

INTRODUCCIÓN

I. DEFINICIÓN

De acuerdo con su etimología, la palabra *controle* (francés antiguo) es un "registro que se lleva por duplicado". En realidad, la idea de control es la de la "confrontación y búsqueda de conformidad" entre dos elementos.' Así, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo *control* nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos.

Por su parte Alain Serge Mescheriakoff, en un notable trabajo hace notar que el verbo controlar es susceptible de seis acepciones distintas: dominar, ejercer una influencia dominante, dirigir, limitar, vigilar, verificar, colacionar.?

Otros. autores subrayan el objetivo del control de modo tal que lo definen como "el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar sí una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar.' De este modo, podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno.'

1 Cfr. Levy, Denis, "Aspects généraux du controle", *Traité de science administrative*, París, Mouton & Co., 1966, pp. 693 Y ss.

2 Cfr. Mescheriakoff, Alain Serge, *Recherches sur le contrôle non juridictionnel de l'administration française*, tesis doctoral, Estrasburgo, 1973, p. 17.

3 Cfr. Sallois, L, *L'administratton, les hommes, les techniques, les rouages*, París, Haahette, 1974, p. 152.

4 Cfr. Waline, Mareel, *Précis de droit adminstratif*, París, Monchrestien, 1. 1, p. 516. Quien define al control como: "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)".

11. EL OBJETIVO DEL CONTROL

Por cuanto a las finalidades que debe perseguir el control de la administración debemos concluir que éstas se podrían sintetizar en el logro de una honesta utilización de los recursos públicos y en el buen funcionamiento de los servicios, cuya prestación ha sido asumida por el Estado. Esta afirmación pone en evidencia la importancia de la función de control de la actividad de la administración pública y muestra la necesidad de sistematizar su estudio.⁵ En este sentido, los sistemas de control de la administración son el resultado de muchos años de evolución; numerosos factores políticos y económicos han determinado su forma de ser. Las experiencias históricas de cada Estado han tenido especial influencia en este proceso, de ahí que normalmente las instituciones de control parlamentario en los regímenes de este tipo sean diferentes de aquellas que existen en los países de tipo presidencial. Por otra parte, el desarrollo de los controles está ligado al grado de desarrollo de un país; así se explica que, en los países "en vías de desarrollo", el control posea una cierta especificidad debido a que su existencia "es deseable en razón de la limitación de recursos", pero su puesta en marcha es difícil "en razón de la escasez de cuadros de funcionarios necesarios para su ejercicio".

Existe una gran diversidad de instrumentos de control algunos de los cuales poseen una estructura bastante complicada. El florecimiento considerable de dichos instrumentos de control de la administración es el resultado, además de los factores que hemos mencionado, del crecimiento del aparato administrativo y de sus funciones. Por otra parte, no debemos ignorar las tendencias que guían el desarrollo del Estado moderno que ha asumido un papel intervencionista en la vida de las sociedades contemporáneas. La extensión de las actividades de control debe, entonces, corresponder a la esfera de actividades de la administración. Pero en todo caso, el objetivo de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que el objetivo del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad.

5 Cfr. Fayol, Henry, *Administratton industriel/e et générale* (19/6), París, Bordas, 1979, p. 133. "La acción administrativa se puede dividir esquemáticamente en tres funciones: el mando, la ejecución y el control. El control debe ser distinto de la función de acción y consiste en vigilar que todo se realice conforme al programa adoptado, a las órdenes dictadas y a los principios establecidos. Tiene por objeto seflalar las fallas y errores para que sean reparados."

6 Cfr. Braibant, Guy, *Droit administratif*; París, CNRS, 1989, p. 414.

III. DISTINCIÓN DE LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTROL

Una de las principales clasificaciones de la actividad de control se realiza siguiendo la clásica separación de poderes. A este respecto, se parte de la consideración de cada uno de los poderes y de sus funciones propias: ejecutivo o administrativo, legislativo (político) y judicial.⁷

IV. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Podemos definirlo como una actividad o una sucesión de acciones, de naturaleza preventiva así como de verificación *a posteriori*, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.

Esta categoría de control constituye, en principio, un autocontrol de la administración. En este sentido, el Consejo de Estado francés, en una definición que puede ser identificada con la idea del control jerárquico, afirma que:

el control debe ser entendido como el mecanismo interno mediante el cual la autoridad superior verifica que las órdenes que han sido dictadas sean ejecutadas correctamente y que los resultados alcanzados correspondan a los objetivos definidos. El control sigue, de arriba hacia abajo, un camino inverso de aquel de las órdenes o mandatos y se retroalimenta por el retomo de la información.!

1. Características del control administrativo

Es para distinguirlo del control jurisdiccional que haremos énfasis en los rasgos particulares de este tipo de control.

⁷ Cfr. Debbasch, Charles, *Science administrative*, 5a. ed., Paris, Dalloz, 1989, p. 738. Quien agrega los controles "mixtos" -*s-Ombudsman* y *Prokuratura*-, que combinan las diferentes formas que se han examinado. "El órgano de control tiene como fuente de su fuerza al Parlamento y ejerce su función en la forma administrativa, los resultados de su intervención son parecidos a los que produce la función de los jueces."

⁸ Cfr. Francia, Conseil d'État, "La fonction de controle et la circulation de l'information", *Rapport Annuel 1976-1977*, Paris, 1977, 43 p.

⁹ Cfr. De Laabadere, André, *Traité de droit administratif*; 11a. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990, t. 1, p. 535; cfr. Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratif*, Presses Universitaires de France, 1978, pp. 309 Y 310.

a) El control administrativo se realiza por una autoridad que pertenece 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 administrativo;

e) Este control tiene por objeto revisar la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen;

d) La administración puede, en principio, anular, retirar, modificar o reformar sus propios actos. Sin embargo, debe respetar las reglas que rigen la revocación de los actos administrativos; ,

e) El control administrativo no se encuentra sometido a las reglas del procedimiento jurisdiccional. En este sentido, la decisión dictada por la autoridad administrativa no posee el atributo de la "cosa juzgada" propio de las decisiones jurisdiccionales.

2. Elementos del control administrativo'''

El jurista mexicano José Trinidad Lanz Cárdenas identifica una serie de elementos dentro del control: sujetos, objeto, forma y finalidad, mismos que explicaremos e interpretaremos a continuación.

A. Sujetos

1) Sujeto activo. Se trata de los órganos o autoridades controladores, es decir, de todos aquellos encargados de poner en funcionamiento los diversos instrumentos y mecanismos de control.

En relación con el autor del control, podemos mencionar la existencia de tres hipótesis:

- El órgano de control puede pertenecer al servicio controlado (en este caso el control puede ser efectuado por el mismo agente o por su superior jerárquico).
- El controlador puede pertenecer a la misma estructura administrativa que el elemento sometido al control, es el caso de los cuerpos de

∩O Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 471.

inspección. En México esta especie puede ser ilustrada por las }
contralorías internas de la administración federal centralizada. ,

- El órgano de control pertenece a la administración pero se encuentra bajo la dirección de una autoridad distinta de aquella de la que depende la actividad controlada."

Además de estos supuestos de control administrativo, existen algunos controles "distintos de los controles administrativos", que son ejercidos por órganos externos a la administración. Trátase de los controles jurisdiccionales y políticos.

2) Sujeto pasivo. Se encuentra constituido por los órganos, las autoridades e inclusive por las personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas al control. En todo caso, dentro de esta categoría pueden ser incluidos todos los órganos que forman parte de la administración. Sin embargo, la sujeción al control no es exclusiva de las personas morales de derecho público, también se someten a él los funcionarios encargados de la ejecución material y directa de las diversas atribuciones de los órganos de los cuales forma parte.

B. Objeto

El segundo elemento del control puede ser asimilado a la materia o aspecto de la actividad administrativa que es sometido al control. Básicamente podemos hablar de tres tipos de control: de legalidad, de oportunidad y de gestión.

1) El control de legalidad o de regularidad tiene por único objeto la apreciación de la compatibilidad de un acto u operación respecto del ordenamiento jurídico. Consiste en la intervención de los órganos activos, a efecto de verificar o constatar la conformidad de los actos controlados con el conjunto de normas (leyes y reglamentos) que prevén su realización.P

11 En México, el "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental" agrupa a los diversos órganos controladores en la esfera administrativa. El control es dirigido por la Secretaría de la Contraloría que actúa en forma directa o por intermediación de órganos especiales: ya sea mediante "delegados" colocados en dependencias y servicios de la administración central, o bien, por "comisarios" colocados en órganos descentralizados y empresas públicas. La SE-CODAM también emite reglas y directivas sobre las formas que debe revestir el control interno.

12 En México, el artículo 34 de la LOAPF atribuye a la Secretaría de la Contraloría la vigilancia del respeto de la "legalidad" en los ámbitos de planeación, presupuesto, financiamiento, inversión, deuda pública y patrimonio del Estado.

2) El control de oportunidad, por su parte, permite garantizar, a través de instrumentos y medidas de diversa naturaleza, la concordancia entre el acto controlado y las circunstancias y situaciones previstas dentro de los programas gubernamentales, e implica un examen del valor técnico y/o político del comportamiento sometido a control. Esta categoría es la más difícil de aplicar "debido a las grandes fluctuaciones de apreciación resultantes del hecho que las escalas de referencia son bastante imprecisas y de que los elementos que deben ser asimilados a estas pueden ser sometidos a análisis muy diversos".

3) El control de gestión, del que hablaremos en un apartado posterior, tiene por objeto revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades. Este tipo de control permite realizar un examen de la eficacia de los actos u operaciones.¹

C. *Forma*

El tercer elemento del control se encuentra constituido por los mecanismos, instrumentos, vías, sistemas y procedimientos que deben ser utilizados para hacer funcionar el control. Estos instrumentos y sistemas de control constituyen un universo heterogéneo que comprende desde la edición de normas de carácter general (leyes y reglamentos) hasta la aplicación de sanciones y otras medidas coercitivas, sin olvidar los procedimientos y estructuras administrativas de control interno, la práctica de inspecciones y la producción de reportes (informes). En general, la ejecución de los controles puede desembocar, entre otras cosas, en la aplicación de reformas administrativas, en la imposición de sanciones disciplinarias típicas del régimen de función pública o, inclusive, en la denuncia de las conductas constitutivas de delito ante el Ministerio Público.

D. *Finalidad*

El último elemento del control nos conduce a reflexionar sobre la teleología del mismo. Es necesario determinar cuál es el objetivo final del

¹³ Cfr. Levy, Denis, *op. cit. supra*, nota 1, p. 6%.

¹⁴ Cfr. Allegre, H. y F. Mouterde, *Le controle de gestion*, Parfs, Ed. du Moniteur, 1989, p. 17. "(El control de gestión) es un conjunto de útiles y procedimientos capaces de brindar a los responsables los elementos necesarios para dirigir la gestión en el marco de los objetivos preestablecidos".

control: éste puede resumirse en alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo. Se trata, pues, de garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos; de racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas.

3. Clasificación de los controles administrativos

Como ya lo hemos mencionado, este control, ejercido por los diversos órganos que componen la administración pública, puede ser clasificado siguiendo diversos criterios.

1) Según la naturaleza material de los actos a realizar para poner en marcha el control, puede tratarse de decisiones ejecutorias o de procedimientos y actos de verificación, de recomendaciones, de dictámenes, de evaluaciones o de medidas de carácter disciplinario; 2) según el objeto del control podemos distinguir entre el control de legalidad, el control de oportunidad y el control de gestión o de eficacia, y 3) según el lugar que ocupa el control en el tiempo, podemos distinguir entre los controles preventivos, concomitantes y los correctivos.

a) El control preventivo, *a priori* o *ex ante* se efectúa antes de la realización de los actos o actividades administrativos. Su objetivo se resume en asegurar el respeto de las normas generales, planes y programas."

Este control puede ser efectuado a través de tres tipos de instrumentos:

- Órganos de control encargados de formular un dictamen previo sobre los proyectos de decisión o acto administrativos;
- A través de la participación directa de los interesados en la toma de decisiones, a través de los mecanismos de consulta externa;
- Por medio de la aplicación de las reglas relativas a las formalidades que deben observar los actos administrativos, en particular, de la obligación de motivarlos y de publicarlos.

¹⁵ Cfr. Braibant, Guy, *Le contrôle de l'administration*, París, CNRS, 1973, p. 261; cfr. Chevallier, *Science administrative*, París, Presses Universitaires de France, 1986, p. 519. "Este control ha sido concebido como un instrumento de 'pilotaje' necesario para rectificar en forma permanente los errores eventuales de trayectoria".

b) El control concomitante se efectúa en el curso de la gestión administrativa. Es, por ejemplo, el caso del control de gestión, inspirado de los métodos utilizados en las empresas privadas, y que coexiste con la acción. La actividad de control no se separa de la acción controlada sino que la acompaña de principio a fin.

e) Control correctivo, *a posteriori* o *ex post*. Tiene lugar después de la ejecución de los actos u operaciones controlados. Trátase de actos de verificación o de revisión. La tarea de los controles correctivos consiste en subsanar las irregularidades, la ilegalidad y de reparar los posibles daños que se hubieren provocado. Este control reprime los abusos y los errores una vez que la decisión ha sido tornada."

4) Según la forma de actuar de los órganos de control, podemos distinguir:

a) El control espontáneo u oficioso. Los órganos de control pueden intervenir de manera discrecional con el objeto de vigilar o revisar los actos administrativos o de gestión;

b) El control "desencadenado" o activado, que únicamente puede ser efectuado *a petición de parte interesada*, que puede ser un administrado, una persona de derecho público o un órgano de la administración facultado para formular dicha solicitud.

e) El control realizado en forma obligatoria debido a que se encuentra previsto por un texto legislativo o por la propia ley fundamental.

5) Según la posición del órgano o sujeto activo del control. A propósito de esta clasificación, vale la pena recordar una idea manejada por el constitucionalista Karl Lowenstein, quien al referirse a la división de poderes distingue dos tipos de control de los órganos del Estado: intraorgánico e interorgánico.

El primero, al que también designa como *autocontrol*, se da al interior de cada uno de los tres poderes clásicos.¹⁶ Por su parte, el control interorgánico o *externo*, se refiere a los controles que ejercen los poderes públicos recíprocamente."

16 Cfr. Braibant, Guy, *Le contrôle*.... p. 261. "Los controles correctivos se subdividen en dos categorías: control interno y control externo. El primero se sitúa al interior del aparato administrativo y es ejercido por el mismo autor del acto o por su superior jerárquico. El segundo es ejercido por autoridades exteriores a la administración y puede ser un control de tipo jurisdiccional, técnico o político."

17 V. gr., la separación del Legislativo en dos cámaras o la distinción, en los países con gobierno de tipo parlamentario, entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado.

18 Este es el caso de la facultad de veto que ejerce el presidente sobre las leyes **originadas**

INTRODUCCIÓN

19

Ya hablando específicamente de los controles sobre la administración, esta última, al formar parte del Ejecutivo no escapa a los controles internos ni a los externos. Veamos como se ejercen éstos.

a) Control interno.'? Este tipo de control es realizado por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración y puede ser realizado por el superior jerárquico, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo administrador, y tiene como finalidad el mejoramiento del funcionamiento del aparato administrativo.

Mediante el control interno, la administración conserva la posibilidad de corregir sus errores y de revocar sus decisiones ilegales o inoportunas, antes de que éstas sean sometidas a un control externo.

Esta revisión puede darse de oficio y presenta como ventaja (aun en los casos en que se prevea la tramitación de un recurso administrativo), el no encontrarse rodeada del formalismo y la lentitud característicos de un proceso jurisdiccional. Por otra parte, es lógico pensar que la administración se encuentra mejor informada en razón de los elementos de apreciación suplementarios de que puede allegarse.

Entre las críticas dirigidas al control interno tenemos las siguientes:

El no ser lo suficientemente eficaz para prevenir o eliminar todas las desviaciones o irregularidades en razón de la "solidaridad" que, a menudo, se manifiesta desde lo alto hacia la parte inferior de la jerarquía administrativa.é"

Por otra parte, los agentes de ejecución actúan normalmente por instrucciones de sus superiores con la intención de aplicar una política que también ha sido impuesta a los mismos superiores.

Finalmente, la autoridad investida del poder de decisión puede resolver en forma contraria a su propia opinión o al principio de legalidad, por razones de oportunidad administrativa o de conveniencia política.

b) Control externo. Este tipo de control es ejercitado por órganos que no pertenecen a la administración y puede asumir la forma de un control

en las cámaras del Legislativo en los regímenes de tipo presidencial, o la moción de censura y la facultad de disolver la Cámara de Diputados, que existen en los regímenes de tipo parlamentario. *Cfr. Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego A., Barcelona, Ariel, 1965, pp. 232-235.

19 Estos controles internos se efectúan al interior de la administración, y lo realizan los funcionarios y órganos de la misma administración. Trátase de mecanismos de autorregulación creados por la administración para disciplinar su personal, mejorar su rendimiento y asegurar la coordinación de las operaciones, etcétera.

20 *Cfr. Braibant, Guy, op. cit.*, nota 15, pp. 261 Y ss.

político (legislativo y presupuestario), de un control jurisdiccional (de constitucionalidad o de legalidad) o inclusive de un control administrativo, llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultades de supervisión y vigilancia en las materias administrativa o financiera."

Los controles externos tienen como objetivo primordial, aunque no exclusivo, el obligar a la administración a respetar las normas jurídicas; constituyen, además, un complemento a las técnicas de autorregulación.^P

5) Según los efectos de las resoluciones dictadas al final del control:

a) Declarativo. En este caso el control se traduce en una simple verificación de la conformidad entre una actividad y un texto normativo. Este control posee un efecto declarativo; b) Constitutivo. Los órganos de control intervienen a través de actos creadores de derechos u obligaciones o dan la base jurídica para la realización de actos u operaciones posteriores.

4. Control jerárquico y control gracioso'?

Finalmente, al interior del control administrativo podemos distinguir entre dos grandes sectores: el control jerárquico y el control gracioso.

1) Noción de control jerárquico.ⁱ El control jerárquico es el "más antiguo y el más natural en una organización vertical"^t Para Robert Bonnard, la jerarquía administrativa implica una estrecha subordinación

²¹ Es el caso de los tribunales de cuentas, de cierto tipo de contralorías, del *ombudsman* o *médiateur*, de las comisiones y agencias independientes y de otras instituciones análogas.

²² Cfr. Braibant, Guy, *op. cit.*, nota 15, p. 280. "Históricamente, estos controles externos provienen de la administración; ciertas instituciones que los realizan encuentran su origen en órganos administrativos que en forma progresiva se han ido especializando en las funciones de control y se han separado de la administración. En otros casos, los controles son ejercidos por autoridades cuya función principal no es el control; tal es el caso del Parlamento, de los miembros del Ministerio Público o Fiscalía, o por instituciones creadas especialmente para este fin, pero que se sitúan fuera de la administración, como, por ejemplo, el *ombudsman*."

²³ Cfr. Rougevin-Baville, M., *Leçons de droit administratif*, París, Hachette, 1989, pp. 273 Y ss. "Esta misma ambigüedad afecta la distinción entre recursos jerárquicos y recursos graciosos, que son las dos modalidades según las cuales el administrado puede presentar un recurso administrativo ante la administración."

²⁴ Cfr. Fayol, Henry, *op. cit.*, nota S, pp. 37 Y 38. "La vía jerárquica es el camino que siguen, atravesando todos los grados de la jerarquía, las comunicaciones que parten de la autoridad superior o que le son dirigidas".

²⁵ Cfr. Ratier, "Contrôle et gestión des administrations publiques", *Revue Française d'Administration Publique*, París, 1978, pp. 217 Y ss.

INTRODUCCIÓN

21

que se realiza gracias a ciertos poderes que existen en favor del superior sobre sus subordinados.²⁶

Este control presenta dos aspectos, pues contiene, al mismo tiempo, una idea de poderío del superior jerárquico y una idea de responsabilidad del mismo superior debido a que está obligado a asegurar el correcto funcionamiento de los servicios colocados bajo su autoridad, así como la ejecución de las órdenes transmitidas a los agentes subordinados.²⁷

A la raíz de la noción de control jerárquico, como lo hemos dicho, se encuentra la idea de poder jerárquico, el cual puede ser definido como "el poder que, al interior de una misma persona moral, permite al superior jerárquico comandar a sus subordinados, dirigir sus acciones y principalmente, anular o reformar sus decisiones".²⁸

La definición que acabamos de citar del poder jerárquico *strictu sensu* (que se ejerce sobre una autoridad dotada de un poder propio de decisión) se opone a aquella de poder jerárquico *latu sensu*, que sirve para describir los vínculos de subordinación resultantes de la "organización jerárquica" de las autoridades al interior de una misma persona moral.²⁹

Modalidades del poder jerárquico. Éste contiene cinco modalidades esenciales:

a) El poder de instrucción, que permite al superior jerárquico dar a sus subordinados órdenes e instrucciones (ya sean generales o individuales), sobre el funcionamiento de los servicios; b) El poder de aprobación previa de las decisiones de sus subordinados; c) El poder de anulación, el cual le brinda la oportunidad de hacer desaparecer una decisión del subordinado; d) El poder de reformación, que le permite modificar o anular una decisión de su subordinado; e) El poder de suspensión que le permite suspender provisionalmente la aplicación de una decisión.

Es conveniente señalar, tal como lo afirma Bonnard, que el poder de sustitución (que permitiría al superior tomar decisiones en lugar del subordinado) no forma parte del poder jerárquico, ya que este último "no tiende a la confusión de las competencias (de las autoridades)".³⁰ Por otra

²⁶ *Précis de droit administratif*, 4a. ed., París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1943, pp. 312-314.

²⁷ Cfr. Baecque, Francis de, *L'administration centrale de la France*, París, Armand Colin, 1973, p. 213, "el control jerárquico es un aspecto de la responsabilidad del jefe, el cual debe asegurarse de que los servicios colocados bajo su autoridad funcionen correctamente".

²⁸ Cfr. Rougevin-Baville, M., *op. cit.*, nota 23, p. 273.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cfr. Bonnard, Robert, *op. cit.*, nota 26, pp. 312-314. "Consiste en la aprobación previa,

parte, ello significaría "violación de la noción misma de jerarquía arruinando el poder de decisión conferido al subordinado".

La extensión del ejercicio del poder jerárquico es muy amplia, ya que no sólo puede estar encaminado a sancionar la ilegalidad sino también la inoportunidad del acto controlado." Finalmente, él puede ser ejercitado por el superior ya sea en forma espontánea -sin condición de forma o de término- o a petición de un particular mediante un "recurso jerárquico".

2) Noción de control gracioso. Es necesario distinguir entre el control jerárquico y el control gracioso que se ejerce con motivo de la presentación de un recurso gracioso interpuesto por un administrado ante el órgano que dictó el acto o la decisión atacados. Esta autoridad tiene la facultad, ya sea de "retirar retroactivamente el acto, o simplemente de anularlo para el futuro", observando las reglas de revocación de los actos administrativos.³³

IV. CONTROL JURISDICCIONAL

Trátase de un control externo ejercitado por los tribunales judiciales y administrativos. Este control comprende dos grandes apartados: por una parte, el control de la constitucionalidad de los actos administrativos, con el fin de examinar la conformidad de las actividades administrativas respecto de los textos fundamentales.>' por otra parte, comprende el control de legalidad que permite a los tribunales revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos.

la suspensión, la anulación, o la modificación del acto. No comprende, en principio, el poder de sustitución".

31 *Cfr.* Debbasch, Charles, *op. cit.*, nota 9, pp. 310-312. "El superior jerárquico puede confirmar pura y simplemente el acto del subordinado. Puede, igualmente, mantenerlo pero substituyendo los motivos correctos a una motivación errónea. También puede anular el acto del subordinado de forma total o parcial; él puede, en fin, reformarlo, es decir enmendarlo".

32 *Cfr.* Bonnard, R., *op. cit.*, nota 26, pp. 312-314. "El superior puede censurar el ejercicio, no solamente de la competencia reglada, sino también de la competencia discrecional del inferior".

33 *Cfr.* Debbasch, Charles, *op. cit.*, nota 9, pp. 310-312.

34 Ejercido en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al título III de la Constitución federal.

Características del control jurisdiccional 35

Con el objeto de diferenciarlo del control administrativo es necesario hacer énfasis en algunos rasgos particulares del control jurisdiccional.

1) Este control es ejercido por un juez, es decir, por una autoridad independiente de los órganos administrativos;

2) Es un control "provocado" por una acción ejercitada por un administrado o por un órgano de la administración;

3) Esta variedad de control únicamente puede versar sobre la ilegalidad o la inconstitucionalidad del acto atacado;

4) En la mayor parte de los casos, los tribunales anulan o retiran el acto ilegal. En algunos casos, ellos pueden reformarlo o modificarlo;

5) El control jurisdiccional debe respetar las reglas del procedimiento contencioso administrativo, Finalmente, la decisión pronunciada por el juez posee la autoridad de la cosa juzgada.

V. EL CONTROL POLÍTICO O LEGISLATIVO³⁶

Trátase de un control puesto en funcionamiento por las asambleas representativas," que se manifiesta por tres tipos de actividades:

1) Mediante la toma de una serie de medidas de carácter legislativo. A través de la creación de leyes y decretos, el Parlamento puede reglamentar el cumplimiento de los planes, la utilización de los recursos públicos y el comportamiento de los funcionarios.

2) A través del control presupuestario que abarca las dos grandes etapas de ejecución del presupuesto: por una parte, la autorización de su ejercicio; por otra parte, la aprobación de la cuenta pública, presentada al final del ejercicio presupuestario.

3) Finalmente, por medio del control político, que se traduce en la posibilidad de exigir a los funcionarios responsables (secretarios de Estado, directores de órganos descentralizados y responsables de las

³⁵ Cfr. De Laubadere, André, *op. cit.*, nota 9, p. 535; cfr. Debbasch, Charles, *op. cit.*, nota 9, p. 310.

³⁶ Cfr. De Laubadere, André, *op. cit.*, nota 9, p. 668. "La Administración es el órgano de ejecución de la decisión del poder político, corresponde a este último, depositario del ejercicio de la soberanía, el control de la administración". Aunque esta afirmación sólo es del todo válida en los reglmenes de tipo parlamentario.

³⁷ Que en México, en el ámbito federal, es el Congreso de la Unión; en el ámbito local son las Cámaras de diputados de los estados y la Asamblea Legislativa del D.F.

empresas públicas) la información sobre sus actividades, ya sea a través de su comparecencia directa o bien, a través de la remisión de los informes correspondientes." Los miembros de los cuerpos legislativos también pueden demandar la creación de comisiones de investigación para examinar las actividades administrativas, el ejercicio presupuestario y verificar el cumplimiento de los programas gubernamentales."

³⁸ Cfr. Chevallier, Jacques, *Science administrative*, París, Presses Universitaires de France, 1986, p. 519, "Si el ejercicio de esta competencia (de supervisión de la administración) con motivo del debate del Presupuesto es bastante formal, otros mecanismos, tales como las comisiones de investigación y de control, dotadas de amplios medios de investigación, o las delegaciones, misiones o grupos de trabajo, que hacen posible que exista un seguimiento regular, son mucho más eficaces".

³⁹ En México, los artículos 73, 90 Y 93 de la Constitución federal constituyen el fundamento de esta modalidad de control.