

LA FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL SOBRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El concepto de empresa pública no es recogido con tal denominación por la legislación mexicana pero sí convenimos que por él puede entenderse a la actividad paraestatal, es decir, aquella que desarrolla el Estado en áreas que no son de autoridad, podemos afirmar que en México las empresas públicas son conocidas genéricamente como “entidades paraestatales” y de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹ pueden considerarse así a:

A. *Los Organismos Públicos Descentralizados*, esto es, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

B. *Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria*, entendiéndose como tales aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

B.1. Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

B.2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

B.3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente, y

B.4. Las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas pre-

¹ Artículos 45, 46, 47, 48 y 49.

ponderantes, las cuales por disposición expresa de la ley se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria.

C. *Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria*, esto es, aquellas en las que uno o más organismos públicos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél, y

D. *Los Fideicomisos*, que son los establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, así como los que se constituyan con recursos de las entidades paraestatales ya citadas (organismos y empresas).

De conformidad con la legislación vigente, las empresas públicas forman parte de la Administración Pública Federal, a cuya cabeza se encuentra el Titular del Poder Ejecutivo Federal, autoridad que, a través de sus dependencias —Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos— ejerce algunas facultades de control sobre dichas empresas o entidades.

Algunas de las empresas públicas en virtud de su importancia, ya sea por su ubicación dentro de un sector relevante para el país, la magnitud de sus operaciones, el tipo de servicios que prestan o por el gasto público que realizan, se incluyen expresamente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todas las entidades paraestatales —mencionadas o no en el Presupuesto— tienen regulado su control, ejerciéndose el interno por medio de órganos propios o de los específicamente establecidos por y dentro del Poder Ejecutivo Federal, y el externo a través del Poder Legislativo Federal.

La presente exposición sólo pretende referirse a las facultades del último de los poderes citados, señaladas expresamente en las disposiciones constitucionales que a continuación se estudian, haciéndose especial hincapié en las modificaciones realizadas durante los últimos 5 años.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art. 50) y a fin de que el mismo goce de cabal autonomía —que comprende total independencia y responsabilidad en el desempeño de sus atribuciones— la ley que regula su estructura y funcionamiento internos no podrá ser vetada ni requiere ser promulgada por el Ejecutivo Federal para tener vigencia (art. 70) convirtiéndose esta ley, por lo antes dicho, en un ordenamiento de excepción.

El Poder Legislativo Federal constitucionalmente tiene —entre otras facultades— las de realizar directamente:

- a) Actos necesarios para que algunas atribuciones del Poder Ejecutivo Federal sean debidamente ejercidas;

- b) La fiscalización de los resultados de la gestión financiera de la Administración Pública Federal;
- c) La investigación del funcionamiento de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y
- d) La determinación de responsabilidades oficiales por la actuación de los altos funcionarios de la Federación, los Gobernadores y Diputados Estatales.

A. ACTOS NECESARIOS PARA QUE ALGUNAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL SEAN DEBIDAMENTE EJERCIDAS

Al contar el Poder Legislativo con la facultad de emitir leyes, *indirectamente* regula las actividades de los otros poderes, así como las de las entidades paraestatales creadas por el Congreso, toda vez que les establece sus respectivos ámbitos de competencia; sin embargo, conviene destacar que constitucionalmente puede ejecutar acciones de control *directo*, ya sea bicameralmente o por una u otra de sus Cámaras; así

A.1. *El Congreso* regula el ejercicio de algunas atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, como es el caso de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para *aprobar* esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (art. 73 frac. VIII).

A.2. *La Cámara de Diputados* por su parte, está facultada para examinar, discutir y *aprobar* anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, que incluye expresamente a 27 entidades paraestatales² discutiendo

² Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

Ferrocarriles Nacionales de México.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.

Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.

Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.

Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.

Aeronaves de México, S. A.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Instituto Mexicano del Café.

Productos Forestales Mexicanos.

Forestal Vicente Guerrero.

primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (art. 74 frac. IV).

A.3. *El Senado* tiene atribuciones para analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, así como para *aprobar* los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo (art. 76 frac. I); *autorizarlo* para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país; el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas (art. 76 frac. III), y *dar su consentimiento* para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados (art. 76 frac. IV).

Es conveniente mencionar que el artículo 133 constitucional³ y el propio 76 que se analiza, facultan al Senado desde 1934 para aprobar los tratados internacionales, sin contar con los medios para cumplir con tal función; por ello, para dotarlo del complemento necesario a fin de que esté en aptitud de cumplir cabalmente y conociendo toda la información que requiere para ejercer tal atribución, se le otorga, en exclusividad, la facultad de analizar la política exterior con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Esta medida de congruencia fue comprendida en la iniciativa para modificar la Constitución de la República presentada por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1977.

Fertilizantes Mexicanos, S. A.

Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Diesel Nacional, S. A.

Siderúrgica Nacional, S. A.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.

Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.

Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.

³ Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República *con aprobación del Senado* serán la Ley Suprema de toda la Nación.

B. LA FISCALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En relación con la fiscalización de la gestión financiera, la Cámara de Diputados está facultada directamente para revisar la cuenta pública, actividad que tiene por objeto no sólo conocer los resultados de la gestión financiera, sino comprobar si la misma se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y se cumplieron los objetivos contenidos en los programas, Esto es, una función que principalmente tendió al control exclusivamente financiero hoy atiende también a comprobar la eficiencia de la administración.

La Cámara de Diputados desarrolla la función de fiscalización por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que es parte de su estructura, disponiéndose que si del examen que ésta realice “aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley” —art. 74 constitucional frac. IV—.

La atribución de revisar la cuenta pública federal también fue modificada en diciembre de 1977 —pues pertenecía al Congreso— habiéndose precisado que la facultad de revisar aquélla debía corresponder exclusivamente a la Cámara de Diputados, para hacerla congruente con la de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad esta última que dicha Cámara ya poseía.

Al respecto, la iniciativa presentada señaló que no era comprensible conferir a ambas Cámaras la atribución de revisar la cuenta pública, y la votación del Presupuesto únicamente a la de Diputados, ya que por su naturaleza ambas funciones están plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la cuenta pública le resulta una tarea difícil, si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido, y carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo. Por ello se estimó que el control financiero de la administración pública debe ejercerlo la Cámara más directamente vinculada a la representación popular, solución que no es ajena ni a nuestro sistema de competencia ni a la tradición de otros países.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda realiza esta función de fiscalización por conducto de comisiones en su seno, en las que se encuentran integrados todos los partidos políticos que tienen representación en la Cámara de Diputados —cabe aquí recordar que en la actual legislatura hay representantes de 7 partidos políticos y con anterioridad sólo existían 4 partidos con registro; con la apertura política del régimen se

aceptan nuevos partidos, teniendo todos ellos la facultad no sólo de expresar su parecer y votar cuando se discutan y aprueben las iniciativas de ingresos y egresos, sino que también están comprendidos dentro de las comisiones de la Contaduría Mayor de Hacienda que realiza funciones substantivas de verificación, de información, de auditoría, de normatividad y promoción de fincamiento de responsabilidades.

Respecto de este mismo artículo constitucional ⁴ que se estudia es conveniente señalar que fue modificado para añadirse igualmente:

a) La obligación de los Secretarios del Ramo de comparecer a la presentación de las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto.

b) El establecimiento de la fecha límite para la presentación de ambos proyectos —30 de noviembre—.

c) La obligación de presentar la cuenta pública dentro de los 10 primeros días del mes de junio siguiente, fechas ambas que pretenden otorgar a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, respectivamente, un plazo razonable, para el análisis, discusión y votación de las iniciativas y la cuenta, aun cuando los plazos pueden ampliarse a solicitud del Ejecutivo, si la Cámara o las comisiones, en su caso, la estiman justificada, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho a informar de las razones que la motiven, y

d) La prohibición de ejercer partidas secretas, salvo las consideradas en el propio Presupuesto de Egresos, las que emplearán los secretarios sólo por acuerdo escrito del Presidente de la República.

C. LA INVESTIGACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en su párrafo segundo que:

“Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores o Administradores de los Organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

⁴ Artículo 74, frac. IV.

Inicialmente este párrafo sólo hacía referencia a Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos; sin embargo; por iniciativa del propio Congreso y en la exposición de motivos correspondiente, se destacó la necesidad de establecer contacto permanente con los organismos y empresas, dada la creciente importancia de los asuntos que les son encomendados por las leyes o por disposiciones del Ejecutivo Federal, especialmente en materias económicas y sociales, a grado tal que este tipo de entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación "representan, por sus erogaciones, el 50% de los gastos e inversiones totales del Gobierno Federal".

Con esta reforma se deseó facultar a las Cámaras para citar a los directores o gerentes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria relacionados directamente con las áreas social y económica, con el objeto de que informasen: "sobre los asuntos cuyo manejo les está encargado, o para ampliar el criterio del Ejecutivo Federal respecto de la discusión de leyes que se refieren directamente a la modificación de la estructura orgánica o a las actividades que dichos organismos y empresas realizan".

Este artículo 93 constitucional fue adicionado también en diciembre de 1977, atendiendo a que, según se expresó en su oportunidad: el desarrollo económico del país en los últimos años provocó el crecimiento de la administración pública, fundamentalmente el del sector paraestatal, multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y que, acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos de ella surgidos era necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor sus actividades.

Así, con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuvara de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre la administración pública paraestatal, se abrió la posibilidad para cualquiera de las dos Cámaras de integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, esperándose con ello nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo.

Los resultados de las inversiones que realicen las Cámaras se hará del conocimiento del Ejecutivo Federal y éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten. Con este procedimiento se desea conservar intactas las facultades del Presidente de la República relativas a la dirección del sector paraestatal de la administración pública, sin que resulte quebrantado el principio de separación de poderes.

El párrafo añadido al texto constitucional establece que:

“Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

La fiscalización política aquí asentada se realiza mediante el “derecho de encuesta” que consiste en “la competencia de las instituciones parlamentarias para nombrar comisiones de su seno con objeto de investigar hechos ocurridos en el campo de la administración. Esta competencia se halla complementada, casi siempre, por la obligación del órgano para dar informaciones y por la obligación de toda persona para testimoniar ante la comisión investigadora. Esta competencia reviste al Parlamento con una función similar a la judicial, sin que pueda considerarse, sin embargo, como tal una función que, por lo demás, nunca aboca en sentencias formalmente tales.”⁵

Esta atribución está reflejada en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos ya que la misma determina que la Cámara de Diputados contará con las comisiones de investigación que se “integran para tratar los asuntos a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional” y que sus reuniones —art. 63— se atenderán a las disposiciones reglamentarias relativas.

A la Cámara de Senadores se la faculta para nombrar comisiones con carácter transitorio a fin de “conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas.”

Como se ve, la importancia de la modificación constitucional no aparece reflejada en la misma medida dentro de la Ley Orgánica del Congreso y quizá será menester o bien reformarla para dar cabida a la intención de compartir las tareas de supervisión y control de la administración pública paraestatal o bien, vía reglamento de dicha ley, deberán establecerse las reglas de participación de las Cámaras en la tarea que la Constitución les ha señalado.

⁵ Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editora Nacional, 1975, págs. 465 y 466.

D. LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES OFICIALES POR LA ACTUACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN, LOS DIPUTADOS Y LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República aprueba los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ratifica los de Ministros, Agentes Diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuera Aérea Nacionales y la Cámara de Diputados aprueba los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia. . . Facultad que en sus recesos ejerce la Comisión Permanente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República por su parte, durante el tiempo de su gestión sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De los delitos oficiales de los funcionarios citados conocerá el Senado. . . previa acusación de la Cámara de Diputados. La Ley de Responsabilidades que expida el Congreso determinará como delitos o faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (artículo 111).

Esta fiscalización —como se infiere de los artículos enunciados— no comprende a los funcionarios de organismos y empresas quienes son responsables administrativa, civil o penalmente según el caso, pero no de delitos o faltas oficiales y por tanto, no son sujetos de la Ley de Responsabilidades.

CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto podemos afirmar que la fiscalización que realiza el Poder Legislativo Federal, sólo es aplicable a las entidades paraestatales mediante tres formas:

1. Por la aprobación de sus presupuestos.
2. A través del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la cuenta Pública federal la Cámara de Diputados fiscaliza el ejercicio de las empresas en los términos ya anotados, o bien

3. Mediante comisiones cualquiera de las Cámaras puede investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Estas actividades comprenden a los fideicomisos ya que, al no poseer personalidad jurídica, con la comparecencia responsable o la investigación de la institución nacional de crédito en la que se constituyó el fideicomiso se ejerce el control. Las empresas de participación estatal minoritaria no están sujetas a investigación por las Cámaras.

Es incuestionable que los principales cambios para dotar de control al Poder Legislativo Federal sobre el sector paraestatal han sido formulados durante el último quinquenio; especialmente la actual administración ha emprendido la tarea no sólo de sugerir y apoyar cambios legislativos, sino también reforzar técnica y presupuestalmente el ejercicio de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador dentro de la Cámara de Diputados.

Las disposiciones constitucionales examinadas en esta exposición nos permiten formular las siguientes

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades *implícitas* y *explícitas* al Poder Legislativo Federal para realizar funciones de control directo sobre las empresas públicas que conforman el sector paraestatal.

SEGUNDA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga sólo facultades *implícitas* al Poder Ejecutivo Federal en materia de control de entidades paraestatales, por lo que se sugiere la inclusión de una mención expresa.

TERCERA. Cada una de las Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal tienen atribuciones de investigación directa sobre organismos públicos y empresas de participación estatal mayoritaria, por lo cual se estima necesario la coordinación entre ambas al realizar su ejercicio, a fin de no entorpecer la marcha de las entidades con visitas excesivas.

CUARTA. Los sistemas de control del Poder Legislativo Federal y del Poder Ejecutivo Federal deben ser congruentes, de manera que su ejercicio no redunde en operaciones repetitivas, dispersas o controvertidas.

QUINTA. Los funcionarios y empleados de las entidades paraestatales cuyo nombramiento esté a cargo del Presidente de la República deben ser incluidos dentro de la Ley de Responsabilidades en atención a que en el ejercicio de su cargo, sus actos u omisiones pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Irma CUÉ DE DUARTE*

* Directora de Estudios Jurídico-Administrativos de la Presidencia.