

EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA¹
ALEJANDRO ORRICO GÁLVEZ²

Hay dos correctivos de las prerrogativas de la Administración: Que actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

Maurice Hariou

I. INTRODUCCIÓN

Siempre se ha dicho que el Derecho Administrativo es una disciplina jurídica incardinada al Poder Público. La Administración Pública contemporánea nace en el seno del Estado moderno, incrustada en un sistema normativo duro, mediante el cual se pretendía que la Administración en tomo momento estuviera sometida a la Ley, bajo el dogma del Principio de Legalidad.

También se reitera que hoy en día, como lo señaló profesor González Navarro, el Derecho Administrativo es el Derecho del Poder Público para la Libertad, y por tanto se convierte en un sistema garante de la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los administrados.

En este sentido, resulta como parte indispensable del propio Derecho Administrativo, el establecimiento de los mecanismos de verificación del cumplimiento de la normatividad por parte de los sujetos que integran a la Administración Pública. Es aquí donde aparecen los sistemas de control, que nos permitan: “[...] medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias.”³

A grosso modo, se habla de la existencia de 3 tipos de control, todos ellos con sus modalidades y peculiaridades, a saber: controles legislativos, judiciales (y jurisdiccionales para el caso de México) y administrativos.

Para los fines aquí perseguidos realmente no nos interesa introducirnos en los controles legislativo y judicial, y pretendemos únicamente centrarnos en los controles Administrativos, y dentro de estos, abocarnos al análisis del llamado control interno, pues tampoco es nuestra intención distraernos en el control de la legalidad *ad intra* de la Administración Pública.

Así, nuestro objetivo consiste en tratar de hacer una aproximación a los sistemas de control administrativo, específicamente al control interno, desde una perspectiva jurídica, pues pareciera, por lo menos en México, que es un tema que los juristas poco han tratado y no por ello es de menor envergadura y trascendencia para el Derecho Administrativo; máxime que la regulación con la que contamos al respecto, es escasa, por decir lo menos, y estamos sujetos a un Acuerdo de carácter general como norma base al respecto.

II. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Por control, en palabras de Marcel Waline, se entiende que es: “[...] la verificación de la conformidad de una acción (en la especie, una actividad administrativa) con una norma que se impone a ésta; esta norma puede ser jurídica (control de regularidad) o una norma de correcta ejecución (control de rentabilidad o de eficacia).”⁴

Complementando lo anterior, Daniel Márquez Gómez nos dice que: “[...] en la doctrina jurídica se entiende por control la actividad de carácter registral o técnica encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación

1 Licenciado en Derecho por el ITESO. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Asociado al Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Director Académico de los Programas de Posgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Panamericana.

2 Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana.

3 Organización de las Naciones Unidas, *Aspectos administrativos de planeación*, ONU, Nueva York, 1969, p. 431.

4 Citado por José Luis Vázquez Alfaro, *El control de la Administración Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 11.

y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.⁵

El control administrativo, es aquél depositado en el propio Poder Ejecutivo, y que puede ser ejercido por el propio titular del Ejecutivo Federal (íntimamente vinculado a los poderes implícitos del Ejecutivo Federal⁶), o bien, por las dependencias y unidades administrativas especializadas, que las leyes determinen.

II.1 Características

José Luis Vázquez Alfaro⁷ distingue como características:

- a) El control administrativo se realiza siempre por una autoridad perteneciente a la administración activa.
- b) El control administrativo puede ser activado en forma espontánea por la propia autoridad administrativa o puede ser provocado mediante la interposición de un recurso.
- c) Este control tiene por objeto revisar la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen; cabe señalar que la revisión de la oportunidad del acto administrativo está francamente limitada en el Derecho Administrativo mexicano, y se conserva prácticamente como una figura doctrinal.⁸
- d) La Administración Pública, en principio, puede revocar o modificar, nulificar o anular sus propios actos o actos de sus funcionarios subordinados, siempre y cuando estos actos no contengan un beneficio o resultado favorable, pues esta clase de actos, para su revocación requieren de la intervención jurisdiccional vía acción de lesividad en el juicio contencioso administrativo.
- e) El control administrativo no se encuentra sometido a las reglas del procedimiento jurisdiccional.

En México, según está dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su artículo 37, contamos con una dependencia de la Administración Pública centralizada, la Secretaría de la Función Pública, cuyo único objeto es ejercer la función de control administrativo, tanto en la Administración centralizada como en la Paraestatal⁹.

Esencialmente, su función es precisamente ejercer todos los sistemas de control administrativo (excepto el correspondiente a los recursos administrativos), pero en definitiva de trata del órgano fiscalizador de la propia Administración Pública. La forma en la cual ejerce los controles tiene distintas variables: desde la jerarquía que ejerce sobre los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades, así como por el dictado de circulares, oficios, acuerdos y en general, normas de soft law que regulan el comportamiento de la Administración Pública Federal en relación con la rendición de cuentas y cumplimiento de objetivos.

II.2 Elementos del control administrativo

A partir de lo expuesto por José Trinidad Lanz Cárdenas¹⁰, los elementos esenciales del control administrativo son: sujetos, objeto, forma y finalidad.

II.2.1 Sujetos

En primer lugar encontramos al *sujeto activo*, que será el órgano autoridad controladora, es decir, aquel ente público que ejerce el control, y que puede presentarse bajo tres supuestos:

- a. El órgano de control puede pertenecer al servicio o actividad controlada, esto es que el control es ejercido por el propio sujeto controlado, o bien, un superior jerárquico dentro de la misma unidad administrativa.
- b. El controlador pertenezca al mismo ente administrativo sujeto del control, tal como ocurre normalmente con las contralorías internas o los órganos de inspección de la propia entidad controlada¹¹.

5 Daniel Márquez Gómez, *Los procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

6 Cfr. Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992, pp. 284-292.

7 José Luis Vázquez Alfaro, *Op. Cit.*, p. 14.

8 A mayor abundamiento, Cfr. Luis José Béjar Rivera, *El acto administrativo y su finalidad*, Porrúa, México, 2011, pp. 105-114.

9 Cfr. Artículo 37 de la LOAPF.

10 José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 471 y ss.

11 Este no es el caso de la legislación mexicana.

c. Por último, nos colocamos en el supuesto donde el órgano controlador pertenece a la Administración Pública, incrustado en la autoridad controlada, pero es responsable ante un ente distinto al sujeto controlado. En este sentido, es parte fundamental de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública, y se ejerce mediante los funcionarios que inserta en las diversas entidades públicas. Reiterando, el órgano interno de control estructuralmente se encuentra dentro del organigrama de cada una de las dependencias y entidades, aunque de acuerdo a la naturaleza de sus actividades, le responden jerárquicamente a la Secretaría Función Pública.

Por otra parte, encontramos con el otro sujeto en el control administrativo, al *sujeto pasivo*, el cual es, en principio una entidad pública (sea de la Administración centralizada o paraestatal, incluso los organismos autónomos); sin embargo, tanto en ley como en las prácticas modernas de los sistemas de control administrativo, se ha establecido que también son sujetos de control los funcionarios públicos en lo específico, en relación con sus atribuciones directas.

II.2.2 Objeto

José Luis Vázquez Alfaro¹², nos distingue que existen tres tipos de control en relación con el objeto: de legalidad, de oportunidad y de gestión.

Ahora bien, cuando nos referimos al *control de la legalidad* o de regularidad (como también puede ser denominado), tiene por único objeto la verificación de que el acto u operación se haya realizado con estricto apego al principio de legalidad, esto es, que durante la ejecución del mismo, éste se haya realizado de conformidad a la normatividad aplicable.

Aunque difícil de apreciar, el *control de oportunidad*, consiste en la concordancia entre la acción u operación controlada, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas respectivos. Este tipo de control atiende, en muchas ocasiones, más a elementos políticos que otra cosa, pues se vincula directamente con el momento y condiciones en que se ejecuta un determinado programa o acción específica del mismo.

Finalmente, el control de gestión, [...] *tiene por objeto revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades [...] permite realizar un examen de la eficacia de los actos y operaciones.*¹³

II.2.3 Forma

La forma de los controles administrativos resultan variadas, pues son el conjunto de mecanismos, vías, técnicas, métodos, sistemas y procedimientos, los cuales pueden surgir de distintos documentos, tales como la Ley y sus Reglamentos, Acuerdos Administrativos, Circulares, Lineamientos de carácter general para la Administración Pública, por citar algunos; y sus características y requisitos de validez variarán, sobretodo en virtud de la naturaleza del acto u operación sujeta al control.

II.2.4 Finalidad

Tal como los conceptos expuestos en párrafos anteriores lo señalan, la finalidad del control administrativo, desde una perspectiva teleológica, es garantizar una actuación regular, equilibrada, eficaz y honesta de los entes públicos y los funcionarios adscritos a ellos, a fin de cumplir adecuadamente con sus funciones y estar en aptitud de satisfacer las necesidades colectivas del Estado.

Como finalidades específicas que podemos identificar, dependerá de la naturaleza del acto y del control ejercido, pues en algunos casos, el control radicará en el manejo de recursos públicos, o bien, en el control de los medios operativos de la entidad controlada, o simplemente, en los procedimientos instaurados por la Administración Pública para arribar a determinadas consecuencias jurídicas.

Esto lo podemos ilustrar de una forma muy sencilla, mediante el establecimiento de ciertos rubros generales que son sujetos de control, que podemos resumir en los siguientes cuatro:

- Organización
- Personal
- Supervisión
- Procedimientos

¹² José Luis Vázquez Alfaro, *Op. Cit.*, pp. 15 y 16.

¹³ *Ibid.*, p. 16.

Cuando el control tiene como finalidad controlar la *organización* administrativa, éste se dirige a identificar la eficiencia en el reparto de labores y asignación de responsabilidades, que atiende a criterios de dirección y coordinación, así como aspectos estructurales de organización, de tal forma que los procedimientos administrativos se desarrollen de acuerdo a los principios que rigen a la actuación administrativa¹⁴.

Por otra parte, si la finalidad del control radica en el *personal* que integra a la Administración Pública, el órgano de control deberá verificar que los servidores públicos cuenten con la capacitación adecuada; sean eficientes en el cumplimiento de sus labores; que su conducta sea acorde a una moralidad mínima exigible por la administración pública; y por último, que cuenten con una retribución justa y proporcional a su trabajo.

La *supervisión*, como parte de la finalidad de los controles, corresponde a la continuidad que éstos deberán tener en relación a los dos puntos antes señalados, es decir, la Administración Pública no puede permitir tener un cierto control en el ingreso de su personal, así como en la organización que se ha establecido, sea mediante la Ley o reglamento, sino que nos encontramos ante un ente cambiante y perfectible en las mismas condiciones que lo hace la sociedad, pues de lo contrario, tal como en múltiples ocasiones lo hemos vivido en nuestro país, el aparato administrativo se ha visto superado por las exigencias de la población. Por lo que en tales condiciones, es imperativo que la supervisión sea una actividad continua, por una parte, como fiscalización de la conducta de sus funcionarios, y por otra, como una herramienta para que la entidad controlada efectivamente realice sus funciones de una manera eficiente y apegada a las necesidades reales de la población.

Por último, cuando el control tiene como finalidad la verificación de los *procedimientos* ejecutados por los órganos de la administración pública, deberá haber una acción constante para emitir las guías de acción tendientes a asegurar el cumplimiento estricto de las normas a las que está sujeta la actuación administrativa, la uniformidad de criterios, la reducción de las fallas humanas y técnicas, abreviar los períodos de capacitación de los funcionarios, y en la medida de lo posible, disminuir el número de órdenes verbales que el superior jerárquico deba emplear para garantizar el correcto funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo.

Esto, en principio corresponde a las atribuciones contenidas en la Ley y en los Reglamentos Internos, sin embargo, estos documentos normativos tienen alcances limitados, pues en caso de querer abarcar todos los aspectos a regular en el sinfín de unidades administrativas, aún dentro de una sola entidad pública, nos llevaría a los vicios de la excesiva codificación, situación inaceptable en un Estado de Derecho.

Íntimamente relacionado con los puntos antes expuestos, se encuentra lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)¹⁵, en su Título Tercero A, De la Mejora Regulatoria, que no es otra cosa, sino el establecimiento de los criterios bajo los cuales se eficientará las relaciones entre la Administración Pública y los gobernados, a fin de no "burocratizar" los procedimientos administrativos; por lo que en tales condiciones, existe un organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria¹⁶, como responsable de maximizar el aprovechamiento de los recursos públicos.

Visto lo anterior, es evidente que los sistemas de control, en especial los controles internos en la administración pública, pueden versar sobre recursos humanos, recursos financieros y recursos materiales; todos vinculados entre sí, en base a los criterios de la finalidad específica de los sistemas de control, tal como lo ilustramos con la siguiente figura.

III. CLASIFICACIÓN DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

Haciendo nuestros algunos de los conceptos mostrados por Daniel Márquez Gómez¹⁷, podemos decir que existen diversos criterios para identificar al control administrativo, a saber:

- A. Según la clase de actos que se realicen para controlar a los órganos de la Administración Pública:
- a. *Vigilancia*, que consiste en la ejecución de actos y procedimientos administrativos tendientes a verificar el cumplimiento de las normas.
 - b. *Recomendación*, Como tal, es el juicio u opinión técnica que por escrito emite un facultativo o grupo de ellos sobre el estudio o análisis que haya(n) efectuado en la administración pública, en el renglón de su especialidad.

14 El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala textualmente:

Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

15 Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de agosto de 1994.

16 Su fundamento legal lo encontramos en los artículos 69-E, 69-F y 69-G de la LFPA.

17 Daniel Márquez Gómez, *Op. Cit.*, pp. 24 y 25.

Es una forma de control propia de los órganos autónomos, tal como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que constituyen una forma de control externo, pues al no formar parte de la administración pública, si verifican el respeto de los derechos humanos en su actuar con los gobernados.

- c. *Decisión*; los actos de decisión, como una de las facultades implícitas en la administración pública, atribuible al superior jerárquico del sujeto controlado, implica una forma de control, pues en tales condiciones estará imponiendo un criterio (aún cuando de carácter interno) que determinará una conducta en el funcionario sujeto del control.
 - d. *Evaluación*; nuevamente los poderes implícitos en la administración pública nos indican que la evaluación, como un acto continuo de medición de resultados de los sujetos controlados, mostrará si efectivamente, con los actos u operaciones encomendadas, se están alcanzando los objetivos trazados por la propia administración pública sobre determinado rubro.
 - e. *Corrección y sanción*; como consecuencia del anterior, la corrección y sanción se presentan una vez que se ha determinado que no se alcanzaron las metas fijadas, o bien, que en la ejecución de las acciones se hizo un uso indebido de recursos.
- B. Por el objeto del control¹⁸
- a. Legalidad
 - b. Gestión
 - c. Eficiencia¹⁹
- C. Por el tiempo o momento en que se realiza la función del control
- a. Preventivo o *a priori*.- Podemos concluir que su objetivo primordial es garantizar el cumplimiento de las metas, así como un cumplimiento cabal de la normatividad aplicable, mediante el establecimiento de dictámenes previos sobre los proyectos, y una aplicación estricta de las formalidades que exija la legislación para los actos administrativos u operaciones a ejecutar.
 - b. Concurrente o concomitante.- “*Se efectúa en el curso de la gestión administrativa... la actividad de control no se separa de la acción controlada sino que la acompaña de principio a fin.*”²⁰ En este caso, son aquellas acciones que fueron tomadas de la administración privada, donde constantemente se están verificando las acciones, de la mano de su propia ejecución.
 - c. Conclusivo o *a posteriori*.- Se presenta una vez que concluye la ejecución de los actos u operaciones sujetas al control. Tienen como objetivo primordial subsanar las irregularidades, la ilegalidad y reparar los daños ocasionados (si es que los hubo). Como tal, se vuelve un sistema de control represivo.
- D. Por la forma de actuación de los órganos administrativos
- a. *Oficioso o espontáneo*.- Se presenta cuando los órganos de control intervienen en virtud de una decisión de carácter discrecional.
 - b. *Activado o desencadenado*.- En el ámbito jurídico lo vinculamos claramente con la expresión “a petición de parte”, esto en virtud de que alguna persona (generalmente un particular, sin embargo, también es frecuente que inicie a solicitud de un diverso ente público) le solicita al órgano de control que ejerza sus facultades de fiscalización.
 - c. *Obligatorio*.- Es aquél que la normatividad le exige al ente controlador que ejerza sus facultades. En estas condiciones podemos identificar a la Auditoría Superior de la Federación, la cual está obligada a la revisión de la cuenta pública en virtud de un mandato constitucional.
- E. Desde el punto de vista del sujeto que realiza el control
- a. *Interno*.- En un principio esté tipo de control, el cual también pudiera ser denominado autocontrol, es aquél que surge de los propios entes que integran a la administración pública, generalmente ejercido por el superior jerárquico del sujeto controlado. También bajo esta perspectiva (según lo señalan algunos doctrinarios) podemos identificar en este género a la Secretaría de la Función Pública, pues forma parte de la propia administración centralizada, sin embargo, disintimos de esta tendencia y consideramos que el control interno únicamente corresponde al ejercido dentro de la propio sujeto controlado, por lo que las funciones de la secretaria de Estado antes citada correspondería al control externo.

18 Ya han sido explicados en el apartado correspondiente a los elementos del control.

19 Este elemento lo podemos identificar con el control de oportunidad que nos refiere José Luis Vázquez Alfaro, y que ha sido descrito en apartados anteriores.

20 José Luis Vázquez Alfaro, Op. Cit., p. 18.

- b. *Externo*.- Según lo señala Vázquez Alfaro, el control externo es ejercitado por órganos que no pertenecen a la administración, por lo que en estas condiciones nos encontramos bajo las formas del control legislativo, o bien, el control jurisdiccional.
Adicionalmente, bajo esta óptica, identificaríamos como parte de este control a la figura del ombudsman.
En concordancia con lo señalado por el suscrito en el punto anterior, las funciones de control ejercidas, aún dentro de la administración pública, pero fuera del sujeto controlado, las incluimos en este supuesto.
En la gestión pública moderna se ha presentado, sobretudo en los ámbitos local y municipal una fuerte tendencia a la contratación de profesionales en el ejercicio privado, a fin de que éstos ejerzan un control externo de la actividad u operación que pretenden controlar, situándonos por tanto, ante una forma peculiar del control externo, donde éste no es ejecutado por un ente público, sino por particulares que son facultados para tal actividad, pero en virtud de un contrato de servicios profesionales.
- F. Por los efectos o resultados del control
- a. *Formal*, cuando de constatarse la legalidad de los actos u operaciones controladas, se emita una declaración de dicha situación, o bien;
 - b. *Constitutivo*, cuando como consecuencia de la verificación, se generen los derechos y obligaciones relativos a acciones posteriores de carácter sancionatorio.
- G. Según la frecuencia o continuidad de aplicación²¹, el control puede ser:
- a. *Alternado*, que se presenta cuando el universo a controlar rebasa la capacidad del órgano de control, por lo que debe hacer una selección de los sujetos más representativos de la actividad a controlar.
 - b. *Periódico*, es aquél control que se ejecuta en intervalos de tiempos regulares, sea por políticas del sujeto controlador, o bien, porque la normatividad así se lo exige.
 - c. *Eventual*, que lo identificamos con el control activado, esto es, se presenta de una forma teóricamente esporádica o accidental, con motivo de una queja o denuncia.
- H. Cuando identificamos el sistema de control con los controles contables, nos podemos encontrar que, según la intensidad del control, éste pudiera ser:
- a. *Analítico*, que corresponde a un análisis profundo sobre cada uno de los rubros y mecanismos que integran a las operaciones a controlar.
 - b. *Sintético*, opuesto al control analítico, es aquél que únicamente revisa por encima los rubros o rasgos más importantes de las operaciones controladas, sin entrar a los detalles que las integran.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES COMO PUNTO DE PARTIDA AL CONTROL INTERNO

Si partimos de la idea que la función administrativa del Estado consiste en la realización de todas aquellas actividades que permitan alcanzar el bien común, claramente podemos establecer que uno de los fines públicos de la Administración Pública será el garantizar su propia eficacia en sus funciones.

Ahora bien, de los sistemas de control que aquí hemos explicado conceptualmente, se desprenden una serie de actividad y rubros dentro de la denominada Administración activa en la ciencia del derecho administrativo, descubriríamos que gran parte de ésta, consiste propiamente en la aplicación de dichos controles, por lo que hemos considerado prudente hacer esta pequeña pausa para explicar la metodología que hemos elegido para este tema.

En primer lugar, podemos señalar que el Estado ejecuta sistemas de control por conducto de sus poderes públicos, sea el judicial al verificar la legalidad o constitucionalidad de los actos de autoridad; el legislativo al ejercer el control político y mediante la función legislativa; y por supuesto, los controles administrativos, en los que se encuentra una amplia gama de actividades de control.

Al referirnos a éstos últimos, es decir, los controles administrativos, nos enfocamos en aquellos tendientes a garantizar el eficaz cumplimiento de las acciones de la propia Administración Pública, y muchos de estos controles, aún cuando se encuentran sometidos a un sistema de normas jurídicas, no corresponden a la

²¹ Cfr. Cesáreo Larios Contreras, *Funciones de Control de la Hacienda Pública Municipal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. Guadalajara.

ciencia jurídica en cuanto a su estudio técnico, ergo, hemos resuelto no atender en esta obra muchos de ellos, sin embargo, sin consideramos prudente hacer una pausa, en el presente capítulo en el denominado Control Presupuestario, que está vinculado directamente a la aprobación de la cuenta pública, por lo que podemos concluir que es un control administrativo en un principio, que se convierte en un control legislativo, dada su especial naturaleza y trascendencia para la vida del país.

Por otra parte, el resto de los controles administrativos, los podemos identificar con el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tema que por sí mismo, requiere un estudio completamente aparte del aquí planteado.²²

El lector no debe cometer el error de atender a las clasificaciones de los controles como factores excluyentes en los sistemas de control, sino todo lo contrario, dichos criterios atienden a situaciones específicas, sin embargo, en la práctica, tal como ya lo veremos más adelante, se encuentran íntimamente vinculados unos a otros, esto, en gran parte, gracias a las distintas ópticas que los doctrinarios y especialistas en la materia nos muestran, por lo que nosotros humildemente hemos tratado de armonizar dichos conceptos y emitir un documento que sea asequible para el lector.

V. DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El Sistema de Control Interno en la Administración Pública Federal se regula en el Acuerdo²³ por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno²⁴ y su reforma²⁵, el cual establece la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

El cumplimiento del acuerdo en materia de control interno es obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República²⁶, siendo responsables de su aplicación y de cumplir los compromisos que se generen con su implementación, sus titulares, así como los servidores públicos adscritos a las Instituciones.

Para efectos de lo anterior, el titular de la Institución lleva a cabo la designación del Coordinador de Control Interno²⁷, quien aplicará las disposiciones del Acuerdo, y éste a su vez, designa a los Enlace²⁸ de cada uno de los tres procesos contemplados en dicho instrumento normativo, siendo éstos 1. La aplicación del modelo estándar de control interno; 2. Administración de riesgos institucionales, y 3. Funcionamiento del Comité de Control y Desempeño Institucional, los cuales se regulan en el artículo cuarto del Acuerdo, relativo al establecimiento del Manual Administrativo²⁹ de Aplicación General en Materia de Control Interno.

22 A mayor abundamiento, Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* (6ª ed.), Porrúa, México, 2011.

23 Al dicho de Miguel Villoro Torazo, los Acuerdos son normas sobre materia particular. Ocupan el tercer nivel en el orden jerárquico normativo: 1. Normas fundamentales; 2. Normas secundarias (leyes); 3. Normas reglamentarias (reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos, emitidos por el Poder Ejecutivo y, en su caso, por las Secretarías de Estado), y 4. Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares. Cfr. Miguel Villoro Torazo, *Introducción al Estudio del Derecho* (13ª ed.), Porrúa, México, 1998, pp. 304-308.

24 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010.

25 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2011.

26 En el caso de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las Sociedades Nacionales de Crédito y demás entidades paraestatales del sector financiero, las disposiciones del acuerdo resultan aplicables en lo que no se oponga a las disposiciones legales y administrativas que rigen su funcionamiento.

Por su parte, las entidades paraestatales en proceso de desincorporación se exceptúan por completo del cumplimiento del acuerdo.

27 La designación del Coordinador de Control Interno debe recaer preferentemente en el Oficial Mayor o su equivalente.

28 La designación del Enlace debe tener el nivel jerárquico inmediato inferior al del Coordinador y cuando menos deben existir dos enlaces por dependencia o entidad.

29 Por su estructura, este manual pudiera ser similar a los manuales de procedimientos administrativos, conceptualizados por Miguel Acosta Romero como "un documento que en forma metódica, señala los pasos y operaciones que debe seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. Contiene los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación". Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo (primer curso)*, Decimoséptima edición, Porrúa, México, 2004, p.406.

El sistema estándar de control interno cuya implementación se prevé en el Acuerdo, se constituye por tres elementos: 1. Objetivos del control interno; 2. Componentes del control interno, los cuales se identifican en el Acuerdo como Normas Generales de Control Interno, y 3. Unidades y actividades de control interno, las cuales se identifican en el Acuerdo como Niveles de Control Interno.

Estos tres elementos interactúan entre sí para lograr el control interno, al respecto Coopers y Lybrand señala que existe una relación directa entre los objetivos, que es lo que la entidad se esfuerza por conseguir, y los componentes, que representan lo que se necesita para cumplir dichos objetivos³⁰; finalmente, respecto del tercer elemento, corresponden a éste las actividades de control interno y los responsables de llevarlas a cabo, lo cual debe ser acorde con los componentes del control interno, para lograr los objetivos del control interno.

Elementos del sistema estándar de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:

- I. *Objetivo del Control Interno*: Su finalidad es proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos³¹ y metas³², dentro de las siguientes categorías:
 1. Eficacia³³, eficiencia³⁴ y economía³⁵ de las operaciones, programas y proyectos;
 2. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
 3. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las Instituciones, y
 4. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.
- II. *Normas Generales de Control Interno*: Se da mediante los cinco componentes del control interno, los cuales se exponen a continuación:
 1. Ambiente de Control: Debe existir un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricto apego al marco jurídico que rige a la Administración Pública Federal, con una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, además de prácticas adecuadas de administración de los recursos humanos; alineados en su conjunto con la misión, visión, objetivos y metas institucionales³⁶, contribuyendo a fomentar la transparencia, rendición de cuentas y el apoyo a la implementación de un sistema de control interno eficaz y eficiente.
 2. Administración de Riesgos: Se debe implementar un proceso sistemático que permita identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.³⁷

30 Cfr. Coopers & Lybrand, *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*, Diaz de Santos, Madrid, 1997, p. 22.

31 Los objetivos de la organización se refieren a los propósitos y condiciones deseados que la organización busca como una entidad individual. Fremont E. Kast y James E. Rosensweig, *Administración en las Organizaciones (Enfoque de sistemas y de contingencias)*, Segunda edición en español, Mc Graw Hill, México, 2007, p. 191.

32 La misión es un enunciado que sirve a la organización como guía o marco de referencia para orientar sus acciones y enlazar lo deseado con lo posible. Es recomendable que el texto de la misión mencione la razón de ser de la organización en términos de propósitos específicos, resultados esperados y compromisos por cumplir. Cfr. Enrique Benajmín y Franklin Fincowsky, *Organización de Empresas*, Tercera Edición, Mc Graw Hill, México 2009, p. 251.

33 En términos del Acuerdo es el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, en lugar, tiempo, calidad y cantidad.

34 Es el logro de objetivos y metas programadas con la menor cantidad de recursos.

35 Son los términos y condiciones bajo los cuales se adquieren recursos, en cantidad y calidad apropiada y al menor costo posible para realizar una actividad determinada, con la calidad requerida.

36 Éstos deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales.

37 El acuerdo en materia de control interno hace especial énfasis en este componente, el cual incluso es considerado uno de los procesos regulados en el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, señalando en su título tercero que la metodología para la administración de riesgos debe registrarse anualmente en la matriz de administración de riesgos institucional, la cual debe contener como mínimo las etapas siguientes:

1. *Evaluación de riesgos*: Se debe llevar a cabo la identificación, selección y descripción de riesgos, valorándolos en cuanto a su grado de impacto y de probabilidad.
2. *Evaluación de controles*: Se comprueba la existencia de controles para los factores de riesgo, determinando si son preventivos, correctivos y/o detectivos, identificando si son suficientes o deficientes.
3. *Valoración final de riesgos respecto a controles*: Se dará un valor final del riesgo, respecto a su impacto y probabilidad de ocurrencia, mediante la confronta de las dos etapas anteriores.
4. *Mapa de riesgos institucional*: Los riesgos obtenidos en la etapa anterior son establecido en la matriz de administración de riesgos, en función de la valoración final de impacto y probabilidad de ocurrencia.

3. Actividades de Control Interno: En todos los niveles y funciones de la Institución se deben establecer y actualizar las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.
4. Información y Comunicación: Deben existir requerimientos de información definidos por grupos de interés, flujos identificados de información externa e interna y mecanismos adecuados para el registro y generación de información, lo cual debe permitir la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; la información debe ajustarse a las disposiciones legales y administrativas en la materia; los sistemas de información deben ser útiles, confiables y oportunos; deben existir canales de comunicación adecuados y retroalimentación entre todos los servidores públicos de la Institución, que generen una visión compartida, articulen acciones y esfuerzos, faciliten la integración de los procesos y/o instituciones y mejoren las relaciones con los grupos de interés; así como crear cultura de compromiso, orientación a resultados y adecuada toma de decisiones, y se implementan procedimientos, métodos, recursos e instrumentos que garantizan la difusión y circulación amplia y focalizada de la información hacia los diferentes grupos de interés, preferentemente automatizados.
5. Supervisión y Mejora Continua. Se debe supervisar y mejorar continuamente el Sistema de Control Interno Institucional, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en la supervisión, verificación y evaluación interna y/o por los diversos órganos de fiscalización, se resuelva con oportunidad y diligencia, dentro de los plazos establecidos de acuerdo a las acciones a realizar, debiendo identificar y atender la causa raíz de las mismas a efecto de evitar su recurrencia.

III. *Niveles de Control Interno*: Se da en los tres niveles que se señalan a continuación:

1. Estratégico: Tiene como propósito lograr la misión, visión, objetivos y metas institucionales y se conforma por el titular de la Institución y los servidores públicos de segundo nivel jerárquico.
2. Directivo: Tiene como propósito que la operación de los procesos y programas se realice correctamente y se conforma por los servidores públicos de tercer y cuarto nivel jerárquico
3. Operativo: Tiene como propósito que las acciones y tareas requeridas en los distintos procesos se ejecuten de manera efectiva y se conforma por los servidores públicos del quinto y siguientes niveles jerárquicos de mando medio hasta el jefe de departamento o equivalente.

El sistema estándar de control interno debe supervisarse y autoevaluarse periódicamente respecto de su funcionamiento, asimismo, deben proponerse e implementarse acciones de mejora.

Cuando los servidores públicos detecten debilidades de control³⁸ o debilidades de control interno de mayor importancia,³⁹ deberán informarlas a su superior jerárquico, acompañadas de la propuesta de acciones de mejora correspondientes. Por su parte, para el caso de las actividades de control interno de mayor importancia, el titular de la Institución debe informarlas al Comité de Control y Desempeño Institucional y, en su caso, al Órgano de Gobierno.

VI. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Los titulares de las Instituciones deben realizar, cuando menos una vez al año, la autoevaluación del estado que guarda el sistema de control interno institucional, para lo cual se lleva a cabo el proceso siguiente:

5. *Definición de estrategias y acciones de control para administración de riesgos*: Las estrategias a definir son evitar, reducir, asumir o transferir el riesgo. De esta etapa se definirán las acciones de control para administrar los riesgos, las cuales se incluirán en el programa de trabajo de administración de riesgos.

Es de señalar que el análisis y seguimiento de los riesgos, prioritariamente los de atención inmediata, se deben llevar a cabo en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional o, en su caso, del Órgano de Gobierno.

Asimismo, resulta oportuno mencionar que en este proceso, tanto el Coordinador de Control Interno como el Enlace de Administración de Riesgos, establecen canales de comunicación entre las unidades administrativas y el titular de la Institución, para la elaboración del programa de trabajo de administración de riesgos y el reporte de avance trimestral.

38 Por debilidad de control interno, se debe entender la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en el sistema de control interno institucional mediante la supervisión, verificación y evaluación interna y/o de los órganos de fiscalización, que pueden evitar que se aprovechen las oportunidades y/u ocasionar que los riesgos se materialicen.

39 Por debilidad de control interno de mayor importancia, se debe entender la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada que obstaculizan o impiden el logro de los objetivos y metas institucionales, o motivan la existencia de un riesgo que eventualmente genere un daño al erario público federal.

Los Enlaces de Control Interno de la dependencia o entidad, a solicitud del Coordinador, llevan a cabo encuestas de autocontrol en los tres niveles de Control Interno (estratégico, directivo y operativo), para lo cual se hace una muestra representativa de los servidores públicos que los integran, conforme a las indicaciones de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública.

Las encuestas son respondidas por responsables de los tres niveles de Control Interno, en el ámbito de su competencia, quienes deberán conservar la evidencia documental y/o electrónica suficiente, competente, relevante y pertinente que acredite las afirmaciones efectuadas en la encuesta, así como de resguardarla y tenerla a disposición de los órganos fiscalizadores.

Una vez respondidas las encuestas, éstas se envían al Enlace, quien consolida la información por niveles de control interno (estratégico, directivo y operativo) y elabora propuestas de informe anual⁴⁰ y de programa de trabajo de control interno⁴¹, el cual es revisado por el Coordinador de Control Interno, quien a su vez lo acuerda con el titular de la Institución, llevando a cabo el análisis y selección de áreas de oportunidad y acciones de mejora a comprometer en el programa de trabajo.

Hecho lo anterior, el titular de la Institución debe presentar el correspondiente informe anual a la Secretaría de la Función Pública, con copia al Órgano Interno de Control; al Comité de Control y Desempeño Institucional, y en su caso, al Órgano de Gobierno (tratándose de entidades paraestatales y organismos autónomos).

Este informe anual se evaluará por el Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad, quien realizará un informe de resultados⁴², el cual se presentará al titular de la Institución con copia al Secretario de la Función Pública, y al Comité de Control y Desempeño Institucional o, en su caso, al Órgano de Gobierno.

Derivado del informe de resultados, el titular de la Institución puede instruir la actualización del Programa de Trabajo de Control Interno, así como su implementación.

El Coordinador y los Enlaces deben llevar a cabo el seguimiento del avance del programa, a través del reporte de avances trimestral⁴³, el cual debe presentarse al titular de la Institución, quien lo presenta al Comité de Control y Desempeño Institucional y al titular del Órgano Interno de Control.

Los servidores públicos responsables deberán resguardar la evidencia documental y/o electrónica suficiente, competente, relevante y pertinente que acredite la implementación de las acciones de mejora y/o avances reportados del cumplimiento del programa de trabajo de control interno

Una vez entregado el reporte trimestral, el Órgano Interno de Control efectúa la verificación del avance del programa de trabajo de control interno y los resultados de las acciones implementadas, presentando al titular de la Institución y al Comité de Control y Desempeño Institucional el informe de verificación al reporte de avance trimestral.

40 El informe anual, tiene la finalidad de informar los aspectos relevantes derivados de la aplicación de las encuestas (porcentaje de cumplimiento general, elementos de control con mayor grado de cumplimiento y debilidades o áreas de oportunidad en el sistema); resultados relevantes alcanzados con la implementación de acciones de mejora, y el compromiso de cumplir en tiempo y forma las acciones de mejora comprometidas en el programa de trabajo de control interno.

41 El programa debe incluir las acciones de mejora determinadas en la encuesta, sus fechas de inicio y término, la unidad administrativa y el responsable de su implementación, los medios de verificación, así como el nombre y firma del titular de la Institución.

42 El informe de resultados debe pronunciarse respecto de la existencia de las encuestas por cada nivel de control interno; de la existencia de evidencia documental y/o electrónica del cumplimiento de los elementos de control interno; de que el programa de trabajo de control interno se integra con las acciones de mejora determinadas en las encuestas consolidadas; de que estas acciones son pertinentes respecto a las debilidades de mejora comprometidas y reportadas en el mencionado programa; de los resultados alcanzados con la implementación de las acciones de mejora comprometidas y reportadas en el programa, y las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

43 El reporte de avances trimestral debe contener resumen de acciones de mejora comprometidas, cumplidas, en proceso y su porcentaje de cumplimiento; descripción de las principales problemáticas que obstaculizan el cumplimiento de las acciones comprometidas y propuestas de solución del Comité de Control y Desempeño Institucional, y la conclusión general sobre el avance global en la atención de las acciones de mejora comprometidas y resultados alcanzados en relación con los esperados.

VII. DEL COMITÉ DE CONTROL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Conforme al Acuerdo de control interno, las dependencias de la Administración Pública Federal, tienen la obligación de implementar un Comité de Control y Desempeño Institucional,⁴⁴ por su parte entidades podrán implementarlo de manera optativa.

Las entidades que opten por no establecer el mencionado Comité, deberán presentar en las sesiones ordinarias de su respectivo Órgano de Gobierno, el seguimiento al establecimiento y actualización del sistema de control interno institucional y de seguimiento al proceso de administración de riesgo institucional.

El Comité de Control y Desempeño Institucional contribuye a impulsar el establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno; al análisis y seguimiento para la detección y administración de riesgos, y al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; con base en esto, el Comité cuenta con las atribuciones siguientes:

1. Aprobar acuerdos para fortalecer el sistema de control interno institucional, respecto a:
 - Informe anual del estado del control interno institucional;
 - Cumplimiento en tiempo y forma de las acciones de mejora del programa de trabajo de control interno;
 - Recomendaciones incluidas en el informe de resultados del Órgano Interno de Control, derivado de la evaluación del informe anual, y
 - Atención en tiempo y forma de las recomendaciones y observaciones de instancias de fiscalización y vigilancia
2. Aprobar acuerdos y formular recomendaciones para fortalecer la Administración de Riesgos Institucional, derivados de:
 - Revisión del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos;
 - Reporte de avances trimestral del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos;
 - Análisis del resultado anual del comportamiento de los riesgos, y
 - La recurrencia de observaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas por el Órgano Interno de Control o por las diferentes instancias externas de fiscalización, y salvedades en la dictaminación de estados financieros.
3. Aprobar acuerdos para fortalecer el desempeño institucional, particularmente respecto a:
 - Comportamiento presupuestario y financiero;
 - Cumplimiento de objetivos, metas e indicadores, y
 - Cumplimiento de los programas de la Institución y temas transversales de la Secretaría.
4. Tomar conocimiento del reporte de análisis del desempeño de la Institución, que elaboren los Delegados para las dependencias y órganos desconcentrados.
5. Dar seguimiento a los acuerdos o recomendaciones aprobados e impulsar su cumplimiento en tiempo y forma.

Los acuerdos del Comité deben establecer una acción concreta a realizar, la cual debe encontrarse dentro de la competencia de la Institución, precisar al responsable de su atención, así como la fecha perentoria para su atención.

VIII. CONCLUSIONES

Los controles administrativos que generalmente se estudian desde la ciencia del Derecho Administrativo son los jurisdiccionales y judiciales ejercidos por los Tribunales⁴⁵.

En el caso de México, los sistemas de control, en especial los sistemas de control administrativo se han fortalecido en las últimas dos décadas, a un grado tal que, podemos afirmar que las dependencias y entidades

44 Para el caso de los organismos desconcentrados que no cuenten en su estructura con Órgano Interno de Control, la dependencia a la que se encuentren jerárquicamente subordinados determinará, previa autorización de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, que sea el Comité de Control y Desempeño Institucional de la propia dependencia en la que se traten los asuntos correspondientes a dichos órganos administrativos desconcentrados o, en su caso, que dicho órgano constituya su propio Comité de Control y Desempeño Institucional.

45 No se debe perder de vista que, en México, la justicia administrativa corresponde al modelo francés y por tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano dotado de autonomía para dictar sus fallos, pero no pertenece al Poder Judicial. Por otra parte, sus resoluciones son revisables por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

de la Administración Pública Federal, e incluso los órganos autónomos han incorporado a su quehacer diario la rendición de cuentas y un control interno verdaderamente concomitante.

En concreto, el control interno se ha centrado, no en la legalidad de los actos, ni mucho menos en la eficacia jurídica de los mismos, a tal grado que en el Derecho mexicano se han negado ciertos modelos de control, tales como la revocación en razón de oportunidad; por el contrario, el impacto principal de los controles internos se ha sostenido sobre el correcto uso y destino de los recursos materiales y financieros, de tal forma que se encuentra más vinculado a los modelos de control de la cuenta pública y manejo presupuestario, bajo un modelo de eficiencia presupuestaria y estadística, que a un control de legalidad y juridicidad de los actos de la Administración Pública.

Nuestra intención con este artículo consiste precisamente en mostrar un estado de la cuestión actual, y evidenciar que todavía estamos cortos en el estudio del control interno, tema que a nuestro juicio el Derecho Administrativo debe retomar y ser verdaderamente parte de un sistema que precisamente propicie la satisfacción del interés general desde su dimensión individual, teniendo como una de sus bases, no sólo la apariencia de una buena Administración, sino contar realmente con una buena Administración Pública.

IX. FUENTES

Bibliográficas

1. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1992.
2. Béjar Rivera, Luis José, *El acto administrativo y su finalidad*, Porrúa, México, 2011.
3. Benjamín, Enrique y Franklin Fincowsky, *Organización de Empresas* (3a ed.), McGraw Hill, México, 2009.
4. Coopers & Lybrand, *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*, Díaz de Santos, Madrid, 1997.
5. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* (6ª ed.), Porrúa, México, 2011.
6. Kast, Fremont E., *Et. Al.*, *Administración en las Organizaciones (Enfoque de sistemas y de contingencias)* (2a. ed.), McGraw Hill, México, 2007.
7. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, Fondo de Cultura Económica, 1987.
8. Larios Contreras, Cesáreo, *Funciones de Control de la Hacienda Pública Municipal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Guadalajara, s./a.
9. Márquez Gómez, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
10. Organización de las Naciones Unidas. *Aspectos administrativos de planeación*, ONU, Nueva York, 1969.
11. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
12. Villoro Torazo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho* (13a ed.), Porrúa, México, 1998.

Legislación

1. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General de control Interno, y su reforma.
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Electrónicas

1. <http://www.funcionpublica.gob.mx>