

### **CAPÍTULO III**

## **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN EN MÉXICO**

#### **IV. Régimen jurídico de las entidades paraestatales**

<b>4. Desarrollo y operación . . . . .</b>	<b>342</b>
<b>5. Control y evaluación . . . . .</b>	<b>344</b>

decretos o estatutos y demás disposiciones administrativas aplicables, con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

El artículo 15 del RLFEP, por su parte, con el objeto de garantizar que la conducción de las entidades paraestatales se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, así como para alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, establece como obligaciones del director general instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de los programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacidad, actualización y entrenamiento de personal; establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este precepto.

#### 4. *Desarrollo y operación*

El desarrollo y operación de las entidades paraestatales deberá sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y en cuya elaboración participen, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo, que aprobará su órgano de gobierno; para la ejecución de los programas arriba mencionados las entidades elaborarán programas anuales, a partir de los cuales deberán integrarse los presupuestos anuales respectivos; finalmente, los órganos de gobierno emitirán los criterios y políticas de operación que las entidades deban observar, tomando en cuenta la situación financiera de las mismas y los objetivos y metas a alcanzar (artículos 46 LFEP y 22 RLFEP).

De conformidad con el artículo 46 de la LFEP, los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y, en todo caso, contemplarán la referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlos; los productos que elabore o los servicios

que preste y sus características sobresalientes; los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestaciones de servicio que ofrece.

El programa institucional de la entidad paraestatal se elaborará bajo los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan (artículo 49 LFEP). Este programa constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La programación institucional de la entidad deberá contener, en consecuencia, la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras (artículo 48 LFEP).

En materia de formulación de sus presupuestos o anteproyectos de presupuesto, los artículos 50 de la LFEP y 24 de su Reglamento prescriben que las entidades los elaborarán a partir de sus programas anuales y deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas. Además, deberán sujetarlos a los lineamientos generales y las asignaciones que en materia de gasto financiamiento establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector, debiendo ser aprobados, previamente dichos anteproyectos por el órgano de gobierno y remitidos a la propia secretaría a través de su coordinadora de sector, con el fin de que se integren al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que, conforme a la legislación, será remitido a la Cámara de Diputados.

El órgano de gobierno establecerá los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina conforme a los cuales la entidad paraestatal correspondiente deberá ejercer su presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y, en su caso, del Distrito Federal. El titular de la entidad deberá presentar periódicamente al órgano de gobierno un

informe sobre la aplicación de dichos criterios y los resultados obtenidos (artículo 23 RLFEP).

Los programas financieros serán elaborados por el director general y sometidos para su autorización al órgano de gobierno respectivo. Deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresando los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos con bancos nacionales, extranjeros o con cualquier otro intermediario financiero, así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios o de los suministradores de los bienes de producción. El programa también contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo (artículo 53 LFEP). Independientemente de lo anterior, en la formulación de sus programas financieros las entidades deberán considerar el acceso al crédito en forma complementaria a la generación de su ahorro interno para financiar sus planes de expansión y necesidades de operación. Las entidades deberán contratar exclusivamente los montos de crédito que se destinen a actividades productivas y que generen los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda contraída, así como cuidar que se mantenga en equilibrio su balanza de divisas. En el caso de los créditos externos, darán prioridad a la contratación de financiamientos preferenciales con organismos internacionales o agencias oficiales bilaterales de financiamiento. En el caso de las importaciones que requieran efectuar las entidades, deberán utilizar líneas de crédito del exterior (artículo 25 RLFEP).

## 5. Control y evaluación

El control es uno de los aspectos más debatidos en la doctrina sobre las entidades paraestatales, especialmente preocupada por un adecuado equilibrio entre autonomía y control a fin de satisfacer las expectativas de eficiencia productiva y financiera para la debida atención de las áreas estratégicas y prioritarias en el desarrollo nacional.<sup>86</sup> Aun cuando hay varias clasificaciones sobre el control —al efecto destacan las que distinguen entre controles internos y exter-

<sup>86</sup> Para un análisis histórico, doctrinal y jurídico sobre el control de las entidades paraestatales en nuestro país, *vid.* Carrillo Castro y García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 3.

nos; entre controles previos y posteriores, así como entre controles directos e indirectos—<sup>87</sup> para los propósitos de este trabajo cabe aludir a los controles que dimanan según la instancia que los ejerce, esto es, ya se trate de aquellos que estén a cargo del Ejecutivo y la administración pública federal, del Legislativo o del Judicial.

a) *Controles a cargo del Ejecutivo y la administración pública federal.* Al respecto,<sup>88</sup> es posible distinguir, a su vez, entre los controles de carácter global, sectorial e interno, respecto de los de índole patrimonial, si bien varios de esta última naturaleza se encuentran íntimamente vinculados con aquéllos, pero por sus peculiaridades se analizan por separado.

1) *Control global, sectorial e interno.* Conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, le corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades paraestatales, éste las debe agrupar por sec-

87 Por lo que se refiere al control interno o externo, mientras el primero lo efectúa la misma entidad a través de agentes y mecanismos insertos en la propia estructura (corresponde a un principio de vigilancia que toda institución lleva a cabo orgánicamente, no sólo para prever desviaciones de cualquier naturaleza, sino para realimentar la programación), el externo, como lo indica la expresión, se da desde fuera de la entidad y es, en consecuencia, el más nutrido, extenso y abrumante. Atendiendo al tiempo en que se lleva a cabo, se pueden distinguir los siguientes: *Ex-ante*, el cual se antepone a los hechos, demanda una autorización previa y es típico en materia de gasto e inversión (la doctrina suele reconocerlo como potencialmente paralizante); su opuesto es, desde luego, *ex-post*, y significa que se lleva a cabo después de los hechos, como en el caso de las verificaciones; en ocasiones suele haber mecanismos simultáneos que tienden a confundirse con la actividad de gestión efectuada en los órganos de gobierno; en este caso, los representantes de dependencias centrales revisten de manera disfrazada un control permanente; las supervisiones financieras externas, por otra parte, algunas veces son controles periódicos; ocasionalmente también surgen los de oportunidad, asociados a evidencias o indicios de desviaciones, los cuales irrumpen en la marcha de la entidad. Por otra parte, según el tipo, los controles pueden clasificarse, entre otras formas, en las siguientes: Directo, si no acude a mecanismos colaterales y emplea información inmediata suministrada generalmente por la empresa u organismo; el indirecto, por el contrario, acude a información no suministrada en forma inmediata al órgano de control (cfr. Ruiz Dueñas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 146-147).

88 Para un estudio agudo y documentado sobre el tema, *vid.* Manuel Barquín Álvarez, “El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal”, en *Anuario Jurídico*, UNAM, México, vol. VIII, 1981, pp. 31-73.

tores definidos, considerando el objeto de cada una de esas entidades en relación con la competencia legal de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Precisamente, la referida intervención se debe realizar a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento por el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde al titular de tal dependencia coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, en el entendido de que dicho titular podrá agruparlas en subsectores cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las respectivas entidades (artículo 49 LOAPF).

Por otra parte, las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el sistema de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector (artículo 50 LOAPF).

El artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte, establece que en la evaluación de la gestión de las entidades paraestatales deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creados, distinguiéndose las entidades del servicio institucional, de las empresas públicas; sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias del órgano de gobierno, así como a las de los comités y subcomités técnicos especializados. Los comisarios públicos tendrán como atribuciones evaluar el desempeño general y por funciones del organismo, realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejercen los desembolsos en los rubros de gasto corriente e

inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitar la información y efectuar los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la ley (para el cumplimiento de las funciones indicadas, el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos (artículos 60 y 63 LFEP, así como 29, 30 y 32 RLFEP).<sup>89</sup>

89 El artículo 30 del RLFEP enuncia las siguientes atribuciones que los comisarios públicos tienen en la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales: Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales; vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación-presupuestación de las entidades; vigilar que las entidades conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa institucional; promover y vigilar que las entidades establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño; opinar, con base en las autoevaluaciones de las entidades, sobre su desempeño general (la opinión respectiva deberá presentarse por escrito al órgano de gobierno y abarcará los siguientes aspectos: Integración y funcionamiento del órgano de gobierno; situación operativa y financiera de la entidad; integración de programas y presupuestos; cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales; cumplimiento de los convenios de desempeño; contenido y suficiencia del informe, señalando en su caso las posibles omisiones; formulación de las recomendaciones procedentes, y los demás que se consideren necesarios); evaluar aspectos específicos de las entidades paraestatales y hacer las recomendaciones procedentes; vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales (fungir como representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las dependencias, entidades e instancias que intervengan en estos procesos; requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las disposiciones aplicables); verificar la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades; vigilar que las entidades proporcionen, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos; solicitar y verificar que se incluyan en el orden del día de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades, los asuntos que consideren necesarios; rendir anualmente al órgano de gobierno o, en su caso, a la asamblea de accionistas, un informe sobre los estados financieros, con base en el



En el proceso de control global, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene importantes atribuciones. El artículo 65 de la LFEP le confiere la facultad de realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de administración y, en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.<sup>90</sup>

Cabe aludir aquí también a la atribución conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para publicar anualmente, en el *Diario Oficial* de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal, así como para llevar el Registro Público de los Organismos Descentralizados, en los términos de los artículos 18 y 24 a 27 de la LFEP.

Asimismo, la coordinadora de sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control (artículo 64 LFEP).

Además del órgano de vigilancia integrado por los comisarios públicos, de las facultades que en esta materia tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las atribuciones del coordinador sectorial, las entidades paraestatales contarán con órganos internos de control (artículos 61 y 63 LFEP).<sup>91</sup>

dictamen de los auditores externos, y las demás inherentes a su función y las que les señale expresamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de su competencia.

90 De conformidad con el artículo 33 del RLFEP, las visitas podrán ser realizadas por los comisarios adscritos a la entidad paraestatal.

91 De conformidad con el artículo 61 de la LFEP, la responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos: Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas (deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar); los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios (tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento); los demás servidores públicos del or-



Conforme a los artículos 62 de la LFEP y 34 de su Reglamento, los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; tendrán acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrán independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emitan; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría de la Federación y las bases legalmente previstas. Además, llevará a cabo o promoverá la realización de auditorías integrales que permitan verificar el desempeño general de las entidades, considerando para tal efecto sus objetivos, características específicas y recursos asignados, así como el contexto en el que se desarrollan sus operaciones.<sup>92</sup>

Finalmente, según se desprende del artículo 66 de la LFEP, en aquellos casos en los que el órgano de gobierno, el consejo de administración o el director general no dieran cumplimiento a las obligaciones que les atribuye la propia ley, el Ejecutivo federal, por conducto de las dependencias competentes así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuará de acuerdo con lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones legales, sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

Por lo que se refiere a los fideicomisos públicos, además de ajustarse a las disposiciones anteriores que les sean compatibles, de conformidad con los artículos 43 y 63 de la LFEP, cuando por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de tales fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector, ins-

organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

92 El propio artículo 62 de la LFEP establece las siguientes bases: Dependerán del director general del organismo; realizarán sus actividades de acuerdo con reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; finalmente, examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

truirán al delegado fiduciario para someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución; consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico; informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico; presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso, y cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector, le fije la fiduciaria.<sup>93</sup>

Finalmente, cuando en cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualquier circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno federal, a través del coordinador de sector, quedando facultado para ejecutar aquellos actos que éste autorice (párrafo tercero del artículo 44 de la LFEP).<sup>94</sup>

2) *Control patrimonial*. En relación con el régimen patrimonial de las entidades paraestatales —y con independencia de las atribuciones del órgano legislativo sobre el particular las cuales se analizan más adelante—, cabe distinguir diversos controles que se ejercen sobre los bienes nacionales, como es el caso del control presupuestal, de endeudamiento, así como de adquisiciones y obras,

93 En todo caso, la institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato (artículo 44, párrafo segundo, LFEP). Tratándose de fideicomisos privados, la institución de crédito estará libre de toda responsabilidad si obra ajustándose a los dictámenes del comité técnico del fideicomiso (artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito).

94 De conformidad con el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio, y deberá obrar siempre como un buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

varios de los cuales tienen su origen en diversos ordenamientos y reformas legislativas que se han promovido a partir de 1976, como complemento de lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>95</sup>

A) *Control presupuestario*. La publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976) constituyó igualmente un paso importante en el esfuerzo por modernizar la administración del gasto público federal, ya que en éste quedaron incluidas “las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo, tanto de las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales” (artículo 2o., fracciones VI, VII y VIII). Se establece en su texto que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 40). Igualmente, prevé que las entidades que realizan gasto público deben contar con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades (artículo 7o.) y se exige que los presupuestos se elaboren con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (artículo 13).

Prevé también la responsabilidad que tienen las secretarías de Estado y departamentos administrativos para orientar y coordinar la planeación, programación-presupuesto, control y evaluación del gasto de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación (artículo 6o.), y se señala que sólo podrán concertarse créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades paraestatales, cuando éstos hayan sido aprobados por la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se establece que las entidades están obligadas a llevar su propia contabilidad, de acuerdo a las normas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual deberán proporcionar —al igual que al coordinador del sector— la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requieran, y permitirán a su personal la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de

95 *Vid.* Francisco Javier Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, 1992, pp. 115-121; asimismo, Carrillo Castro y García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 191-197, y Ruiz Dueñas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 147-149.

la propia ley, previendo el establecimiento de sus correspondientes órganos de auditoría interna.

B) *Control del endeudamiento.* Con la Ley General de Deuda Pública (publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976) se buscaba recoger, en un solo instrumento, las diversas disposiciones vigentes en la materia, a fin de otorgar mayor claridad a las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal puede concertar o autorizar empréstitos y pagar la deuda pública de la Federación.

En este ordenamiento se considera a la deuda interna y externa en forma unitaria, en atención a la estrecha interdependencia que existe entre ambos conceptos y, en consecuencia, se les somete a sistemas similares de control y vigilancia. Se establece expresamente que los créditos deben estar destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que generen los recursos suficientes para el pago de los mismos, así como que en ningún caso se podrán autorizar financiamientos de los que se deriven obligaciones que excedan de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promueva.

Prevé además las modalidades para obtener el financiamiento requerido por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. A tal efecto, los coordinadores de sector deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todos los proyectos y programas de las entidades correspondientes. Las dependencias coordinadoras y las entidades paraestatales coordinadas quedan obligadas a permitir las visitas del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda, así como a comunicar a la misma Secretaría los datos de todos los financiamientos contratados y de los movimientos que en éstos se efectúen para el registro de obligaciones financieras.

C) *Control de adquisiciones y obras.* El objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1993 (misma que abrogó a la Ley General de Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1980 y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985, misma que a su vez había abrogado la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal publicada el 31 de diciembre de 1979), es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, con-

servación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten, entre otros, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales (artículo 1o., fracciones V y VI).

Al efecto, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a dictar las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley (artículo 8o.), así como a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a dictar las reglas que, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, deban observar las dependencias y entidades de la administración pública federal (artículo 9o.).

D) *Control de los bienes nacionales.* Con el objeto de establecer un sistema integral de control, administración, aprovechamiento y vigilancia tanto de la propiedad mueble como inmueble de la nación, se expidió una nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982, actualmente en vigor.

La ley divide el patrimonio nacional en bienes de dominio público y de dominio privado (artículo 1o.). Entre los primeros, el artículo 2o. considera los inmuebles que la Federación destina a un servicio público o los que se le equiparen, los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles y diversos elementos artísticos incorporados a los inmuebles patrimonio de los organismos descentralizados (fracciones V, XI y XII). El artículo 34 determina que están destinados a un servicio público, y por tanto, se hallan comprendidos en la fracción V del artículo 2o., los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal y los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios (fracciones III y VI), en el entendido de que estos últimos sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo federal (artículo 36). El artículo 3o. define como bienes de dominio privado a aquellos que hayan formado parte de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan, en la proporción que corresponda a la Federación. Expresamente el artículo 9o. sujeta a las disposiciones de la ley y sus

reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de inmuebles por parte de las entidades que componen la administración pública paraestatal. Las entidades están obligadas a formular un inventario de inmuebles, el cual deberá estar permanentemente actualizado y a disposición de la actual Secretaría de Desarrollo Social (artículo 10).

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y no están sujetos a acciones reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional; sin embargo, se rigen por el derecho común los aprovechamientos accidentales o accesorios (artículo 16). Es al Ejecutivo federal a quien corresponde declarar un bien como parte del dominio público, así como los actos de incorporación y desincorporación (artículo 17, fracciones I, II y III). Cuando alguna entidad sea autorizada a enajenar un inmueble, la ley establece el derecho del tanto para las dependencias y entidades de la administración pública federal; sin embargo, está previsto que las paraestatales sólo podrán adquirir, poseer o administrar los inmuebles que sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de su objeto o fines (artículo 40). Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos prioritariamente al servicio de las entidades, podrán ser objeto de transmisión de dominio en favor de instituciones públicas, permuta con las entidades paraestatales o gobiernos locales; enajenación onerosa para adquirir otros inmuebles, donación a Estados o municipios, arrendamiento o donación a asociaciones privadas que efectúen actividades de interés social no lucrativa, enajenación onerosa a personas de derecho privado para empresas de beneficio a la colectividad, y enajenación o donación justificados en los términos de la ley (artículo 58). Ahora bien, los inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles. Por lo que corresponde a los muebles de dominio privado, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de expedir normas para su clasificación, en tanto que la inspección y verificación corresponden a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 77). Normalmente, las enajenaciones de estos últimos bienes deberán sujetarse a licitación pública; además, éstos son inembargables aunque prescriptibles (artículo 80). Una importante institución del régimen a que se sujetan los bienes inmuebles es el Registro Público de la Propiedad Federal a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.



b) *Controles a cargo del Legislativo sobre las entidades paraestatales.* Al respecto,<sup>96</sup> es posible distinguir, a su vez, entre los controles sobre la gestión administrativa de las entidades paraestatales y los de carácter económico y hacendario.

1) *Facultades de control sobre la gestión administrativa de las entidades paraestatales.*

A) *El proceso legislativo.* Uno de los instrumentos más efectivo para controlar a las entidades paraestatales es el propio proceso legislativo, a través del cual las legislaturas tienen oportunidad de debatir, discutir y criticar la gestión administrativa. Al considerar alguna iniciativa relacionada con tales entidades, las legislaturas examinan su administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para evaluar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al Ejecutivo el gasto de ciertos fondos o el establecimiento de contribuciones a los ciudadanos.

Asimismo, las legislaturas pueden dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de los titulares de entidades paraestatales importantes, sustrayendo esta facultad del Ejecutivo —por ejemplo, que se requiriera la ratificación del órgano legislativo o de una de sus cámaras en el caso de los nombramientos de algunos de ellos— o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos más rigurosos para su designación. Al respecto, cabría insistir en la conveniencia de que se establezca en México el servicio público de carrera, tal y como ocurre en otros países —como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, España, Honduras, Panamá y Venezuela—, a efecto de garantizar la eficiencia de la administración pública (incluida la paraestatal) y que el

96 Vid. J. Jesús Orozco Henríquez, “Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental”, en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 31-44; *idem*, “El Poder Legislativo en el Constituyente de 1917 y su evolución posterior”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 219-286. Asimismo, entre las obras que en forma sistemática y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas es posible destacar las de Michel Ameller, *Parlements*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, Union Interparlementaire, 1966; Kenneth Bradshaw y David Pring, *Parliament and Congress*, Londres, Constable, 1972, y K. C. Wheare, *Legislatures*, 2a. ed., Londres, Oxford University Press, 1968.



acceso y promoción al servicio público se realicen de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Igualmente, resulta imprescindible promover amplios y permanentes programas de capacitación que superen la improvisación que ha imperado en diversas áreas.

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar la gestión administrativa de las entidades paraestatales en nuestro país, cabe mencionar: Los citatorios o comparecencias, para informes y preguntas, así como las comisiones de investigación (mientras que los primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, las últimas se funcionan fuera de las sedes de sesiones de las cámaras). Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso —con ciertas adaptaciones—, en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades.

B) *Citatorios o comparecencias: Informes y preguntas.* El segundo párrafo del artículo 93 constitucional —según reforma publicada el 31 de enero de 1974—, prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite, entre otros, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o 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.

Precisamente, a partir de la reforma de 1974, se ha vuelto a dar plena vigencia a este importante mecanismo de control parlamentario que, si bien fue usado en los años posteriores a la promulgación de la Constitución respecto de los secretarios de Estado, había caído prácticamente en el olvido desde el periodo del “maximato”, incrementándose desde hace más de tres sexenios las llamadas comparecencias, incluso de algunos entes paraestatales de importancia estratégica, como Petróleos Mexicanos. De este modo se ejerce un control indirecto sobre los auxiliares del Ejecutivo, en tanto que los miembros de las cámaras pueden formular preguntas que no sólo impliquen la obtención de información sino la intención de poner en evidencia la posible responsabilidad del funcionario por incompetencia, negligencia o dolo en el desempeño de sus funciones.

Una buena parte de las constituciones latinoamericanas confieren facultades al órgano legislativo —ya sea a las cámaras, a sus co-

misiones o, incluso (como en Perú), a los propios legisladores en lo individual— para que, a través del presidente de la respectiva cámara, se puedan solicitar los informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, en ejercicio de lo que se podrían denominar facultades implícitas, los artículos 42, así como 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos —según reformas publicadas el 20 de julio de 1994— facultan a las comisiones de las cámaras de Diputados y de Senadores para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

Asimismo, a efecto de lograr la eficacia de tales resoluciones de las comisiones de las cámaras legislativas, con fundamento en las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se debieran establecer sanciones en la referida ley orgánica para los casos de desacato según su gravedad y no sólo —como actualmente ocurre, según el invocado artículo 90, tratándose de los requerimientos formulados por el presidente de alguna de las comisiones de la Cámara de Senadores y que inexplicablemente ni siquiera esto se prevé para los de las comisiones de la Cámara de Diputados— el acudir en queja ante el titular de la dependencia o el Presidente de la República; incluso, se estima que el desacato puede llegar a considerarse, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una violación a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.

C) *Comisiones de investigación.* En tanto que en nuestro sistema no se prevén las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza, mayor relevancia tiene la facultad de investigación prevista en el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual establece expresamente:

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, tiene 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.

En relación con esto último, aun cuando no se establezca expresamente, se estima que debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves), nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Al igual que en México, la regla en diversos sistemas es que la facultad de establecer comisiones de investigación corresponda al pleno de la cámara o congreso (como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay), si bien en nuestro país, de acuerdo con el texto constitucional, se prevé, como una especie de requisito de procedibilidad, que así lo solicite una cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores, respectivamente. El sistema mexicano es parecido en esencia al español, en tanto que también éste lo contempla como una facultad del Congreso de los Diputados, del Senado y, en su caso, de ambas cámaras conjuntamente —es decir, de las Cortes Generales— (artículo 76 de la Constitución de 1978), previéndose igualmente, como requisito de procedibilidad, que la propuesta de integración de una comisión de investigación provenga del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados (artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982), o bien, del gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 60 del Reglamento del Senado de 1981). Los anteriores sistemas deben diferenciarse del caso alemán, en tanto que en este país la facultad de integrar comisiones de investigación se contempla, incluso, como un derecho de las minorías, puesto que el artículo 44 de su Ley Fundamental establece que “El *Bundestag* (Parlamento Federal) tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada”. La diferencia entre la *facultad* del pleno de las cámaras en los sistemas mexicano y español cuando se satisface el requisito de procedibilidad y el *deber* del Parlamento Federal alemán salta a la vista.

Por lo que hace a México, la reforma objeto de estudio constituye un avance innegable en el proceso de racionalización y democratización de los controles sobre las empresas públicas. No obstante, no ha habido todavía suficiente oportunidad de presenciar la apli-

cación de la disposición constitucional en cuestión, si bien como referencia cabe señalar que, por ejemplo, mientras en el año de 1989 el pleno de la Cámara de Diputados acordó, ante la solicitud de más de una cuarta parte de sus miembros, la creación de una comisión de investigación para el caso de BANPESCA, en el año de 1991, ante una solicitud similar respecto de la Comisión Federal de Electricidad, el propio pleno acordó que, por instrucciones de la Comisión de Vigilancia, se encomendara a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de una auditoría a dicha entidad. En todo caso, en virtud del carácter no permanente de las comisiones investigadoras que se lleguen a establecer, pareciera que, al igual que en el caso de la adición del segundo párrafo del artículo 93, se trata de medidas excepcionales, que se usan como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen llevar a cabo un control permanente.

En opinión de Manuel Barquín, además de este recurso extraordinario y de última instancia previsto en el artículo 93 constitucional, así como del que ejerce, en cuanto a los aspectos financieros, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con motivo de la revisión anual de la cuenta pública, se requiere de un sistema permanente que constituya una instancia de supervisión continua y que, a su vez, pueda implicar una posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto. Al respecto, cabría ponderar la conveniencia de que en un futuro, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a alguna comisión legislativa ordinaria que pudiera constituirse para la fiscalización del sector paraestatal, tal y como ocurre en Inglaterra con el Comité de Empresas Nacionalizadas (*Select Committee of Nationalized Industries*) o en la India con el Comité de Empresas Públicas (*Committee on Public Undertakings*).<sup>97</sup> Por este conducto, obviamente, la comisión respectiva se puede informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual

97 Cfr. Manuel Barquín Álvarez, "El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, núm. 1, enero-abril de 1991, pp. 46-47; vid. Manuel Barquín Álvarez, "El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)", en *Anuario Jurídico*, UNAM, México, vol. XI, 1982, pp. 733-776.

lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso.

El sistema previsto en el artículo 93, como aparece hasta ahora, prevé el control de un ente o de varios de ellos, parte del tiempo, cuando en realidad se requiere también del control de todos y cada uno de ellos, durante todo el tiempo. Por lo que tal y como lo sugiere Manuel Barquín, además de las comisiones de investigación que pudieran integrarse, con carácter temporal, es aconsejable el establecimiento de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, principalmente por dos razones. En primer término, existe una necesidad de vigilar la aplicación de los ingresos provenientes de subsidios, lo que podría realizar la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero la que quizá no fuera tan efectiva, debido a que se requiere una dedicación especial y un enfoque que tome las particularidades del sector paraestatal; en segundo término, se requiere de un órgano supervisor especializado y permanente para fiscalizar la política de subsidios. Esta última constituye un área crítica, tanto por lo que respecta a la eficiencia del sector, como por lo que concierne al problema de la transferencia de recursos al sector privado o a los consumidores, a través de la fijación de tarifas y precios, por debajo del nivel requerido para que la operación de un ente paraestatal sea autofinanciable o incluso le permita acumular excedentes, que posteriormente pudieran ser utilizados para ampliar la capacidad instalada o para transferirlos a otros sectores.<sup>98</sup>

La propuesta concreta para el sistema mexicano sería la creación de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, que se subdividiera en subcomisiones para cada uno de los subsectores. La Comisión en pleno tendría funciones de supervisión de las políticas generales en el sector paraestatal, en cuya formulación, además, coadyuvaría. Tendría, asimismo, funciones de vigilancia e investigación, y sus puntos de vista serían tomados en consideración por las comisiones permanentes de dictamen legislativo, cuando se elaborasen o modificaran las normas que rigen al sector paraestatal. En el caso de que tuvieran que integrarse comisiones especiales de investigación, tendría derecho a incluir dentro de éstas a algunos de sus miembros, como representantes, así como que se consideraran sus puntos de vista. Finalmente, en caso de que la supervisión o investigación estuviera restringida a un subsector, se encomendaría a la

98 Cfr. *ibidem*.

subcomisión correspondiente, la que tendría que informar del resultado de sus trabajos a la comisión y/o al pleno de la Cámara. Naturalmente habría que delimitar su esfera de competencia, siguiendo aquellos patrones y experiencias que, derivándose de otros sistemas, sean asimilables para el nuestro.<sup>99</sup>

Es claro que para el efecto de establecer una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, con las facultades apuntadas, no se requeriría de reforma constitucional alguna sino que se debe considerar ya prevista en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, por lo que en ejercicio de facultades implícitas el Congreso puede, a través de su ley orgánica, establecerla para desempeñar tales funciones de investigación. Incluso, conviene recordar que en los términos del artículo 70 constitucional la correspondiente ley orgánica del Congreso no puede ser vetada por el ejecutivo ni requiere de éste la promulgación.<sup>100</sup>

En todo caso, es necesario advertir que el trabajo de las comisiones —particularmente en un sistema presidencial como el nuestro— no debe traducirse en una obstaculización de la gestión administrativa ni que los miembros de las legislaturas pretendan sustituir a los administradores en el desempeño de sus funciones —dando lugar a un falso congresionalismo, que arrojó experiencias negativas en nuestro país a mediados del siglo pasado—, sino en la oportu-

<sup>99</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>100</sup> En este sentido, por ejemplo, a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste en ejercicio de facultades implícitas ha establecido que, a fin de “ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión...” (“Public Law 601”, 79th Congress, 2nd session, ch. 753, secc. 136, citada por Carlos María Bidegain, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 159-174 y 373-398). Es así como las comisiones legislativas del Congreso de los Estados Unidos (organizadas de tal manera que cada una se asigna a ciertos campos de la actividad gubernamental: Agricultura, comercio, defensa, etcétera), se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos. De alguna manera, esta misma situación se presenta en Venezuela, cuyo artículo 160 constitucional establece que “Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento”.



nidad de que los legisladores cuenten con las atribuciones necesarias para modernizar, perfeccionar y complementar varios de los controles previstos constitucionalmente en nuestro sistema presidencial para lograr su eficacia práctica y garantizar la regularidad constitucional de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos del poder público, a través de un mejor equilibrio entre los mismos y de su estricta vigilancia para que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

D) *Juicio político*. Un importante instrumento de control por parte del Legislativo sobre el sector paraestatal radica en la posibilidad de seguir un juicio político en contra, entre otros, de los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, por medio del cual la Cámara de Diputados tiene la facultad para acusar a tales servidores públicos por presuntas infracciones graves de carácter político previstas legalmente en forma general y expresa, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes de manera similar al *impeachment* de tipo angloamericano.<sup>101</sup>

En efecto, por lo que hace al caso mexicano, de acuerdo con la reforma constitucional publicada el 28 de diciembre de 1982, la fracción I del artículo 109 establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de “alta jerarquía” (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen desempeño” correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto constitucional establecer las causales respectivas. El artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y sustanciación del juicio político. El párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales consisten en la destitución y en la prohibición de que vuelva a desempeñar otro cargo, empleo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8o. de la ley reglamentaria).

101 *Vid.* J. Jesús Orozco Henríquez, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.



2) *Facultades de control económico y hacendario.* Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano Legislativo respecto de —entre otros— las entidades paraestatales, son el presupuesto de egresos (además del control indirecto derivado de la propia ley de ingresos), así como la revisión de la cuenta pública.

F) *Presupuesto de Egresos de la Federación.* Conforme a lo dispuesto en la primera parte del párrafo primero de la fracción IV del artículo 74 constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”. Desde un punto de vista técnico, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un plan de actividades y una estimación del costo que significa la consecución de los objetivos propuestos. Este presupuesto no sólo tiene que planearse y ejecutarse, sino también controlarse —interna y externamente—, tanto por lo que concierne a la administración pública centralizada como a la paraestatal.

Las asignaciones de fondos federales a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria —ya sea para efectos de inversión, gasto corriente o simple subsidio— deben ser objeto de revisión y control legislativos. El control sobre la adopción de políticas y programas se ejerce de manera directa sólo en el caso de los organismos y empresas incorporados al presupuesto;<sup>102</sup> existe sin embargo, la posibilidad formal de extender el control programático a las demás entidades paraestatales. Debe consi-

102 El artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación, por su parte, establece que se aplicará el régimen establecido en la propia ley a los ingresos que perciban los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que estuvieran sujetos a control presupuestal en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1988, entre los que se comprende a Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Ferrocarriles Nacionales de México; Instituto Mexicano del Café; Productos Forestales Mexicanos; Forestal Vicente Guerrero; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Azúcar, S.A. de C.V.; Altos Hornos de México, S.A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.; Aeronaves de México, S.A.; Fertilizantes Mexicanos, S.A., Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.; Diesel Nacional, S.A.; Constructora Nacional de Carros Productora e Importadora de Papel, S. A.

derarse que sólo un pequeño número de entidades paraestatales están controladas de manera directa, si bien se trata del núcleo más significativo del sector en un muy elevado porcentaje, en el entendido de que cabría ponderar ampliarlo.

De igual manera, la contratación de deudas por los organismos y empresas, cuando implica afectación a la deuda pública, en virtud de estar avalada por el gobierno federal o sus agencias financieras —y aun en el caso de no existir esa afectación, si se trata de las entidades incorporadas presupuestalmente—, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene obligación de informar trimestralmente a la Cámara de Diputados.

Finalmente, es la Cámara de Diputados la que debe aprobar la iniciativa de presupuesto, a la cual puede introducir las mejoras y adiciones adoptadas durante el debate. Con la posterior promulgación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen las bases a las cuales deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública federal para su operación anual.

G) *Revisión de la cuenta pública.* Con respecto a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional, indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas. De esta manera, la función que anteriormente sólo pretendía realizar un control de tipo financiero, hoy busca también comprobar la eficiencia y la eficacia de la administración pública federal. Para tal efecto, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten.

El contador mayor es designado para un periodo de ocho años por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,<sup>103</sup> la cual se integra por no más de treinta diputados electos por el pleno de la Cámara (cuidando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten, cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Con-

<sup>103</sup> Cfr. particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 29 de diciembre de 1978.

certación Política (conformada, a su vez, con los coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario) de la misma.<sup>104</sup>

El Ejecutivo federal está igualmente obligado, por ley, a presentar anualmente a la Cámara de Diputados, para su revisión, un informe detallado de la cuenta pública. Este informe es resultado del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en él deberá estar precisado el gasto correspondiente a las entidades del sector paraestatal comprendidas en dicho presupuesto.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, le confiere a ésta, en tanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, atribuciones para fiscalizar los resultados de la gestión financiera de la administración pública federal, así como para fiscalizar e investigar el funcionamiento de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La Contaduría Mayor de Hacienda proporciona a la Cámara de Diputados los resultados de sus trabajos de revisión de la cuenta pública en dos informes: El previo y el de resultados. Estos informes se presentan al pleno de la Cámara; el primero es parte del dictamen que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública somete a debate. La revisión de dichos informes comprende la totalidad de gastos e inversiones realizados por las entidades incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como por las no incorporadas al mismo, siempre y cuando éstas sean financiadas con fondos federales, cualquiera que sea el mecanismo de transferencia que para ello se utilice. Igual criterio se adopta para la posterior evaluación de resultados.

El informe previo que a la Cámara rinde la Contaduría Mayor de Hacienda —por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública— debe contener opinión fundada acerca de los siguientes conceptos: Observancia de los principios de contabilidad aplicables en la presentación de la cuenta; resultados de la gestión financiera; adhesión a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas aprobados; análisis de los subsidios y transferencias al sector paraestatal, así como análisis de desviaciones presupuestales.

104 Cfr. artículos 45 y 47 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, según reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de julio de 1994.

Con lo anterior se pretende facilitar a la Cámara la emisión de juicios generales sobre el comportamiento de la administración de las diversas entidades y, particularmente, sobre el impacto de su acción en orden a la consecución de los objetivos previamente fijados y a las metas propuestas. Con base en ese informe previo, la Comisión referida elabora un dictamen sobre la cuenta pública, el cual incorpora el análisis e interpretación de los hechos consignados en dicho documento. Se consigue así una más realista intervención de la Cámara de Diputados en el análisis de los resultados de la actividad de la administración pública federal, con un carácter eminentemente político, ya que puede cuestionar la eficiencia y eficacia de la acción pública, con especial énfasis en las entidades paraestatales incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La aprobación del referido dictamen no produce efectos de finiquito sobre la responsabilidad de los encargados de la conducción de las entidades, ni prejuzga sobre el comportamiento específico en la gestión de las mismas. Permite, sin embargo, la formulación de recomendaciones sobre la intensificación de las medidas de control en áreas o aspectos que lo requieran, así como el acopio de mayor información para las investigaciones de detalle. Cabe señalar que, además de la formulación del informe previo, la Contaduría Mayor de Hacienda puede “someter a investigaciones detalladas a las entidades y empresas públicas incorporadas presupuestalmente, para evaluar su gestión y verificar la correcta comprobación de las erogaciones efectuadas”.

Este tipo de fiscalización implica, por tanto, la auditoría de estados financieros y la auditoría legal y la administrativa. La primera, está enfocada a posibilitar la emisión de opiniones respecto a la razonabilidad de la presentación de la situación financiera y a los resultados de operación; la segunda, a determinar si se cumplen o no las previsiones legales, y la tercera, a evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión en términos de los objetivos y metas propuestos en los planes y programas de gobierno. Esta tarea fiscalizadora se amplió, durante 1982, a la verificación física de la calidad y la observancia de normas en la ejecución de obras e instalaciones así como los bienes y servicios producidos. También se verifica la correcta aplicación de las transferencias de fondos federales a las entidades paraestatales no incorporadas, con un carácter selectivo y mediante pruebas de auditoría. Conviene mencionar que la Contaduría Mayor de Hacienda posee legalmente las más amplias facultades para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, incluyendo

la posibilidad de ampliarlas a los particulares a los que se hubiese concedido subsidios, para la revisión y comprobación de los mismos.

Los resultados de las investigaciones practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda se reportan a la Cámara de Diputados —por conducto de la Comisión de Vigilancia— mediante la presentación del informe de resultados de la cuenta pública, disponiéndose que “si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran 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”.

Ahora bien, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas, se estima indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo. Al respecto y para evitar duplicidad, cabría ponderar que la mencionada Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando su autonomía funcional. Esta última podría obtenerse, por ejemplo, en la medida en que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el Congreso o alguna de sus cámaras, o bien, mediando propuesta en terna del Ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos. Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública.<sup>105</sup>

105 Desde un punto de vista comparativo, con respecto de la revisión de la cuenta pública y a fin de ejercer una fiscalización financiera permanente sobre la administración pública, las diversas constituciones latinoamericanas establecen a un órgano auxiliar del Legislativo, frecuentemente dotado de autonomía funcional, de-

c) *Controles a cargo del Poder Judicial*. Finalmente, como es obvio y conforme a sus atribuciones, el Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo el control de la legalidad de las actividades realizadas bajo la responsabilidad de las entidades paraestatales de la administración pública federal, cuando sea instado para ello, así como de los actos de autoridad, en su caso, de carácter violatorio.

## V. EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES<sup>106</sup>

### 1. Aspectos conceptuales y consideraciones cuantitativas de la desincorporación

Como se expuso en el apartado I de este trabajo, la creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines, como el de impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos, promover y proteger el empleo, asegurar el abasto de productos básicos o simplemente rescatar empresas privadas. Fue así como el número de entidades paraestatales llegó a 1,155, y el problema comenzó cuando el déficit del sector público llegó a 18% del PIB y en un entorno de recesión.<sup>107</sup>

La crisis de 1982 obligó a revisar las prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales re-

nominado por lo general contraloría general de la República o de cuentas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, corte o tribunal de cuentas (como en Brasil, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay), así como algunos sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría General de Cuentas designada por el Congreso y con garantías equivalentes a la de los magistrados judiciales, hay tribunales de cuentas que constituyen una segunda instancia, en tanto que los jueces ordinarios integran la primera instancia. La mayoría de esas constituciones contempla que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el presidente de la República o en ocasiones establecen un periodo mayor; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile, ya que el titular es inamovible hasta los 75 años; e, igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil y España, ya que a sus miembros se les otorgan garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial, incluida la inamovilidad.

<sup>106</sup> El presente análisis no trata la desincorporación bancaria; para este tema *vid. Ortiz Martínez, op. cit., supra*, nota 34, pp. 215 y ss.

<sup>107</sup> *Cfr. Rebolledo, op. cit., supra*, nota 16, p. 132.