia entre particular y administración, originada por agravios de ésta en un acto administrativo o por decisión favorable al particular si la autoridad administrativa pretende se modifique o anule dicha providencia.

misiones para investigar el funcionamiento de cualquier entidad paraestatal.

En este caso estamos en presencia de evaluación de carácter administrativo. Los resultados de las mismas se proporcionarán al Ejecutivo con la finalidad de permitir subsanar deficiencias y fincar responsabilidades en los servidores públicos.

2.2 Control jurisdiccional

La regulación de esta forma de control en sentido estricto, se manifiesta en dos aspectos fundamentales: a) como garantía del Estado de derecho, propiedad que comparte con las otras formas de control, y b) en su función de instrumento que permite actualizar el principio de legalidad en función jurisdiccional.

Consecuente con su naturaleza, el control jurisdiccional tiene por objetivo preservar la función pública y la sanción de ilícitos o comisión de delitos. Según el propósito específico se diversifica:

2.2.1 Recurso administrativo

Gabino Fraga define el recurso administrativo como medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.²⁵

Aun el doble carácter, jurisdiccional y administrativo²⁶ y la insuficiencia para la debida protección de los derechos de los administrados,²⁷ los incluimos en este apartado, porque se instituyen para defensa de los derechos de los particulares frente a la administración pública, emanados del principio de legalidad y relacionados a requisitos exigibles para la existencia y eficacia jurídica de los actos de la administración susceptibles de recurrir.²⁸

Podría afirmarse que constituye *control jurisdiccional imperfecto*, por parte de la administración a través del superior jerárquico o del mismo órgano que otorgó el acto, con el cual se pretende que la propia autoridad revise y rectifique la ilegalidad o inoportunidad en su actuar.

2.2.2 Contencioso administrativo

Consiste en la *instancia jurisdiccional* que culmina con la resolución sobre la controversia entre particular y administración, originada por agravios de ésta en un acto administrativo o por decisión favorable al particular si la autoridad administrativa pretende se modifique o anule dicha providencia.

El contencioso administrativo se erige como modo de *control de la legalidad de la función*, fundado en división de los poderes y en la especialidad de

25. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 27° edición, 1988, p. 435,

26. El sentido de protección jurisdiccional se sostiene en los siguientes argumentos, entre otros: el recurso nace de una controversia entre particular inconforme y administración; la interposición se funda en violación de la ley y, por último, los recursos administrativos se tramitan en procedimiento similar al procedimiento jurisdiccional. De igual modo, para sostener la naturaleza eminentemente administrativa se esgrimen razones legítimas. Entre ellas, la de mayor importancia destaca la carencia en las resoluciones administrativas de la característica fundamental de la función jurisdiccional: la imparcialidad, por cuanto la administración es juez y parte.

27. FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 443.

28. FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 434: ..., el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito en la ley.

los tribunales administrativos o tribunales de lo contencioso administrativo²⁹ o justicia administrativa en tribunales autónomos.

2.2.3 Juicio de amparo

En estricto sentido, el juicio de amparo representa un medio de control en función judicial consagrado en la ley fundamental, favorable a los administrados afectados en sus garantías individuales, por actos del poder público y en especial para este tema, por violaciones de garantías provenientes de la autoridad administrativa.

No significa control de la legalidad, sino resguardo a los derechos fundamentales a través de la interposición en los tribunales ordinarios, juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito o la Suprema Corte de Justicia, de juicio de amparo indirecto o recurso de revisión.

2.2.4 Responsabilidad de servidores públicos

La responsabilidad de los servidores públicos es un principio constitucional³⁰ que significa control a la administración pública en función judicial, recae sobre la conducta de los servidores públicos instituyendo sanción por cualquier forma de ilícitos o por comisión delictuosa. La regulación específica está contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Se materializa en los tribunales ordinarios cualquiera sea su especialidad, salvo la intervención de la Cámara de Diputados y la competencia para conocer y resolver del Congreso de la Unión. La mediación de la Cámara de Diputados sucede en dos ocasiones: 1. cuando a raíz de la comisión de delitos por servidores públicos comprendidos en el artículo 111 constitucional es preciso *declaración*

previa, que resuelve sobre la precedencia inmediata del juicio ordinario o la suspensión hasta que el servidor concluya el encargo. No significa ninguna presunción acerca de la culpabilidad o inocencia. 2. con motivo de las causas de juicio político, instituido en el artículo 110 de la Constitución, acusa ante la Cámara de Senadores.

Por su parte, al Congreso de la Unión compete el juicio político en lo que representa un tipo de responsabilidad jurídica, declarada en un poder distinto del judicial. Representa control jurisdiccional a la administración pública en función diversa a la judicial, originado por la conducta de los servidores públicos delegados en el artículo 110 que incurren en las causas del juicio político. El procedimiento se inicia en la Cámara de Diputados. Esta Cámara acusa ante la de Senadores con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes. La Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia resuelve de la aplicación de sanciones, destitución e inhabilitación, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

2.3 Control legislativo

Esta forma de control a la administración pública en función legislativa emana de la propia Constitución³¹. Tiene como objetivo la congruencia del ejercicio financiero del poder estatal y concretamente para la administración pública a través de la interacción manifestada con la intervención del poder Legislativo, a fin de constatar y evaluar la actividad de programación y gasto público en relación a metas del desarrollo.

29. El artículo 73, fracc. XXIX-H de la C.F. prevé la creación de los tribunales administrativos, dotados de plena autonomía, fundamento de la justicia administrativa, en el orden federal. Asimismo determina (art. 116, fracc. IV) a modo de principio a observar por las autonomías locales en la organización del poder público estadual, la institución de tribunales de lo contencioso administrativo, igualmente dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
30. Declarado indirectamente (art. 109) al exigir al Congreso de la Unión y Legislaturas estaduales la obligación de expedir leyes de responsabilidad aplicable a quienes detentan la calidad de servidores públicos. Debemos deducir una regla que impide toda forma de impunidad en el ejercicio de la función pública, complementada con las prevenciones que la misma Constitución establece para responsabilidad política y penal en caso de los servidores públicos que se determinan en los arts. 110 y 111.

Consecuente con su naturaleza, el control jurisdiccional tiene por objetivo preservar la función pública y la sanción de ilícitos o comisión de delitos.

31. Contenido en la Constitución Federal en el artículo 74, fracc. IV y la regulación específica en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPC y GP) y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH).

Abarca las tres etapas de la actividad financiera: *captación, administración y erogación.*

1. Sanción de la ley de ingresos

El Congreso de la Unión tiene la posibilidad de evaluar en el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, los ingresos que se pretenden provenientes de diversas fuentes, tributarios y no tributarios, de naturaleza económica o jurídica. La Cámara de Diputados discute primero en razón de ser siempre cámara de origen en iniciativas de ley de empréstito, *contribuciones o impuestos* y reclutamiento de tropas.³²

A pesar de admitir los argumentos esgrimidos, la investigación profunda de las facultades del Congreso de la Unión en materia de control hacen presumir la indisciplina jurídica de este organismo.

2. Aprobación del presupuesto de egresos

La Cámara de Diputados tiene la posibilidad de examinar el programa del gasto público expresado en el presupuesto. El análisis de la Cámara versará en los alcances del proyecto presentado por el Ejecutivo y las exigencias cualitativas y cuantitativas del desarrollo nacional.

3. Revisión de la cuenta pública

La revisión de la cuenta pública constituye el acto de control y evaluación de mayor amplitud e interés por las exigencias constitucionales del mismo.

Lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Para este objetivo la *cuenta pública* del año anterior *deberá ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

La Constitución establece el alcance del examen fijando dos objetivos:³³

a) En primer lugar, cuando se requiere de un análisis

cuantitativo de la gestión y resultados financieros y de la congruencia entre lo gastado y lo autorizado en el presupuesto. Además, se exige la comprobación cualitativa, es decir, si se cumplieron los criterios del presupuesto y objetivos de los programas.

b) En segundo lugar, la revisión de la cuenta pública tiene por finalidad detectar irregularidades en el ejercicio del gasto público imputable a los servidores públicos que configuren incumplimientos, ilícitos o delitos. En concordancia, la Constitución exige eficiencia, eficacia y honradez en el manejo, administración y destino de los recursos de que se dispone para el cumplimiento de metas y objetivos determinados en los programas del desarrollo nacional.³⁴

2.4 Control político

Comprende la evaluación política de los gobernados a través de sus representantes en el Congreso de la Unión. Dentro del sistema presidencial constituye la posibilidad real para conocer de la gestión: el estado de la administración en un año, las perspectivas programadas y las acciones a futuro. La Constitución permite esta forma de control a través del informe presidencial y del *informe que rinden los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento de cada ramo.*³⁵ En ambos casos, la declaración procede ante el *Congreso de la Unión*. La importancia de esta institución radica en reconocer a los gobernados del *derecho de consentir o disentir* con las políticas instrumentadas por la administración, derecho que ejerce a través de la contestación del informe.

32. Según el artículo 72, fracc. h) de la CF aunque el fundamento expreso proviene del art. 74, fracc. IV constitucional al determinar que el Ejecutivo debe presentar en la Cámara de Diputados.

33. CF, art. 74, fracc. IV, párrafo 4to., 5to. y 6to.

34. Artículo 134 de la CF, además en este dispositivo se exige como único procedimiento la licitación pública proveniente de convocatoria pública para adquisiciones; arrendamientos; enajenaciones; concesiones para prestación de servicios públicos y contratación de obra pública.

35. Arts. 69 y 93, 1er. párrafo, de la C F.

2.4 Control de simple recomendación

Otra forma de control a la administración pública consiste en la investigación de actos y omisiones de naturaleza administrativa que importen violaciones a garantías individuales. Se ocasiona con motivo de quejas de los particulares y concluye con *recomendaciones públicas, autónomas*, no vinculatorias o, si procediere, con denuncias y quejas ante autoridades competentes.

Este procedimiento tiene lugar en la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, organismo descentralizado e independiente de los otros dos poderes, creado por ley o decreto del Congreso de la Unión a nivel federal y por las legislaturas locales en las entidades federativas.³⁶

Conclusión

De la coordinación administrativa y el control resultan garantías necesarias si se piensa en eficacia y legalidad de la administración pública.

Del reconocimiento normativo, concretamente en relación al control, surge un sistema por demás extenso de mecanismos en distintas especialidades dirigidas hacia un mismo objetivo, facilitando la interacción sin desconocimiento del principio de la división de poderes.

No obstante esta amplitud y complejidad reguladora, los reclamos de los gobernados continúan exigiendo eficacia y legalidad en la función administrativa.

Normalmente se menciona como causa de ineficacia el perfecto centralismo que domina en la estructura estatal y principalmente la influencia o dominio político del Ejecutivo. De esta tesis se desprende la necesidad de reformas políticas que distribuyan el ejercicio del poder con mayor equilibrio. A pesar de admitir los argumentos esgrimidos, la investigación profunda de las facultades del Congreso de la Unión en materia de control hacen presumir la indisciplina jurídica de este organismo. El equilibrio de los poderes no sucederá de modo automático. *Resulta necesario que el Legislativo ejerza las atribuciones constitucionales*, por ejemplo observar la iniciativa de ley de ingresos. Si la Cámara de Diputados tiene como facultad *examinar* y *discutir* puede desaprobar el presupuesto de egresos,

porque de un examen y discusión puede surgir el desacuerdo o las observaciones.

Mención aparte merece la posibilidad de revisión de la cuenta pública que anualmente puede percibir irregularidades, ilícitos o incongruencias en el ejercicio del gasto público.

De las consideraciones anteriores estimamos que cualquier reforma debe ser integral, atacar distintos ámbitos de la vida del Estado como sociedad política organizada y principalmente provocar un ejercicio debido y oportuno en el Legislativo.

***Comprende
la evaluación
política de los
gobernados a
través de sus
representantes
en el Congreso
de la Unión.***

Bibliografía

4.1 Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, 1996. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, editorial Porrúa, 1995.

Ley de Planeación, editorial Porrúa, 1995.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, editorial Pac, 1995.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, editorial Porrúa, 1995.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal, editorial Pac, 1995.

36. Art. 102, apartado B de la Constitución nacional.

4.2 Doctrina

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, editorial Porrúa, México, 1988, 27° edición.

HUERTA PORTILLO, Mario de la, "El control de la administración" en *Introducción al derecho administrativo*, dirección de León CORTINAS PELÁEZ, México, editorial Porrúa, 2da. edición, 1994, pp. 291-319.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, 2 tomos, México, Haría, 1990.

PALACIOS LUNA, Manuel R., *El derecho económico en México*, edición actualizada por Rafael Manuel SÁMANO PALACIOS, México, editorial Porrúa, 1996, 6a. edición.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, 2 tomos, principalmente el tomo 2, México, INÁP, 1988.

ROQUÉ FOURCADE, Elsa, *Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tesis de grado de maestría, Universidad Iberoamericana, 1987.

Derecho constitucional y administrativo mexicano, México, editorial Porrúa, 1996.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El particular frente a la administración. Necesidad de una ley federal de procedimientos administrativos*, "Prólogo" de Alfonso NORIEGA, México, editorial Porrúa, 1993, 2a. edición.

4.3 Abreviaturas

ART/S. ARTÍCULO/S.

SC y DA: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. CP: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fracc.: Fracción. Inc.: Inciso. LFEP: Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

LFRSP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LOCMH: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

LP: Ley de Planeación.

LPC y GP: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.