

CAPITULO V.— <i>Control y vigilancia, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal . . .</i>	181
1. Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (1947)	182
2. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (1966)	184
3. Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (1970)	186

CAPITULO V

CONTROL Y VIGILANCIA, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal se rigen principalmente por las leyes que los crean y por la Ley General de Sociedades Mercantiles, amén de las disposiciones relativas que les sean aplicables, como se expresó anteriormente (Cap. I, *Segunda Parte*). Independientemente de dichos ordenamientos están sujetas a diversas leyes para su control y vigilancia por parte del Gobierno Federal, tales como la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley de Inspección de Adquisiciones, Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación y el Acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, indicándoles que deberán enviar a la Secretaría de la Presidencia antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

Con respecto a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, han existido dos leyes anteriores publicadas en los Diarios Oficiales del 31 de diciembre de 1947 y del 4 de enero de 1966, respectivamente, mismas que, por su importancia, se procede a analizar a continuación. (Ver 2.1 y 2.6 del Capítulo III. *Primera Parte*).

1. LA LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.
(D. O. del 31 de diciembre de 1947)

En esta Ley, era facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica. Para tal efecto, dicha Secretaría estaba facultada para establecer discrecionalmente alguno o algunos de los siguientes procedimientos: a) solicitar informes financieros; b) revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales o de operación e inversiones; c) practicar toda clase de auditorías, glosar las cuentas y revisar los balances que se practicaran; d) calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se ajustasen al presupuesto, al programa o a los acuerdos de su consejo o junta directiva, a la legislación vigente o fuesen lesivas a su economía; e) promover innovaciones en su organización y funcionamiento; f) fincar responsabilidades que resultasen en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y g) autorizar la cancelación de créditos a favor de esas instituciones.

Dicha dependencia del Poder Ejecutivo estaba autorizada para designar al personal que asumiera la inspección material de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este personal tenía la más amplia libertad para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos y documentos en general, quedando obligadas las entidades de referencia a darle toda clase de facilidades para el mejor desempeño de su cometido.

Esa Secretaría también podía designar un representante en cada organismo o empresa para que asistiera con voz, pero sin voto, a las sesiones del consejo de administración o junta directiva y a las asambleas de accionistas, teniendo al mismo tiempo las facultades de comisario, independiente de las representaciones que ya tuviese autorizadas por otras leyes.

El plan general de operaciones propuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta a las otras dependencias del Ejecutivo Federal que pudieran haber tenido injerencia en algunos organismos o empresas, al ser aprobado por el Ejecutivo Federal, era norma obligatoria a que sujetaban sus actividades los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Los fideicomisos que otorgaba el Gobierno Federal directamente o por medio de alguna institución nacional de crédito, cualquiera que fuese el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos, eran supervisados

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el establecimiento de un comité técnico que manejara el fideicomiso, o bien al través de la designación de comisarios auditores, por la práctica de auditorías periódicas, o mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas.

Otra atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto instrumento jurídico de control y vigilancia, era la que consistía en promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando éstas no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que llenaran debidamente su cometido.

Asimismo, quedaba facultada dicha Dependencia para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la Ley para el Control que se menciona, el cual sería el conducto entre tal Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, a la vez, el mecanismo para vigilar fideicomisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del organismo administrativo de vigilancia, señalaba las cuotas que deberían pagar cada año los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para cubrir los gastos de inspección y vigilancia, que requería la aplicación de esa ley.

Otro órgano de control y vigilancia lo era la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la que podía intervenir en la selección y formulación de contratos y obras, e inspección de las mismas, que se llevaran a cabo en los organismos y empresas, en los términos de la Ley de Inspección Administrativa, de tal modo que los descentralizados y las empresas de participación estatal no podían adquirir mercancías en igualdad de especificaciones a precios superiores de los fijados por esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal. También tenía poder para realizar investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideraran lesivas a la economía de alguna empresa, pero siempre y cuando se lo solicitara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los inventarios de bienes muebles e inmuebles de las entidades de que se trata, eran enviados a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual se le informaba inicialmente de los movimientos que se hicieran al respecto.

Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de las entidades objeto de esta ley, sólo podían hacerse previo Acuerdo Presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Quedaba prohibido a los organismos descentralizados y empresas de

participación estatal realizar trabajos o actividades ajenos a su objeto, y hacer, sin autorización del Ejecutivo, dictada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donaciones, gratificaciones y obsequios.

De las violaciones a la Ley, entonces vigente, en que incurriesen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, eran responsables los directores, presidente, gerente o funcionarios que hicieren sus veces, los miembros del consejo de administración, junta directiva y el personal de vigilancia, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

2. LA LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. (D. O. del 4 de enero de 1966)

En esta Ley posterior se establecía que la Secretaría del Patrimonio Nacional¹ era el órgano de control y vigilancia de las operaciones de los organismos y empresas, que ejercía por medio de una auditoría permanente e inspección técnica, a fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia, en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señalaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde luego, el control y vigilancia que ejercía la Secretaría del Patrimonio Nacional eran independientes de los que correspondían a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les conferían otras disposiciones legales.

En esta Ley, el órgano principal para el control y vigilancia de los organismos y empresas lo era, como se desprende del propio texto, la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien tenía obligación de revisar los sistemas de contabilidad, de control de auditoría internos de cada organismo o empresa y dictar, en su caso, las medidas que estimara convenientes para mejorar dichos sistemas, así como los estados financieros mensuales y anuales y dictámenes formulados por los auditores externos de cada organismo o empresa; vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo de cada entidad. También vigilaba que el ejercicio de los presupuestos se llevara a cabo de acuerdo con las normas que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

¹Que en 1968 substituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

blico. Esa Secretaría tenía facultades para designar y remover libremente al auditor externo de los organismos y empresas, y al personal técnico necesario para llevar a cabo las labores de vigilancia e inspección técnica; podía, además, designar un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas a fin de que asistiera a las sesiones de los consejos de administración, juntas directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios o accionistas que se celebraran siempre que dicha Secretaría no tuviera representación permanente en ellos.

También se disponía en la Ley de la materia, que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometería a la consideración del Presidente de la República, una vez que se escuchara el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tuvieran relación con el objeto o fines de las empresas de que se tratara, la iniciativa para disolver o liquidar aquellas que no cumplieran su fin u objeto social, o cuyo funcionamiento no fuera conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

En materia de enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de los organismos o empresas, sólo podía realizarse previo acuerdo del Presidente de la República, dictado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque tratándose de enajenación o donación de bienes muebles sólo podía hacerse previo acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Se establecía que los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, tenían obligación de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que percibieran, cualquiera que fuera el concepto que los originara, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por tal motivo, esta última dependencia daba aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, simultáneamente para su expedición, de las órdenes de pago que autorizara a los organismos y empresas en el ejercicio de su presupuesto, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento. Por último, la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de organismos y empresas sólo podía hacerse con autorización de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, después de que se hubieran agotado las gestiones legales necesarias para su cobro. Las mismas Secretarías señalaban, de común acuerdo, la cuota anual para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que esa ley encomendaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

3. LA LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN . . ESTATAL. (D. O. del 31 de diciembre de 1970)

En la nueva Ley, hasta ahora vigente, se siguen observando los mismos mecanismos o procedimientos de control y vigilancia de la Ley para el Control anterior a ésta, y los órganos facultados para realizar estas funciones siguen siendo la Secretaría del Patrimonio Nacional, fundamentalmente, y las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, mediante las cuales ejerce sus funciones el Ejecutivo Federal en esta materia.

El control y la vigilancia que ejerce la Secretaría del Patrimonio Nacional siguen siendo independientes de los que les corresponden a las dos últimas Secretarías, especialmente en lo que se refiere a inversiones y presupuesto que, respectivamente, les confieren otras disposiciones legales.

En esta Ley, al igual que en la inmediata anterior, quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales.

Una nueva modalidad para el sistema de control y vigilancia la constituye el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que lleva la Secretaría del Patrimonio Nacional, de tal modo que los organismos y empresas están obligados a inscribirse, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, en este registro; así como comunicar dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura; a presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación, estados financieros mensuales y anuales; a dar las facilidades necesarias para que la Secretaría del Patrimonio Nacional conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros y documentos y, en general, la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objeto del organismo o empresa de que se trata, así como organizar sus sistemas de contabilidad y control de auditoría internos, de acuerdo con las disposiciones que dicta la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de la fracción I del artículo 7o. de esta Ley.

Las empresas de participación estatal minoritaria están obligadas también a inscribirse en el tiempo y con los procedimientos antes señalados.

Se estima como una innovación en la Ley vigente, que los organismos y empresas que consideren improcedente el registro, o la negativa para

registrarlos en los términos descritos, podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional aportando los elementos de prueba necesarios, aunque la resolución de estas inconformidades corresponderá al Presidente de la República. El mismo procedimiento se sigue cuando son las empresas de participación estatal minoritaria las que ocurren en inconformidad, en materia de improcedencia del registro cuando éste se les niega, si bien en este caso la resolución de estas inconformidades corresponde al Secretario del Patrimonio Nacional.

En lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria, la vigilancia de la participación estatal en este tipo de empresas está a cargo de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Para este tipo de empresas sólo son aplicables las disposiciones contenidas en el capítulo 3o. de la Ley que se comenta.

El control y vigilancia de los *fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, como fideicomitente único del Gobierno Federal, lo ejerce un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuando tales fideicomisos tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo fideicomitente único del Gobierno Federal, está obligada a inscribir los fideicomisos en el Registro que lleva la Secretaría del Patrimonio Nacional, y a comunicarle, dentro de un plazo de treinta días, la creación, las modalidades o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos.

Por acuerdo presidencial (D. O. 7 de abril de 1975), se amplía el mecanismo de controles de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en cuanto se dispone que éstos deberán rendir, por lo menos bimestralmente, sin perjuicio de las disposiciones que rigen su funcionamiento, un informe de actividades a su respectivo órgano de gobierno, el cual puede ser, bien consejo de administración, junta directiva, comité ejecutivo o entidad jerárquica equivalente.

En dicho acuerdo se establecen las bases para elaborar el informe relativo y los procedimientos específicos para verificar el cumplimiento de los acuerdos del órgano de gobierno correspondiente, en especial aquellos referentes a la situación financiera, el avance de los programas anuales de operación, el estado del ejercicio de los presupuestos anuales de caja, de operación, de inversión, así como los lineamientos básicos para formular el informe relativo a las inversiones para construcción o ampliación de otras, y a las adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias primas que se realicen, entre otros, su programa de adquisiciones, relación de inventarios, precios, cumplimiento de proveedores, inversiones y plazos de pago.

Se dispone, asimismo, que a las reuniones que celebre el órgano de gobierno respectivo, deberá asistir con voz pero sin voto, el auditor externo designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional; responsabilizándose además, a los integrantes de aquél órgano de la vigilancia para el exacto cumplimiento de lo dispuesto en este acuerdo del Ejecutivo Federal.

En la gráfica 10² se presentan los diversos tipos de control a que están sujetos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su base jurídica.³

² Tomada de las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1971.

³ Ver también Alejandro Carrillo Castro, "La Función de Control en la Administración Pública Mexicana" *Rev. de Administración Pública* No. 24, pp. 105 a 114.