



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**INSTRUMENTOS LEGALES QUE AFECTAN EL
CONTROL ECONOMICO DEL SUBSECTOR
PARAESTATAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PATRICIA MARTHA ADAME MIRANDA
MEXICO, D. F. 1979

11690



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

" INSTRUMENTOS LEGALES QUE AFECTAN EL CONTROL
ECONOMICO DEL SUBSECTOR PARAESTATAL "

INTRODUCCION

CAPITULO I

Página

La Ley Fundamental.

- Artículos Constitucionales que tocan los aspectos básicos de la intervención del Estado en la vida económica del país. 14
- La importancia del Estado como agente y rector de la economía. 25
- La Constitución Política vigente en México y la posición jurídica del Estado. 40

CAPITULO II

Leyes y otras disposiciones implementadas por el Gobierno Federal que coadyuvan al control del Subsector Paraestatal. 58

Las Leyes más representativas.

- Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y -

	<u>Página</u>
Empresas de Participación Estatal.	61
- Ley de Inspección de Adquisiciones.	73
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas	78
- Ley General de Deuda Pública.	87
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	97
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal	104
- El impacto económico de la división de actividades por ramas y/o sectores.	143

CAPITULO III

La Descentralización en México.

- Fundamentos de la Teoría de la Descentralización en México.	158
- Diferencias Básicas entre la Descentralización y la Desconcentración.	162
- El Nacimiento del Subsector Paraestatal.	167
- Composición actual del Subsector Paraestatal.	175
- Conclusiones y Recomendaciones	179
- Notas Bibliográficas	
- Bibliografía.	

INTRODUCCION

La necesidad de contar con medios e instrumentos administrativos, jurídicos y económicos que regulen la intervención del Estado en la vida económica, política y social del país, surge históricamente como una respuesta natural al desarrollo desequilibrado e inequitativo, de una sociedad como la nuestra.

Las "reglas del juego" no homogéneas que han normado la existencia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, han permitido que el Subsector Paraestatal se convierta en la suma de grupos de entidades independientes y desarticuladas. Es en los últimos años, cuando ha pretendido dársele a este Subsector un marco sectorial y una instrumentación legal, para hacer operativos instrumentos, mecanismos y sistemas.

México ha adoptado como política económica el régimen denominado de "economía mixta", esto es, un equilibrio entre propiedad privada y responsabilidad pública, un desarrollo económico con justicia social, situación que ha determinado la postura oficial en el sentido de que el Estado intervendrá en aquellas áreas en donde los particulares no quieran, no puedan, o no deban intervenir.

Esta intervención del Estado se ha valido de la aplicación de diferentes métodos, que se determinan por las necesidades económicas y sociales de la colectividad y aceleran un ritmo de desarrollo económico que garantice el bienestar de la población, dentro del marco legal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que encomienda al Estado el papel de rector en la vida económica, política y social del país.

Las tareas más importantes del Estado, se realizan presionadas por los diffe-

ciles problemas del país y por los reflejos que repercuten en nuestra sociedad, de los problemas externos; esta problemática exige soluciones que no permiten prórrogas, sólo el tiempo evaluará los resultados de una labor de sustentación crítica del sistema, que exige un análisis de la legislación, la que fungirá como base en la formación de una política impulsora del buen funcionamiento jurídico del Estado Mexicano.

Sabemos que la obra legislativa a realizarse sobre el Subsector Paraestatal, es abrumadora, teniendo en cuenta que leyes fundamentales, leyes secundarias, códigos, reglamentos y otras disposiciones jurídicas, se han mantenido largo tiempo sin modificaciones o mejoras sustanciales.

Esto encierra toda la importancia a que este trabajo aspira, dado que los instrumentos legales que afectan el control económico del Subsector Paraestatal, guardan la relevancia que les es propia en un régimen en el que el Estado es una fuerza rectora que fija los caminos en función de las necesidades e intereses, tanto individuales como colectivos, favorece el mejor y más rápido desarrollo del país, en función de una serie de elementos que integran áreas prioritarias, que bajo otras directrices que no sean las del Estado, carecerían de la importancia capital que éste les confiere.

El Estado tiene a su cargo el mantenimiento del orden legal y le corresponde la facultad de crear y regular la vida de los entes que surgen para responder a los diferentes reclamos sociales, que van desde el cumplimiento de las políticas específicas de protección al salario de los trabajadores, creación de una infraestructura educativa, subsidios indirectos a la producción, mejoramiento del estado de salud del pueblo, etc., hasta la administración

ciles problemas del país y por los reflejos que repercuten en nuestra sociedad, de los problemas externos; esta problemática exige soluciones que no permiten prórrogas, sólo el tiempo evaluará los resultados de una labor de sustentación crítica del sistema, que exige un análisis de la legislación, la que fungirá como base en la formación de una política impulsora del buen funcionamiento jurídico del Estado Mexicano.

Sabemos que la obra legislativa a realizarse sobre el Subsector Paraestatal, es abrumadora, teniendo en cuenta que leyes fundamentales, leyes secundarias, códigos, reglamentos y otras disposiciones jurídicas, se han mantenido largo tiempo sin modificaciones o mejoras sustanciales.

Esto encierra toda la importancia a que este trabajo aspira, dado que los instrumentos legales que afectan el control económico del Subsector Paraestatal, guardan la relevancia que les es propia en un régimen en el que el Estado es una fuerza rectora que fija los caminos en función de las necesidades e intereses, tanto individuales como colectivos, favorece el mejor y más rápido desarrollo del país, en función de una serie de elementos que integran áreas prioritarias, que bajo otras directrices que no sean las del Estado, carecerían de la importancia capital que éste les confiere.

El Estado tiene a su cargo el mantenimiento del orden legal y le corresponde la facultad de crear y regular la vida de los entes que surgen para responder a los diferentes reclamos sociales, que van desde el cumplimiento de las políticas específicas de protección al salario de los trabajadores, creación de una infraestructura educativa, subsidios indirectos a la producción, mejoramiento del estado de salud del pueblo, etc., hasta la administración

de una infraestructura hotelera turística, en una etapa en que tal actividad ha decrecido notablemente.

La administración pública de la cual la administración de las entidades paraestatales es parte, mantiene la titularidad del régimen patrimonial público y su personalidad jurídica sólo se traduce en una capacidad lícita para contratar, transferir y realizar otros actos jurídicos. El establecimiento público solamente tiene personalidad jurídica para realizar fines concretos, pero carece de ella en un marco general. Las modificaciones que con el tiempo ha sufrido este concepto serán identificadas con los orígenes del régimen descentralizado, en un capítulo específico.

Este trabajo pretende incorporar a los objetivos ya conocidos de la Administración Pública Paraestatal, instrumentos idóneos para promover el orden, la organización, la planeación y la congruencia entre medios y fines en una optimización de recursos y esfuerzos de todos los sectores de la actividad económica, para contribuir con esa particularidad, en la búsqueda de caminos que incidan favorablemente en el desarrollo económico de Méx'co.

El análisis de principios y propósitos que se siguen en la acción del Estado, detectará oportunamente las ratificaciones o las rectificaciones que deba sufrir el rumbo tomado. La nación reclama la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la situación actual del país. La reorganización que se requiere deberá orientarse a renovar la actual estructura, realizando ajustes que permitan evitar duplicidades existentes, así como precisar responsabilidades y simplificar estructuras, para que se cuente con orden, sin el cual, la coordinación es imposible de alcanzar.

CAPITULO I

LA LEY FUNDAMENTAL

Nuestro país está regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, Qro.

La Constitución es el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autoridad y garantizando la libertad. Siendo la Constitución una ley, debe de poseer características de las normas jurídicas, entre otras, debe ser un producto que surge de manera normativa en lo social, con la meta de -- coercitividad y que se manifiesta con una serie de principios de carácter general y además obligatorio.

A continuación, y por tratarse de una personalidad tan reconocida en los medios jurídicos de México y no queriendo dejar de considerar tan rico material didáctico, he querido transcribir íntegros, - conceptos básicos que el maestro Felipe Tena Ramírez presenta - en su libro "Leyes Fundamentales de México 1808-1973".

"Desde el año de 1808, en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el de 1867 en que se consumó el triunfo de

la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar los segundos.

Al período que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 35; los Estatutos Provisionales de 23, de 53 de 56 y de 65; las Actas Constitutivas de 24 y de 47; las Constituciones de 1814, de 24, de 36, de 43 y de 57, así como la constitución española de 1812, expedida por las Cortes de Cádiz, en las que hubo representantes de Nueva España, y que, aunque efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí. Fueron formulados además, varios proyectos de Constitución, que en condición de tales quedaron, y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Descuellan entre los primeros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales elaboró Rayón en 1812, el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 22 por un grupo de diputados que encabezaba Don José del Valle, en el que en 40 debía haber servido de base para discusión al Congreso erigido en Constituyente el año anterior; y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 42.

Con el triunfo de la República en 67 cambió de pronto y definitiva - mente el panorama constitucional de México. Las armas republica - nas vencían al Imperio y a la intervención extranjera; pero en su - victoria estaba incluida, de una vez por todas, la del partido liberal sobre el conservador, lo que significaba la liquidación de la quere - lla entre los dos bandos, desarrollada en torno del contenido consti - tucional.

Pero en la historia de México sonaba ya la hora que habían anuncia - do los presagios, y sin menoscabo del respeto debido a la Constitu - ción de 57, que había izado por bandera, la revolución constitucio - nalista emitió una nueva Constitución.

A pesar de alzarse contra el individualismo liberal de la Constitu - ción anterior, la del 1917 se consideró su causahabiente, no sólo - porque recoge y ascendera los postulados políticos de aquélla, sino también porque si la Reforma no le hubiera rescatado sus fueros - soberanos, la Constitución habríase hallado en la imposibilidad ma - terial y jurídica de quebrantar la resistencia a la reforma social. Por ser las tres revoluciones mexicanas, expresión airada y violen - ta unánime y vigorosa del reclamo popular, a la luz de ellas adque - re sentido y unidad histórica, nuestra aparente dispersión constitu - cional.

Entre los votos particulares figuran el de Don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 40; el de la minería de la Comisión de Constitución de 42; el de Don Mariano Otero en 47, y el de Don Ponciano -- Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 56.

Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes, se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 22, las Bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 23; el -- Constituyente de 35, las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 43, llamada de las Bases Orgánicas; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, el Acta de Reforma de 47 el Constituyente de 56, la Constitución de 57. De las once asambleas constituyentes, sólo las ocho que se ennumeran realizaron, en mayor o menor grado, su tarea constitutiva; no así los Constituyentes de 39, de 42 y de junio de 46.

Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Santa Anna expidió en 53 las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort, en 56 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y Maximiliano, en 65, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

En efecto, el Estado Mexicano tuvo su anuncio y su esperanza en la Constitución de 1814; luchó por su forma de gobierno en la de 24, de 36, y de 42, hasta alcanzar la republicana, democrática y federal; - en seguida consagró en el Acta de Reforma la protección de los derechos públicos de la persona; a continuación reivindicó en la Constitución de 57 y en las Leyes de Reforma, los atributos que como a Estado le correspondían, frente a las desmembraciones que había operado el régimen colonial; por último, cuando el Estado Mexicano había alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó de la resolución del problema social".

Como complemento de lo anterior, haré un breve análisis de congruencia económico-legislativa, de las Constituciones antes mencionadas.

1. La Constitución de Apatzingán, también llamada "Los Sentimientos de la Nación", del 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, coexistente con la Constitución de Cádiz de 1812, sólo tiene valor histórico, ya que careció de vigencia práctica. En cuanto a la materia económica, el punto No. 22 dice: "Que se quiten la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual li

gera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con toda esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados del enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y los honorarios de los empleados".

2. La Constitución del 4 de octubre de 1824, precedida por el Acta Constitutiva del 31 de enero del mismo año, creadora del sistema federal. En esta Constitución se establece, entre otras: la independencia para siempre de la Nación Mexicana; se adopta como forma de gobierno la República Representativa, Popular y Federal; las partes integrantes de la Federación serán los Estados y Territorios existentes; también quedó establecido que la Constitución no podría reformarse hasta 1830.

Cabe hacer notar que esta Constitución no contempla aspectos relevantes de hacienda e instrucción pública, fases importantísimas del quehacer nacional.

3. Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, conocidas por este nombre en virtud de que su texto estaba compuesto por siete estatutos.

Era esta una Constitución aristocrática, unitaria, destinada al mantenimiento de ciertas clases y adoptó la forma de Gobierno Republicano, Democrático y Central.

Esta Carta Magna contenía un capítulo denominado De la Hacienda Nacional, el que decía: "Una ley que sistemará la Hacienda Pública en todos sus ramos establecerá el método de cuenta y razón; organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo, cubriéndose las preferencias de los gastos del presupuesto común y ordinario de cada departamento con los productos de las rentas ordinarias del mismo".

4. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843. En su Título X, regula la Hacienda Pública especificando que: "La hacienda pública se dividiría en general y departamental, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los Departamentos sean proporcionadas a sus gastos, incluyendo en éstos el pago de las dietas de sus respectivos diputados; arreglando el primer período de sesiones del primer Congreso, la hacienda pública en general, y estableciendo como base el señalamiento de los medios de amortizar la deuda pública y los fondos con que debe hacerse".

5. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, anticipo de la Constitución. En su Sección Octava regula también la Hacienda Pública y dice: "Los bienes de la nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieran, se dividen en tres partes:

- a) Bienes, Rentas y Contribuciones Generales.
- b) Bienes, Rentas y Contribuciones de los Estados y Terri
torios.
- c) Bienes, Rentas y Contribuciones Comunes o Municipa-
les.

6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de -
febrero de 1857, precedida por el Acta de Reformas del 18 de ma-
yo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año, modi-
ficatoria de la Constitución de 24 y creadora del Amparo, cuya vi-
gencia fué decretada con anterioridad, el 22 de agosto de 1846; en
la que quedaron instalados los nuevos poderes federales: a esta --
Constitución se le hicieron adiciones y reformas:

Reforma del 14 de diciembre de 1883, implementa la expedición de -
códigos de minería y comercio, comprendiendo en este último las -
instituciones bancarias.

Reforma del 26 de noviembre de 1884, la que dispuso la abolición de
las alcabalas y aduanas en el D. F. y Territorios de la Federación,
y en los Estados que no las hayan suprimido.

Reforma del 22 de noviembre de 1886, que dice a continuación: "Los
Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de
mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión-

podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero".

7. La Constitución del 5 de febrero de 1917 de contenido social y económico; es el producto de un Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro, Qro., del 10. de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, siendo en esta última fecha firmada, el 5 de febrero promulgada y entró en vigor el 10. de mayo de ese mismo año.

En esta Constitución se incluyó lo más notable del pensamiento liberal, se puso término a la tradición que había prevalecido y se expresó el alto valor que el Estado Mexicano, consagraba en una Carta Fundamental, a las aspiraciones populares.

La línea iniciada por nuestra Constitución fué seguida por otros estatutos como la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, rusa, de 1918, y por la Constitución alemana de Weimar de 1919. Con esta dirección han abundado numerosos textos posteriores, de tal suerte que la clásica Constitución Política ha sido sustituida por un nuevo y más eficiente concepto: la Constitución Política, Económica y Social.

A continuación y en el apartado I de este capítulo, se presentará - un estudio respecto a los artículos constitucionales que regulan la intervención del Estado en la vida económica del país.

I. ARTICULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA IN
TERVENCION DEL ESTADO EN EL PROCESO ECONOMICO --
DEL PAIS.

Es precisamente en la Constitución Política de los Estados Mexica-
nos en donde se justifica, en primera instancia, la trayectoria eco-
nómica del Estado, como expresión jurídica de la voluntad popu --
lar.

Por lo que se refiere a la política económica, debemos aludir a --
los siguientes artículos:

1. El artículo 3o. : Esta disposición es relativa a la --
educación que imparte el Estado, disponiendo que --
dicha instrucción se mantendrá ajena por completo
a cualquier doctrina religiosa, por lo que deberá --
ser laica y democrática, considerando a la demo -
cracia no sólomente como una estructura jurídica -
y un régimen político, sino como un sistema de vi
da fundado en el constante mejoramiento económi-
co, social y cultural del pueblo.
2. Artículo 27o. : Este ordenamiento consagra la pro -
piedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas

del territorio mexicano, así como el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada; es el fundamento para imponer a esa propiedad las modalidades que dicte el interés público, principalmente para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para proteger la conservación de los recursos, situación también contemplada por el artículo 40.

De manera explícita, el artículo 27 enumera los recursos naturales que deben ser objeto de dominio directo, como los minerales, las piedras preciosas, los yacimientos de sal, los productos derivados de la descomposición de las rocas, los yacimientos de materias -- susceptibles de usarse como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y los hidrocarburos. El dominio en estos -- casos es inalienable e imprescriptible y sólo concesionable por el Ejecutivo Federal.

3. Artículo 28. : Esta norma se refiere a la necesidad de impedir la formación de monopolios, excepto en lo relativo al disfrute temporal de privilegios derivados de eventos y perfeccionamientos técnicos, con el objeto de regular la concentración de la actividad económica y sus efectos sobre los precios y sobre -

el nivel de vida de las mayorías.

El principio de la libre concurrencia se trata en este artículo; también se trata lo referido a la facultad de acuñación de moneda y a la concesión a un banco único para la emisión de billetes.

Es necesario mencionar que el Código Penal para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la República, en materia de Fuero Federal, regula en su Título Décimocuarto denominado "Delitos contra la Economía Pública"; y en el Capítulo I del mismo, intitulado "Delitos contra el consumo y la riqueza nacionales", los actos que afectan gravemente el consumo nacional, sancionándolos; así como el acaparamiento de artículos de primera necesidad o de consumo necesario, con el objeto de obtener alza de precios; el procedimiento que dificulte la libre concurrencia en la producción o en el comercio; la limitación de la producción de un artículo de consumo necesario; la exportación de artículos de primera necesidad, sin permiso de la autoridad competente, la venta de un artículo de primera necesidad con fines de lucro; y todo acto o procedimiento que de alguna manera viole las disposiciones que establezcan las leyes orgánicas y reglamentarias del artículo 28 constitucional.

4. Artículo 72. : Esta disposición consagra que, todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las Cámaras, se discutirá en ambas; en el caso de que sean asuntos específicos sobre empréstitos, con sesiones, impuestos y reclutamiento de tropas, los proyectos de Ley o Decreto, deben ran discutirse primero en la Cámara de Diputados.

5. Artículo 73. : Esta norma se refiere a la acción económica legislativa que se confiere al Ejecutivo, como la facultad de celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

En su fracción XXIX, confiere al Congreso la facultad para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los reursos naturales comprendidos en los incisos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguardiente y productos de fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

Este artículo también regula las medidas que el Consejo de Salubridad General (u órgano equivalente), adopte para prevenir la contaminación ambiental y que serán revisadas por el Congreso de la Unión.

6. Artículo 89. : Este artículo confiere las facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la República en general.

7. Artículo 90. : Este ordenamiento consagra la acción administrativa de la Federación.

Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso de la Unión, por una Ley que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

8. Artículo 93. : Esta disposición específica la facultad que tendrán las Cámaras de Diputados y de Senadores para citar a los Secretarios de Estado y a los principales funcionarios de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para que informen sobre el área de su competencia, o cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio de su competencia.

9. Artículo 115. : Este ordenamiento faculta a los Estados de la Federación para adoptar en su régimen interior, la formación de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa, al Municipio Libre. También sienta las bases para la administración de la hacienda de los Estados, y el número de representantes de -

las legislaturas de los Estados.

10. Artículo 123. : Este Artículo normará todas las disposiciones sobre el trabajo y la previsión social, - destacando lo referido a:
 1. Contratos de trabajo.
 2. Duración de la jornada laboral.
 3. Utilización de los menores de edad.
 4. Horas y días de descanso.
 5. Embarazo, gestación y lactancia.
 6. Salarios mínimos generales, profesionales por - zonas económicas y por ramas de la industria y del comercio.
 7. Trabajo de campo.
 8. Participación en las utilidades de las empresas, por parte de los trabajadores.
 9. Formas de pago.
 10. Habitación e Higiene.
 11. Establecimiento de mercados públicos, servicios municipales, centros recreativos, etc., cercanos a los lugares de trabajo.
 12. Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales, cuya responsabilidad caerá en los empresarios.

13. Libertad de trabajadores y empresarios para coaligarse en defensa de sus intereses.
 14. Derecho de huelga y de paro.
 15. Protección para despidos sin causa justificada.
 16. Seguro Social.
11. Artículo 131. : Esta norma señala la facultad privativa de la Federación para establecer gravámenes al comercio exterior, correspondiendo al titular del Ejecutivo las atribuciones para modificar las regulaciones a la exportación y a la importancia (Artículo 89), expedidos por el Congreso, y para crear otro tipo de cuotas y restringir, y aún prohibir, las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

Los mencionados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la base fundamental de la intervención del Estado en la economía.

Por otra parte, la industria, el comercio y el trabajo son objeto de una estricta regulación por parte del Estado, que realiza su política económica en varias instancias importantes, entre los que podemos señalar:

- a). Fomentando y vigilando la iniciativa privada.
- b). Buscando el desarrollo de las empresas de economía mixta, ya que el Estado participa en las empresas privadas con una política transitoria de mantenimiento y colaboración, o acepta ser representante del capital privado en las instituciones públicas, no propiamente con fines de economía mixta, sino para hacer pública su política financiera.
- c). Otorgando mayor importancia a las empresas públicas.

Como se ve, y después de ese sencillo bosquejo de los principales artículos de nuestra Constitución, se observa que ésta fué hecha por hombres visionarios, por luchadores sociales que interpretaron los anhelos de los mexicanos, que habían forjado la revolución y convirtieron su esfuerzo en proceptos de conducta social y en normas, innovadoras para su tiempo, que aseguraron el progreso social de México.

La Constitución de un país, cuando expresa verdaderamente los deseos del pueblo, es una suma de sus ideales y propósitos son los que forman una nación; desde luego el proyecto original ha ido cambiando conforme las nuevas necesidades lo han requerido.

La sociedad en que vivimos, y esto es una gran verdad, no se apega a lo que establece la Constitución. Sus disposiciones no siempre se

cumplen, ni se aplican; todavía hay muchas necesidades que satisfacer y muchos ideales que convertir en realidades.

Una Constitución como la de 1917, asegura entre sus principales lineamientos, el papel del Estado como rector del proceso de crecimiento y afianza la soberanía de la voluntad popular, como única fuente de derecho.

El México de 1910, ya no es el México de 1978, pero para todos es claro que podría ser mejor; unas veces por carencias y limitaciones, otras debido a que malos mexicanos no cumplen, o deliberadamente violan las disposiciones que nos rigen, no ha podido hacerse realidad el magnífico proyecto, que para la construcción y transformación de México, representa su Constitución Política.

Quisiera hacer énfasis en la visión extraordinaria de los Constituyentes de 1917, ya que hicieron aparecer en nuestro Constitucionalismo social, las fórmulas sociales para la enseñanza, ya que pasando sobre técnicas constitucionales clásicas, fundamentaron los pasos del pueblo para la obtención de un mejor derecho a la educación: también los que instrumentaron y no sólo instituyeron, una reforma agraria; y en fin, los que equipararon las condiciones que como factores de la producción tienen el capital y el trabajo.

Es decir, se recogían nuestras propias realidades y exigencias para proyectar con ellas todo un programa de desarrollo económico y social, que comenzó a realizarse a partir de 1917, incluyendo en su texto un conjunto de principios que impulsan al cambio, la innovación y al desarrollo, ya que no tratándose sino de nuestra propia historia en marcha, es conforme a ella misma que los individuos y grupos sociales organizados se proponen metas a realizar en el México del futuro.

2. LA IMPORTANCIA DEL ESTADO COMO AGENTE Y RECTOR DE LA ECONOMIA.

La política intervencionista del Estado es un fenómeno actualmente generalizado con mayor o menor intensidad, con el fin de acelerar el desarrollo económico o para estabilizarlo y darle continuidad.

El desarrollo económico implica una conjunción de recursos disponibles para eliminar los obstáculos y fortalecer la posición del país; - esto requiere de la creación de condiciones para intensificar la actividad económica.

La razón fundamental de esta tendencia está en el grado de correspondencia que existe en cada comunidad entre los objetivos de ésta y la redistribución que se obtiene en el proceso de lograr dichos objetivos, es decir, en el grado de coincidencia que hay en los rendimientos sociales y los rendimientos privados, cuando se realiza una inversión. Se puede afirmar, que el Estado es un sujeto económico que opera asociado con los sujetos económicos individuales y los grupos que estos forman.

Ahora bien, cuando el Estado realiza una inversión, no persigue una retribución directa, sino la satisfacción del interés social. El siste-

tema institucional prevaleciente, en lo que se refiere a la propiedad de los recursos productivos, es, por supuesto, una determinante -- fundamental en este sentido. Cuando existe la propiedad privada de los medios de producción, las inversiones privadas se realizan en -- aquellas áreas en que haya una correspondencia adecuada entre la -- inversión y la retribución.

En un sistema de propiedad colectiva de los medios de producción, -- tal correspondencia desaparece, y las inversiones se realizan en -- las áreas determinadas por el Estado. Que éstas inversiones sean o no de interés social depende, naturalmente, de lo que el propio Esta- / do considere como objetivo de la sociedad.

Dada la existencia de un Estado que interviene en el proceso económi- co, esto significa que el Estado es propietario de por lo menos parte de los recursos productivos, que ejerce funciones como empresario, que participa en el proceso de la producción y que, por consiguiente, percibe ingresos y contribuye a la producción de bienes y a la pres- tación de servicios. El Estado fija las reglas del juego económico, interviene en la actividad económica a través de la imposición del -- gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito; coor- dina y financia la inversión total del país; lleva un gran peso dentro - del sector productivo; controla directa e indirectamente los precios y

los tipos de cambio; asegura la redistribución de la renta nacional y es responsable del aumento de empleos y del crecimiento de la economía.

En cuanto al Estado Mexicano, específicamente, la Constitución actual le encomienda el cumplimiento de sus funciones para la búsqueda del bien común, atribuyéndole también, entre otras cosas, el papel de rector en la vida económica, política y social, por medio de un poder organizador del que forman parte los agentes económicos que intervienen en el proceso económico y que no sólo son públicos, sino también privados y no buscan el lucro exclusivamente, sino la satisfacción de necesidades colectivas para el beneficio común.

Es decir, la acción del Estado en México ha utilizado diversos métodos, determinados fundamentalmente por las necesidades económicas y sociales de la colectividad y la visión de la coyuntura histórica, así pueden señalarse: expropiaciones, nacionalizaciones, creación de organismos descentralizados y empresas de participación -- estatal, promoción de institutos, comisiones, fideicomisos, etc., - cuyas funciones y objetivos han estado orientados a atender una gran gama de aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

Dentro de este marco de ideas, se puede decir que las políticas en -

materia económica se han conformado de acuerdo a las necesidades sociales que el proceso de desarrollo les ha determinado -
tales como:

1. Aumentar el nivel de empleo
2. Fortalecer los mecanismos redistributivos del ingreso
3. Reducir el grado de dependencia externa
4. Racionalizar el uso de recursos naturales
5. Mejorar el poder adquisitivo de la población
6. Ampliar la seguridad social y
7. Promover, en síntesis, directa e indirectamente, el crecimiento sano de la economía.

Estas políticas, permiten detectar los problemas económicos y sociales del país a los que se enfrenta el Ejecutivo Federal; en el último sexenio (1970-1976) se invitó a participar a los sectores organizados y representativos de la clase obrero-patronal y coadyuvar en sus soluciones mediante la creación de la llamada Comisión Tripartita.

Este instrumento revistió singular importancia, ya que los intereses de las clases sociales ahí representadas, tuvieron la posibilidad de conciliarse en el seno de dicha Comisión, a través de un diálogo objetivo, en donde las partes conocerían los efectos de las decisiones que se adoptaron, actuando ante todo, en bien del país.

Lo trascendente de esta mecánica no sólo estuvo constituido por --

ese diálogo conciliador, sino porque además sentaba las bases para que con el conocimiento de la problemática que afrontaban dichos -- sectores, se pudiera integrar un proyecto de desarrollo más acorde a las necesidades del quehacer público nacional, lo que permitirá - prever una planificación económica y social a corto mediano y largo plazo, que estableciera el Sector Público en nuestro medio, a fin - de garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos generados por la sociedad mexicana.

El actual régimen ha implementado nuevos mecanismos que llevan - el mismo fin, como La Alianza para la Producción, en el que: "Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de los intereses sectarios o temores pueriles e infundados.

Así superaremos, los problemas económicos y reforzaremos nues- tra economía mixta sin hostilidades, ni exclusivismos, pero sí con - firmeza nacionalista.

Esto constituye la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, que implica ofrecer a todos, alternativas viables que permi - tan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de diversos factores de la economía". 1/

Primeramente la Alianza pretende:

- a). Superar los problemas económicos y
- b). Reforzar la economía mixta.

En segundo término implica:

- Organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro modelo de desarrollo.
- Conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos sectores de la economía.
- Responder prioritariamente a nuestras carencias inmediatas, vigorizando la capacidad nacional para alimentar, vestir y dar habitación a las grandes mayorías populares.
- Abrir nuevos campos de inversión.
- También constituye un llamado, con cierta base jurídica, a la producción aprovechando los recursos con que cuenta, para que los mexicanos puedan vivir dentro de normas justas, con la seguridad de que su esfuerzo será aprovechado óptimamente.

Se requiere pues, que se haga conciencia de que el imperativo es producir para remediar las carencias y para ello, tenemos que participar.

Por otra parte, no podemos, en cualquier enfoque económico para nuestro país, olvidar la ley. Ella más que otra cosa, es una oportunidad de replanteo de ese largo proceso de descolonización que nos va a llevar,

en última instancia, a la posibilidad de aprovechar mejor nuestros recursos en la forma que indica nuestra Constitución.

En la organización actual intervienen diversos elementos, los denominados recursos humanos y materiales que se conjugan y se coordinan; pero lo más importante sin duda, es lo que multiplica los esfuerzos coligados y eso es la Planificación.

A todo programa lo fundamenta una adecuada Planeación, por lo que se ha creído conveniente, en primer término, establecer la diferencia entre Planeación y Planificación, dos conceptos que se utilizan en forma indistinta sin lograr establecer una diferencia.

Algunos autores ubican la diferencia en la amplitud del término planificación, ya que en su opinión, el conjunto de planes o planeaciones forman la planificación.

Ahora bien, según Goetz, toda planificación es fundamentalmente una elección. Esto quiere decir que todo plan presupone, necesariamente, la capacidad de escoger entre diversas posibilidades, la que nos parezca mejor o más conveniente.

Por lo tanto, todo plan tiene que referirse a una actividad futura.

La American Management Association, en sus Cursos de Adminis -

tración, emplea la siguiente definición:

"La planeación consiste en determinar lo que se debe hacer, cómo debe hacerse, qué acción debe tomarse, quién es responsable de ella y por qué".

Asimismo, la planeación presupone la prevención, dentro de las limitaciones humanas, de los factores que puedan influir favorablemente o desfavorablemente, en el futuro.

Ahora bien, sobre el concepto Planificación nos dice Gonzalo Martner:

"Planificación implica racionalización como idea central, así como reducir el número de alternativas compatibles con los medios disponibles. Planificación incluye además, la idea de coordinar y prever anticipadamente el futuro".

El término planeación ha sido utilizado dentro del ámbito empresarial y el término planificación dentro del medio gubernamental, sin que su contenido tenga una diferencia sustancial.

Principios de Planeación y Planificación:

- 1. La Racionalización: Se basa en la idea primera de selección de alternativas de acción en forma inteligente, lo que viene a ser la aplicación del criterio económico en la conducta del Estado.

- 2. La Previsión: Esta previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.
- 3. La Universalidad: Se deben abarcar las diferentes etapas del proceso económico-social y administrativo para lograr equilibrio en la programación pública, y asimismo deben formularse programas globales de acción que abarquen a todos los sectores.
- 4. La Unidad: Los planes deben tener unidad en su integración formando un todo orgánico y compatible, es decir, una concepción simultánea de programas a ciertos sectores económico-sociales.
- 5. La Continuidad: La programación de un proceso de duración ilimitada, cumpliendo el plan, se formula el siguiente o bien se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción.
- 6. La Inherencia: Este principio indica que la programación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración de un Estado.

La planeación, dentro de un proceso administrativo ya sea de empresa privada o de sector público, implica una actividad continua o interrumpida, puesto que el logro de una meta implicará la necesidad de nuevas metas y por consiguiente, de nuevos planes.

El entendimiento del proceso de planificación, en el que existen una realidad, un objetivo que se pretende alcanzar y unas políticas económicas globales, según nuestro régimen actual de gobierno, deberá ser base de las distintas necesidades que tiene el país y deberá instrumentarse mediante cierto procedimiento que es lo que da origen a diversos programas. El conjunto de programas conforma un plan global y a su puesta en práctica se le conoce como proceso de planificación.

Tomando en cuenta que los deberes del Estado se han ampliado considerablemente, la definición de presupuesto sería la que lo considere como un instrumento que delimita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del Sector Público; en él se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para el financiamiento.

Se puede decir que hasta hace algunos años el Gobierno Federal de nuestro país, no disponía de mecanismos oficiales de coordinación e integración de las actividades del Sector Público. La planeación de sus actividades había sido incompleta y el poder público, que en la práctica está formado por una multitud de centros de decisión, ha

tenido, con sus propios agentes, problemas similares a los que --
afrentaba el sector privado,, en lo que hace a dirigir su conducta -
hacia los objetivos deseados.

La falta de un mecanismo afinado de planeación y coordinación, pue-
de traducirse en acciones aisladas de las entidades del Sector Para-
estatal y originar, en determinadas ocasiones, duplicidad e interfe-
rencia entre las propias empresas públicas.

De todo lo anterior, podremos sacar en conclusión que: cualquier -
acción por sencilla que esta sea, necesita ser programada, si se -
desea que el esfuerzo aportado obtenga un máximo provecho.

Las acciones que nuestro gobierno ha emprendido como tarea públi-
ca, si se toma en consideración la complejidad y el número de pro-
blemas de todo tipo que presenta un país en constante crecimiento -
como lo es el nuestro, son sin duda, saludables.

La modalidad de la planeación en la actual administración, enuncia
que: "se necesita incorporar un esfuerzo para ordenar, complemen-
tar y proyectar más sólidamente la industrialización, que por una -
parte sobreprotegida, carece de capacidad competitiva y carece de
autonomía porque depende de tecnología y, en ocasiones, del merca-
do exterior". 2/

La tarea de planeación cobra mayor importancia porque cuando se cuenta con recursos escasos o recursos limitados, la única manera viable para poder inducir acciones en el futuro, es el manejo de alternativas, manifestación de la planeación que nos permite racionalizar el uso de los recursos limitados y destinarlo a la resolución del mayor número de problemas.

Por lo que se necesita cuidar los recursos físicos, perfeccionar -- los recursos técnicos y lo que es más importante capacitar los recursos humanos, si se quiere que todos ellos sean plenamente aprovechados en la satisfacción de sus múltiples y urgentes necesidades.

Al decir que no basta programar para tener la seguridad de conseguir lo deseado, es imprescindible conocer si los pasos que se han dado van o no de acuerdo con el rumbo establecido, para ratificarlos o rectificarlos.

En la evaluación del desempeño del Gobierno, se pretende medir la productividad de los organismos públicos, es decir, determinar si el trabajo realizado por éstos se encuentra en adecuada correspondencia con los recursos con los que los mismos han sido dotados; -- asimismo, se pretende determinar si las actividades realizadas -- por los entes públicos satisfacen o no los objetivos nacionales deri-

vados del Plan Global de Desarrollo. *

Nuestra Ley Fundamental conceptúa a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino fundamental -- mente como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; objetivo que únicamente podrá conseguirse a través de una constante tarea de evaluación -- que nos permite conocer en que medida lo estamos logrando.

Al Estado Mexicano, como responsable de la economía la que podría ser definida en nuestro país como un sistema mixto, de iniciativa -- privada y responsabilidad pública, le corresponde el papel de traducir en acciones concretas, las aspiraciones del desarrollo independiente que son inherentes al sistema de vida elegido por el país. Esta es la respuesta histórica a la tesis de un Estado indiferente a los procesos sociales.

Corresponden al Estado la gran responsabilidad de conducir la vida económica del país, con el objeto de producir más y mejores satisfactores y distribuirlos en la forma más equitativa.

* Connotación dada al Plan Básico de Gobierno.

El Estado ejerce la rectoría que le confiere nuestro sistema de -
derecho y establece los programas de acción del sector guberna-
mental, orientando e induciendo la acción de los particulares en
el resto de las actividades productivas.

Si bien el Sector Público realiza esfuerzos para que el país avan-
ce sobre bases más sanas y de manera sostenida, se requiere -
innegablemente, del concurso y la comprensión del resto de los
sectores involucrados. Necesitamos a la sociedad en su conjunto
dentro de un esfuerzo en que la concurrencia de voluntades sea fun-
damental para el logro de los objetivos de un país en desarrollo,
ya que la acción aislada o inarmónica no sólo limita, sino frustra,
la confianza de la sociedad en su futuro.

Es por ello que el otro elemento fundamental para el éxito de la -
recuperación, es continuar el programa de la Alianza para la Pro-
ducción, el cual es un esfuerzo conjunto entre los sectores que -
conforman nuestro medio.

Es propósito primordial mantener y fortalecer la unidad y la armo-
nía de la Nación, porque satisfecho este requisito podremos aprove-
char eficientemente los recursos naturales y humanos que nos ofre-
ce el país. Sólo así podremos afirmar que el futuro económico de -
México es altamente promisorio. La Nación cuenta con un mercado

interno suficiente para servir de marco a una amplia gama de actividades económicas, recursos humanos abundantes y cuadros técnicos experimentados, una amplia red de infraestructura y de servicios básicos, capacidad industrial instalada y diversificada, que ya se inicia en ramas de alta complejidad tecnológica, recursos naturales estratégicos de oferta limitada a escala mundial, que nos brindan oportunidades excepcionales de desarrollo y una sólida base -- institucional que facilita la conciliación interna de ideas e intereses.

3. LA CONSTITUCION POLITICA FEDERAL VIGENTE EN MEXICO Y LA POSICION JURIDICA DEL ESTADO.

La Constitución como ordenamiento fundamental y supremo, es el marco en el que se declaran los fines originarios del Estado y establecen las normas esenciales a las que debe acoplarse su poder público para realizarlos; además, la Constitución no debe prescindir del tratamiento de la finalidad estatal, esto es, las constituciones modernas, que son más que ordenamientos de estructura política, prescriben, en virtud de que los fines de cada Estado persiguen de manera específica el ámbito económico, social y cultural del pueblo.

Por lo tanto, el poder público estatal, traducido en funciones tales como: legislativa, administrativa y judicial, etc., tiene como tendencia la realización de dichos fines.

En efecto, toda ley suprema tiene tres objetivos primordiales:

1. - La organización del Estado de manera política, por medio de la cual instituye la forma y régimen de gobierno
- 2 - Señalarle al pueblo sus metas en los diversos aspectos vitales de su elemento humano.
3. - Normar su vida económica.

El punto uno indica que la Constitución es política, el punto dos nos indica que es social, en cuanto a que implementa las normas y principios fundamentales de la estructura gubernativa del Estado, marcando los diferentes objetivos de la entidad estatal y el punto tres - que es económica, porque faculta al Estado como coordinador de la vida económica del país. En consecuencia, éstos y el derecho esencial del Estado se encuentran unidos, en el sentido de que la Ley Suprema los proclama como postulados que se recogen en sus preceptos, utilizándolos como un medio normativo para que, a través de su aplicación, el poder público del Estado los alcance.

Podemos sacar en conclusión lo siguiente:

La teoría de la Constitución debe comprender a la finalidad del Estado en cuanto a que sus fines específicos se actualizan para cada uno en particular, persiguiendo que se alcancen en su correspondiente disposición jurídica.

En la Constitución se consigna, de manera estricta, la forma de gobierno creando los poderes públicos con sus facultades, reservando para los individuos las llamadas garantías individuales.

El hecho de que la Constitución, sea para el pueblo como titular originario de la soberanía, un acto de determinación plena y auténtica

tica, no se encuentra limitado por determinantes jurídicas, extrínsecas a la voluntad del propio titular de la soberanía.

Asimismo, los poderes creados por la Carta Magna no son soberanos, en virtud de que no lo son en su nacimiento interno, lo que implica la fragmentación de la autoridad por la división de poderes entre cada uno de los órganos; estos poderes tienen sólo la medida exacta y la clase de autoridad que la Ley Fundamental les confiere.

Ahora bien, al declarar el artículo 39 de nuestro Imperativo Constitucional que el titular de la Soberanía Nacional es el pueblo, se ratifica su carácter democrático, ya que democracia y libertad forman una unidad indisoluble, entendiéndose en nuestra Constitución a la libertad como con natural al hombre, ofreciéndole a éste, las oportunidades, para que se realice y se desarrolle en sus capacidades innatas.

Es por eso que nuestra Constitución, fruto de la libertad del pueblo, es la base del orden Jurídico Nacional.

La Supremacía de la Carta Magna, no sólo responde a la expresión de soberanía, sino que al serlo, se encuentra por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, ya que al tener la calidad de Ley Suprema tiene supremacía ante todos los demás ordenamientos

jurídicos.

"Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se trasmite a los agentes de la autoridad, impregnándolos de toda seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad". 3/

Las diferencias entre gobernantes y gobernados, entre el Poder Público y los agentes que cumplen con los fines trazados por los detentadores del poder, en fin, la situación del individuo particular y colectivo frente a las autoridades, constituyen fases parciales de un proceso histórico que conduce al establecimiento de la Carta Fundamental de Derechos, o Constitución Política.

La misma historia nos ha enseñado que los regímenes políticos se sustentan algunas veces en la autoridad autocrática y otras en la soberanía popular, extremos éstos dentro de los cuales hay un juego de derechos y obligaciones, cuya importancia es necesario determinar. En ambos casos, la forma de fijar esos derechos y obligaciones, es mediante una Ley Suprema o Constitución. La Constitución de un país no es sólo su ley fundamental; cuando expresa -- verdaderamente los deseos del pueblo, es también una suma de sus ideales y propósitos; es un proyecto del país que se desea construir

y de la forma más adecuada de lograrlo. Esos ideales y propósitos son los que unen a los gobernados y a los gobernantes y los convierten en una Nación.

La Constitución de 1917, representa un Estado de Derecho en el que adquieren cauce y expresión las legítimas aspiraciones de progreso y los anhelos de justicia social del pueblo mexicano, es decir, se proyecta el país al que se aspira llegar. Este proyecto, naturalmente, ha ido cambiando y mejorando en varios aspectos, según lo han exigido las necesidades y anhelos de las mayorías.

Este proyecto, recoge los acuerdos a los cuales hemos llegado a través de los años sobre la sociedad que deseamos construir y sobre las normas que han de regular nuestra convivencia.

La Constitución que hoy día nos rige, surgió de la tenaz lucha del pueblo para consagrar su voluntad de democracia política económica y social.

Política, por considerar a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo.

Económica, porque la Carta Magna establece las facultades del Estado para intervenir como agente y rector del proceso económico.

Social, porque establece los lineamientos a su elemento humano.

"El ámbito teleológico del Estado Mexicano se ensancha considerablemente con la Constitución Federal de 1917, que actualmente -- rige.

A los fines previstos por la Ley fundamental de 1857, que primordialmente giraba en torno a la preservación de la persona humana y sus derechos "naturales" y que, en consecuencia, podían estimarse como impedimentos para que la actividad estatal se ingiriese en la esfera del individuo, donde debía operar una casi irrestricta libertad, se agregan los que inciden en el terreno vital socioeconómico del pueblo. El señalamiento de estos fines sociales -- por la Carta de Querétaro, trajo aparejados, necesariamente, diversos cambios a la conducta e intereses particulares en aras -- de los intereses colectivos o generales de los grupos mayoritarios del pueblo mexicano". 4/

Es así por lo que nuestra Ley fundamental estableció en su texto, el rubro de garantías individuales dirigidas específicamente a la sociedad, consistentes en el respeto a los derechos del hombre, -- mismos que están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad.

En nuestra Constitución Federal están contenidas en el Título Primero, Capítulo I, denominado "De las Garantías Individuales".

Los preceptos de igualdad se encuentran contemplados en los siguientes artículos:

Artículo 1.º : Este precepto consagra el hecho de que todo individuo gozará de las garantías que son otorgadas por esta Ley Fundamental, indicando que no podrán restringirse, ni ser suspendidas, sino en los casos y condiciones que ella misma establece.

Artículo 2.º : Esta disposición contempla la prohibición de la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Situación descrita también en cuanto a los preceptos de libertad.

Artículo 3.º : Esta norma consagra el derecho que tiene todo individuo a recibir instrucción pública. Esta educación deberá ser obligatoria, gratuita, así como democrática; fundada en un sistema de vida para el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, además de que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa.

Artículo 12.º : Este artículo indica que no se otorgarán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni tampoco se dará efecto alguno a los concedidos en otro país.

Artículo 13.º : Este ordenamiento dispone que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales", especificando que "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y las faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar, estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

Los preceptos de libertad son:

Artículo 4: Esta norma especifica la igualdad del varón y la mujer ante la ley, y contempla la libertad de manera responsable para la organización y el desarrollo familiar.

Artículo 5.º : Este ordenamiento es el relativo a la libertad para ejercer la profesión que al individuo le acomode, siempre y cuando ésta sea lícita, con excepción de los servicios públicos, que no sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, como el de las armas y los de jurado, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, sino también los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale; regula entre otros, al con -

trato de trabajo, diciendo que sólo se obligará al trabajador a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poderse exceder del tiempo que ésta determine, en perjuicio del trabajador.

Artículo 6.º: Esta disposición determina el derecho a la libertad de expresión, sin que ésta perturbe el orden público, agregando que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7.º : Este artículo consagra la libertad de prensa, protegiendo la inviolabilidad a la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

Artículo 8.º : Este precepto contempla el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; especificando que en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República y que los funcionarios y empleados públicos respetarán.

Artículo 9.º: Este ordenamiento contempla la libertad al derecho de asociarse o reunirse pacíficamente, siempre y cuando el objeto sea lícito, concediendo este derecho sólo a los ciudadanos de la República, los que podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Artículo 10.º: Esta norma consagra el derecho que tienen los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la posesión de

armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Asimismo, la Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 11.º: Este precepto contiene el derecho que tiene todo hombre para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes, "con las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Artículo 24.º: Esta disposición consagra la libertad de creencias, siempre y cuando éstas no infringan la ley. Asimismo todo acto religioso de culto público deberá celebrarse dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Artículo 25.º: Esta norma contempla la libertad a la circulación de la correspondencia, la que estará libre de registro, y su violación será penada por la ley.

Artículo 28.º: Este artículo dispone la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público, todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga de productores industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí, y en general - todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Los preceptos de seguridad se encuentran contenidos en los siguientes artículos y son:

Artículo 14.º: Esta norma dispone que: a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; así como "Nadie podrá ser privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Artículo 15.º: "No se autoriza la celebración de tratados para la -- extradición de reos políticos, ni para la de aquéllos delincuentes -- del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el de-

lito la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución, para el hombre y el ciudadano".

Artículo 16.º: Este ordenamiento dispone que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posiciones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Artículo 17.º: Esta norma estipula que "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Artículo 18.º: Este precepto estipula que sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de penas y estarán completamente separados.

Artículo 19.º: Esta disposición regula lo relativo a la detención, la que no podrá excederse del término de tres días, sin que ésta sea justificada con un auto de formal prisión, el que deberá especificar el delito que se impute al acusado, así como los elementos que lo constituyen, indicando lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroje la averiguación previa; los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado.

Artículo 20.º : Este artículo contiene las garantías que debe tener el acusado en todo juicio de orden criminal.

Artículo 21.º: Este precepto dispone que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Artículo 22.º: En este ordenamiento se prohíbe "el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

Asimismo prohíbe la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, indicando que sólo podrá imponerse en el caso de "traición a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves en el orden militar".

No obstante que la pena de muerte es contemplada en este artículo, - tal sanción no se aplica en nuestro sistema de derecho positivo actual.

Artículo 23.º: Esta norma dispone que "Nadie puede ser juzgado por el mismo delito dos veces, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Además especifica que "ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias".

Artículo 26.º: Este ordenamiento estipula "en tiempo de paz, ningún

miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna".

En cambio, esta disposición se invertirá en tiempo de guerra, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Las garantías individuales pueden ser suspendidas en casos de conmoción interior o de ataque exterior, declarando la suspensión de garantías, situación excepcional de orden público durante la cual, mediante prevenciones generales, se suspenden las garantías que sean obstáculo para afrontar rápida y fácilmente la situación.

La suspensión de garantías individuales está regulada por el artículo 29 de nuestra Constitución.

Por otra parte, las orientaciones socialistas del derecho han motivado la inclusión en las constituciones modernas, de disposiciones relativas a la previsión y régimen de trabajo.

En efecto, en México surgió el debate relativo a una necesaria y pronta solución a los problemas derivados del ejercicio del trabajo y la previsión social, lo que se trató en el Congreso Constituyente de 1917, para incluirlo en las garantías individuales, en una serie de cuestiones tendientes a proteger al trabajador, en sus múltiples actividades y en sus relaciones obrero-patronales, lo que llevó a la creación de un nuevo capítulo de garantías elaboradas exclusivamente para la clase

trabajadora, surgiendo así el artículo 123 constitucional, que constituye uno de los fuertes pilares en que se apoya el desarrollo de nuestro país, porque consagra los derechos sociales del obrero, los que no pueden ser limitados, garantizando así uno de los valores más importantes del pueblo mexicano: el trabajo humano.

En fin, su filosofía concilia las oportunidades que tiene el individuo a la salud, al trabajo, a la educación, a la seguridad social, con las facultades que el Estado otorga para distribuir equitativamente la riqueza, para suprimir las desigualdades tanto económicas como sociales.

Los preceptos de propiedad se encuentran contenidos en:

Artículo 27.º: Regula la propiedad que "corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Por otra parte, es conveniente conceptualizar adecuadamente las características, que dentro de la Constitución, tienen las personas jurídicas y que son las siguientes:

a). El Estado, que es la personalidad jurídica más importante y fuente a su vez de las demás personas jurídicas. Artículos 27, párrafo VII, 40 y 41 de la Constitución.

b). La Administración Pública como parte de la autoridad pública e institución centralizada que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, que dispone de la misma personalidad de éste para la realización de actos jurídicos, con el fin de mantener la unidad de actuación del poder público. En su actuación, obra algunas veces con la plenitud del poder como representante del Estado y persona o entidad de Derecho Público; pero a veces contrata, gestiona, demanda o es demandada como persona jurídica de Derecho Privado.

Ahora bien, la administración pública en su sentido orgánico, se entiende como Poder Ejecutivo Federal o conjunto de órganos que realizan la administración.

c). Las Entidades Federativas o Estados que forman parte del régimen federal mexicano se encuentran regulados en los artículos: 27 Párrafo VI, 42 a 48 y 115 a 122 de la Constitución.

d). Los Territorios Federales que establecen su personalidad jurídica sin confundirse con el sistema federal, están contenidos en los artículos: 27 fracción VI y 42 a 45 de la Constitución.

e). Las Entidades Centralizadas, consagradas en los artículos: 27 fracción VI; 44 y 73 fracción VI de la Constitución.

f). Los municipios , investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales se encuentran bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento.

El Municipio es la base de la organización política y administrativa de las entidades. Sus disposiciones se encuentran sujetas a lo dispuesto en los artículos: 27 fracción VI, 115 y siguientes de la Constitución.

g). Las Instituciones Descentralizadas, personas morales con autonomía funcional y técnica, creadas por la ley y por decreto del Ejecutivo, son reguladas en nuestra Constitución por los artículos 73 - fracción XXX y 123 Apartado A, fracción XXXI, y en sus leyes específicas.

h). Las Empresas de Participación Estatal reconocidas por la ley - como entes de economía mixta, reguladas por leyes específicas.

Las personas jurídicas antes mencionadas y las relaciones que existen entre ellas, nos dan el marco general en el que se desenvuelven los hechos y acciones legales en este país; pero de todos ellos, el Estado es un sujeto o centro de imputación jurídica, al que se le atribuyen: potestad, capacidad derechos y obligaciones, por lo que no debe dudarse en señalarla como la mayor y más importante de todas las organizaciones, ya que contiene estructuras orgánicas --

que tienen por finalidad legislar, administrar y juzgar; su personalidad jurídica le permite ser acreedor, deudor, accionista, empresario, heredero, legatario, donante, actor y demandado.

La personalidad jurídica de cada una de las personas mencionadas en el cuerpo de este apartado, es una creación de la ley, basada en los fines sociales que a cada una se le atribuye; su nacimiento surge - del momento en que el Estado les permite adquirir dicha personalidad, o sea, este reconocimiento les otorga su plena capacidad dentro de las formas y condiciones que la ley prevé; es decir, el Estado crea el régimen jurídico adecuado a cada ente legal, para salvaguardar sus fines sociales.

CAPITULO II

LEYES Y OTRAS DISPOSICIONES IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL QUE COADYUVAN AL CONTROL DEL SUBSECTOR PARAESTATAL.

Las leyes que nos rigen y su adecuada modificación, vienen a consolidar al Derecho Social, que así se convierte en la voluntad general expresada de manera más objetiva en el estado de derecho, que en la decisión personal o individual. Es a través de un gobierno normado por leyes, y que aunque éstas no sean perfectas, como se expresa mejor la voluntad general que la individual.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido el instrumento básico para efectuar el cambio social, también lo han sido las otras disposiciones jurídicas que ha venido implementando el Gobierno Federal, como obra importante de nuestros legisladores.

Para poder llevar a cabo dicho cambio, se ha propuesto, que dentro de las tareas del mejoramiento administrativo, se comprendan las reformas a las normas jurídicas que habrán de ir conformando los cimientos legales de las acciones de la Administración.

Pública Federal y de manera muy especial, las de la Administración Pública Paraestatal.

Se ha propuesto también que el programa de reforma de normas jurídicas del Sector Público consista, principalmente, en su recopilación y análisis, con miras a sistematizarlas, depurarlas y en su caso, formular recomendaciones sobre su mejoramiento, o bien sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos jurídicos.

Este programa tiene como meta el logro de un orden jurídico coherente que garantice la racionalidad y el funcionamiento eficaz de la administración pública, dentro de nuestro quehacer nacional, -- basándose en premisas del estado de derecho mediante alternativas de acción de dicho quehacer, las cuales se tendrán en el marco legal o normativo actual.

Ahora bien, sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos jurídicos, podremos decir que esto sólo podrá alcanzarse si se llegan a definir los elementos específicos que configuran cada tipo de -- Institución del Sector Público; si se fijan las condiciones de creación de entidades con las reglas de su organización y funcionamiento y si se depuran las decisiones jurídicas.

En nuestro régimen actual se tomó como elemento de partida la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 29 de diciembre de 1976, en donde se establecen las políticas a seguir para la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, también se tomaron en cuenta las reformas a los sistemas de programación, presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como los decretos que adicionan las Leyes de Inspección de Adquisiciones, de Contratos y Obras Públicas, el Acuerdo de Sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977, que complementa a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; también, entre otras, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Convenio Único de Inversión -Desarrollo con los Gobiernos de los Estados.

Por otro lado, debemos enfatizar que las entidades paraestatales se regulan dentro de esta nueva administración en forma unitaria y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras. Siendo una medida relevante la de que una sola Secretaría se encargará de la programación, presupuesto y gasto público, en virtud del crecimiento natural del Subsector Descentralizado.

LAS LEYES MAS REPRESENTATIVAS

1. LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Fue publicada el 31 de diciembre de 1970 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicho ordenamiento definió claramente las características de los organismo descentralizados y las empresas de participación estatal, exceptuando las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas; así como las instituciones docentes y culturales. *

Esta ley facultó a las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a ejercer funciones que, en diversos capítulos de la misma, les confirió conjunto o separadamente. Asimismo, previó la aprobación de planes, programas, presupuestos y modificaciones a los mismos, de los organismos y empresas de la Administración Pública Paraestatal.

* Actualmente si se consideran como Organos Descentralizados. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Indicó también, que todos los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que realizaran las entidades de la Administración Pública - Paraestatal, con violación a los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 de esta Ley, serían nulos de pleno derecho y no surtirían efecto alguno.

También se estableció que en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal que el fideicomitente único sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las empresas de participación estatal minoritaria, dicha ley estipuló que la vigilancia de las mismas estaría a cargo de un Comisariado designado por la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional, agregando que dichas empresas tendrían que inscribirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por otra parte, contempló que si estas entidades consideraran improcedente su registro, podrían ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, correspondiendo al Secretario de dicha Dependencia la resolución del mencionado asunto.

En diciembre de 1970 la legislatura nacional, actuando por indicación de varios economistas del Gobierno, aprobó la Ley para el Control - por parte del Gobierno Federal para los Organismos Descentraliza--

dos y Empresas de Participación Estatal, ley que disponía la vigilancia general destinada a asegurar el debido funcionamiento de las Entidades del Subsector Paraestatal; todavía vale la pena considerar, con alguna extensión, el contenido de esa ley, ya que es una lección valiosa sobre el control de las empresas de gobierno, es decir, que las ventajas que se derivan de la planeación central, -- al formular importantes decisiones de la política a seguir, no se obtienen necesariamente de una centralización similar a la de -- los demás asuntos puramente administrativos, o en otras palabras, conviene centralizar sistemas y descentralizar funciones.

Esta ley introdujo una importante innovación, la de considerar a las empresas de participación estatal minoritaria, sujetas a control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Con este ordenamiento quedaron definidos los lineamientos generales para que el Gobierno Federal ejerciera un doble control de las entidades del Subsector Paraestatal, a excepción de las otras dependencias señaladas en el análisis que hicimos de la Ley.

Este control, administrativo y financiero, se ejercía como ya pudimos observar, a través de tres dependencias centralizadas.

Por otra parte, el Acuerdo Presidencial del 7 de abril de 1975, que

Establece los lineamientos para que organismos descentralizados y empresas de participación estatal, informen bimestralmente de sus actividades a su respectivo órgano de gobierno, lo que representa, una herramienta de control de actividades.

La buena administración y el adecuado aprovechamiento de recursos de toda índole, derivados ambos del manejo óptimo de las entidades, inevitablemente se reflejarían en medidas de evaluación y autoevaluación que redundarían en tomas de decisiones con criterio de aprovechamiento económico.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, empezó por abrogar todas las disposiciones administrativas y de vigilancia existentes y sometió a todos los organismos y a sus filiales y sucursales a la supervisión financiera y al control administrativo del Ejecutivo. Otras disposiciones de la ley, autorizaban la vigilancia que en el ejercicio de sus presupuestos, se llevaría a cabo de acuerdo con lo estipulado por las normas que estableciera la Secretaría de Hacienda.

A continuación transcribiré algunos de los principales artículos de la Ley aludida:

Artículo 1.º Quedan sujetos a control y vigilancia del Ejecutivo Fe-

deral en los términos de este Capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

I. Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

II. Las instituciones docentes y culturales.

El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que este Capítulo de la Ley le confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes.

Artículo 2.º Para los fines de este Capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue, el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto especí-

fico; y

II. Que su objeto o fines sean la presentación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 3.º Para los fines de este Capítulo, se consideran empresas de participación estatal, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

I. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario -- del 50% ó más del capital social o de las acciones de la empresa:

II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y

III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de -- Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Artículo 5.º La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y -

vigilará la operación de los organismos y empresas a que alude este Capítulo, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control y vigilancia que ejerza la Secretaría del Patrimonio Nacional serán independientes de los que correspondan a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuesto, respectivamente, les confieren otras disposiciones legales.

Artículo 7.º La Secretaría del Patrimonio Nacional deberá:

I. Revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría internos de cada organismo o empresas y dictar, en su caso, las medidas que estime convenientes para mejorar dichos sistemas;

II. Revisar los estados financieros mensuales y anuales, así como los dictámenes que respecto a éstos últimos formule -

el auditor externo de cada organismo o empresa.

III. Fijar las normas conforme a las cuales el auditor externo deba presentar los informes que la Secretaría le solicite; y

IV. Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo y empresa.

En los casos de los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría del Patrimonio Nacional, además vigilará que el ejercicio de sus presupuestos - se lleve a cabo de acuerdo con las normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

V. Organizar sus sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de acuerdo con las disposiciones que dicte la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la fracción I del artículo 7.º

Artículo 10. La Secretaría del Patrimonio Nacional designará y removerá libremente el siguiente personal:

I. Al auditor externo de los organismos y empresas, - sin perjuicio de lo que sobre el particular determinen la Ley, de -

creto o instrumento jurídico que los haya creado. El auditor externo será invariablemente un contador público independiente respecto del organismo o empresa de que se trate; y

II. Al personal técnico necesario para llevar a cabo - las labores de vigilancia, de asesoría y de inspección técnica.

Los honorarios del personal de auditoría, asesoría y de inspección - técnica a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, serán cubiertos por la Secretaría del Patrimonio, con cargo al fondo a que se refiere el artículo 21 de esta Ley y de acuerdo con los contratos - de prestación de servicios que se celebren.

Artículo 15. La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte al patrimonio de los organismos o empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo del Presidente de la República -- dictado por conducto de la Secretaría del Patrimonio -- Nacional.

La enajenación de inmuebles a título oneroso para la solución de problemas de índole habitacional, sólo se autorizará mediante la previa presentación de programas de urbanización, lotificación y de financiamiento.

La enajenación a título gratuito de inmuebles a favor de organizacio-

nes sindicales, de los organismos y las empresas, deberá quedar --
condicionada a la presentación de programas que señalen, uso prin-
cipal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y la conclu -
sión de las obras, y planes de financiamiento, El incumplimiento -
de los programas dentro de los plazos previsto, dará lugar a la can-
celación del acuerdo de donación.

Artículo 18. Toda enajenación o donación de bienes muebles que -
afecte el patrimonio de los organismos o empresas,
sólo podrá hacerse previo acuerdo de la Secretaría -
del Patrimonio Nacional.

Los organismos y empresas que no requieran determinados bienes -
para su servicio, estarán obligados a solicitar oportunamente su -
baja, poniéndolos a disposición de la Secretaría del Patrimonio Na-
cional, la que en su caso, autorizará la baja relativa y determinará
su mejor aprovechamiento, enajenación, destino final o destrucción.
Cuando la Secretaría del Patrimonio Nacional lo juzgue pertinente, -
podrá contratar con cargo a los organismos y empresas, los servi-
cios de un tercero para que emita dictámen valuatorio de los bienes
a enajenar.

Artículo 23. De las violaciones a este Capítulo de la Ley serán res-
ponsables los directores, presidentes, gerentes o fun-

cionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente y el personal de vigilancia de los organismos y empresas.

Artículo 25. Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un Comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin perjuicio de lo que determine la Ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado, los fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la presente Ley en todo lo que en caso les sea aplicable.

Artículo 27. Para los efectos de esta Ley son empresas de participación Estatal minoritaria las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y 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.

Contempló la revisión de los sistemas contables de control y de auditoría de cada organismo o empresa y la posible modificación de ellos; la revisión de estados financieros con base en los dictámenes de los auditores externos, así como las normas de presentación de informes por parte de ellos.

Esta ley detalló claramente los pasos a que debían sujetarse los organismos y empresas de la Administración Pública Paraestatal.

En fin, reguló una serie de movimientos tales como la enajenación a título oneroso o gratuito de inmuebles e instalaciones, la adquisición de bienes, el registro y la revisión periódica de contratos de arrendamiento, la cancelación de adeudos a cargo de terceros, la actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de cada entidad.

Sancionó a los organismos y empresas en lo relativo a la realización de trabajos o actividades ajenos a su fin u objeto, así como las violaciones del Capítulo I de la Ley, indicando como responsables a los directores, presidentes, gerentes o funcionarios que hicieran sus veces, a los miembros del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u Órgano Equivalente, así como al personal de vigilancia de los organismos y empresas.

Las siguientes, no son leyes específicas del Sector Paraestatal, pero de cierta forma influyen en su control.

2. LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES.

Esta Ley regía la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas para el servicio de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, Gobiernos de los Territorios Federales y Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La aplicación de este ordenamiento y el ejercicio de sus facultades correspondían a la Secretaría de Patrimonio Nacional independientemente de la intervención y facultades que en la presente materia competían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo estipulado en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en su Reglamento.

Otogaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional, la facultad de registrar pedidos o contratos de adquisiciones, haciendo constar sus observaciones sobre el precio y calidad de los artículos, así como la formulación de listas oficiales de precios, así como intervenir en la recepción de los artículos suspendiendo o exigiendo, las características -- pactadas y verificar la aplicación final de las mercancías, artículos -- de consumo, bienes muebles y materias primas adquiridas.

PRINCIPALES ARTICULOS.

Artículo 2.º Para los fines de esta Ley, se consideran organismos públicos las comisiones, juntas, patronatos, institutos y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos públicos descentralizados.

Son empresas de participación estatal las que define como tales la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y que, conforme a la misma, se encuentren sometidas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Quedan excluidas de la aplicación de esta Ley los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal; las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; las nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital por las instituciones nacionales mencionadas, directamente o a través de otras empresas en las que tengan participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que aquéllas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la

Federación, en cuyo caso les serán aplicables las disposiciones de esta Ley.

Artículo 3.º Las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, sólo podrán formular contratos o pedidos para la adquisición de mercancías, bienes muebles o materias primas que les fueren necesarios, con los proveedores que se encuentren inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Artículo 12. La Secretaría del Patrimonio Nacional podrá cancelar el registro de un proveedor en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, en los siguientes casos:

- I. Cuando deje de reunir los requisitos a que se refiere la fracción III del artículo 4.º de esta Ley.
- II. Cuando se encuentre en estado de insolvencia, liquidación judicial o quiebra.
- III. Cuando dejare de cumplir totalmente un pedido o contrato de adquisiciones, y
- IV. Cuando reincidiere en la comisión de cualquiera de las faltas señaladas en el artículo anterior.

Artículo 20. Quedan exceptuados de lo dispuesto por el artículo 7o. de esta Ley, los pedidos o contratos de adquisiciones cuyo monto no exceda de diez mil pesos y los que se celebren y deban cumplirse fuera del Distrito Federal, siempre que no excedan de veinticinco mil pesos.

En estos casos las dependencias enviarán los pedidos o contratos a la Secretaría del Patrimonio Nacional con posterioridad a la fecha de su celebración, para los efectos de la intervención que esta Ley encomienda a la referida Secretaría, debiendo además sujetarse a los requisitos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando su importe debe cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Queda prohibido a los funcionarios facultados para autorizar pedidos o contratos de adquisiciones, dividir las compras mayores de diez mil pesos y de veinticinco mil pesos, en su caso, en pedidos de valor inferior a dichas cantidades.

Artículo 26. Los pedidos o contratos de adquisiciones que se celebren con violación a las disposiciones de esta Ley, serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno, así como aquellos que debiendo cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación se celebren con

violación a los dispuesto por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

Artículo 27. Los delitos y faltas en que los funcionarios autorizados - para formular pedidos o contratos de adquisiciones incurran con motivo de la formulación y cumplimiento de éstos, se sancionarán de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, o del Código Penal Federal.

Esta Ley representa un esfuerzo en materia económica ya que trata - sobre la programación y consolidación de las adquisiciones, la restricción de las importaciones, la codificación y normalización de los artículos de consumo recurrente y la revisión de sistemas de compras y almacenes de las entidades.

3. LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS.

Esta Ley rige la intervención en los contratos relativos a obras de -- construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de las obras - que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios - Federales y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Se le confirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la intervención en los contratos, y en la ejecución de las obras, a través de las Leyes de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación, así como en otras disposiciones reglamentarias. Asimismo, a las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, que intervieran conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno. Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, y vigilaban la ejecución de los mismos en los términos de la presente Ley.

En este ordenamiento quedaban excluidos de su aplicación, los fideicomisos que constituía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - como fideicomitente único del Gobierno Federal; las instituciones -

nacionales de crédito; las organizaciones nacionales auxiliares de -- crédito, las organizaciones nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas que tuvieran suscrita la mayoría de su capital social - por las instituciones nacionales mencionadas, directamente a través de otras empresas en las que tuvieran igualmente participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que aquellas estuvieran com - prendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en - cuyo caso les serían aplicables las disposiciones de esta ley.

Detalló claramente los pasos a seguir para la ejecución de obras, las que deberían ser mediante contrato o por administración directa, - sin intervención de contratistas. Indicando que la Dependencia sólo - podría celebrar contratos de obras con las personas inscritas en el - Padrón de Constatistas del Gobierno Federal, que llevaba la Secreta - ría de Patrimonio Nacional, salvo en los casos de obras de manteni - miento o conservación y de reparación de equipos e instalaciones, - cualquiera que fuera su monto.

Obras de construcción cuando su importe no excediera de cien mil - pesos, así como obras imprevistas debidas a emergencias cualquie - ra que fuera su monto.

Indica también que para ser inscrito en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, el interesado debería de satisfacer ciertos requi -

sitos, entre los cuales se tendrían en la solicitud por escrito de su inscripción ante la Secretaría de Patrimonio Nacional, manifestando su capacidad técnica y financiera de conformidad con lo señalado en el reglamento. Asimismo, previa que la Secretaría de Patrimonio Nacional podría cancelar el registro de un contratista en dicho Padrón.

Señala además, que el precio unitario de la obra, en cuanto a remuneración o el pago total que deba cubrirse al contratista por la unidad de la obra en cada uno de los conceptos de trabajo que tenga encomendados, será el estipulado por la presente disposición ya que todos los contratos referidos en esta ley deberían celebrarse sobre la base de precios unitarios, tomándose en consideración la calidad de la obra y de los materiales previstos para la ejecución de la misma.

Se constituyó dentro del texto de esta ley la Comisión Técnico Consultiva para el tratamiento de asuntos relacionados con las obras que correspondiera efectuar a la dependencia que representa. Asimismo, Las Secretarías de Obras Públicas y de Patrimonio Nacional, con base en los estudios y opiniones de dicha Comisión, dictarían las bases, así como el criterio para la integración de los precios unitarios a que se sujetarían la contratación y la ejecución de obras y las normas a que se sujetarían la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos, señalando que la vigilancia y ejecución de dichas obras, así como la celebración de las subastas sería por parte de la

Secretaría del Patrimonio Nacional. A esta Secretaría correspondía también proceder para el registro de los contratos, presupuestos y especificaciones.

Por otro lado, correspondía a la Secretaría de la Presidencia enviar a la de Patrimonio Nacional una copia de los programas de inversión autorizados a las dependencias, así como las modificaciones que se aprobaran a dichos programas, esta Dependencia también pondría a disposición de la del Patrimonio Nacional, los estudios proyectos, planes, especificaciones y antecedentes de los precios unitarios, estimaciones e informes gráficos de las obras que ejecutaría, para que pudiera cumplir las funciones y facultades señaladas en la Ley y su Reglamento.

En cuanto a la recepción de la obra, la dependencia de que se trate, en unión de los representantes de la Secretaría de Patrimonio Nacional, levantaba el acta de recepción en la forma señalada en el Reglamento. No obstante la recepción formal de la obra por la dependencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional en su caso, el contratista quedaba obligado a la correcta ejecución y construcción de la obra.

La dependencia relacionada con la obra debería enviar a la Secretaría de Patrimonio Nacional datos generales de la misma para que éstos fueron incluidos en el catálogo e inventario de Bienes y Recur -

tos de la Nación y, en su caso, para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal, en términos fijados por la Ley - General de Bienes Nacionales.

PRINCIPALES RENGLONES DE ALGUNOS ARTICULOS:

Artículo 1o. La intervención en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de esas obras que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, se regirán por las disposiciones de esta ley.

Las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia intervendrán conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal y vigilarán la ejecución de los mismos en los términos de la presente ley, coordinando su intervención en los casos no previstos por la misma.

Artículo 2o. Para los fines de esta ley, se consideran organismos públicos las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos públicos descentralizados.

Son empresas de participación estatal las que define como tales la -- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y que conforme a la misma, se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Quedan excluidos de la aplicación de esta ley; los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal; las instituciones nacionales de -- crédito; las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; las nacionales de seguros y fianzas, así como las empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital social por las instituciones nacionales mencionadas, directamente o a través de otras empresas en las que tengan -- igualmente, participación mayoritaria dichas instituciones a menos que aquéllas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la - Federación, en cuyo caso les serán aplicables las disposiciones de esta ley.

Artículo 5o. La dependencia sólo podrá celebrar contratos de obras - con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional, salvo en los casos a que se refiere el artículo -- 32 de esta ley.

Artículo 8o. La Secretaría del Patrimonio Nacional podrá cancelar el registro de un contratista en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, en los siguientes casos:

I Cuando los informes que hubiera proporcionado para -- obtener su registro resultaren falsos;

II Cuando procediere con mala fe en una subasta o en la -- ejecución de una obra, y

III Cuando dejare de cumplir un contrato de obra.

En los casos señalados en las fracciones II y III, la Secretaría del Patrimonio Nacional resolverá previa opinión de la dependencia contra- tante.

Artículo 20. La Secretaría del Patrimonio Nacional procederá de inmedia- to al registro de los contratos, acuerdos, presupuestos y es- pecificaciones, salvo en el siguiente caso:

- Tratándose de obras por administración directa.

a) Cuando la inversión correspondiente no haya sido aprobada por el C. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

En los casos a que se refieren las fracciones I y II de este Artículo la Secretaría del Patrimonio Nacional devolverá a la dependencia el contrato o acuerdo sin registro, con la anotación del motivo por el cual fue rechazado.

Artículo 27. Las dependencias darán todas las facilidades necesarias para que la Secretaría del Patrimonio Nacional pueda realizar satisfactoriamente la inspección y vigilancia de las obras.

Artículo 34. Dentro de los diez días siguientes al de su terminación, las Dependencias darán aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional de la conclusión de las obras ejecutadas y de la fecha de entrega de las mismas.

Artículo 35. No obstante la recepción formal de la obra por la dependencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional en su caso, el contratista queda obligado a la correcta ejecución y construcción y a responder de los defectos que resultaren de la misma y de los vicios ocultos de la obra y de cualquiera responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal.

Artículo 38. Los delitos y faltas que se cometan con motivo de la preparación, celebración y cumplimiento de los contratos de -- obras a que se refiere esta ley se sancionarán de acuerdo con lo dispuesto en el Código Penal para el Distrito y Territorios en materia común y para toda la República en materia federal y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

4. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

Esta Ley regula la deuda pública, la que se encuentra constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y que están a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o el Departamento del Distrito Federal.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la aplicación de esta ley, así como interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su cumplimiento.

Por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le compete: La emisión de valores, la contratación de empréstitos, la regulación monetaria, la elaboración del programa financiero del Sector Público, con base en el cual se manejará la deuda pública con la inclusión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa, la autorización a las entidades para la gestión y contratación de financiamientos; el cuidado de los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública, la contratación y manejo de la deuda pública del Gobierno Federal, otorgando la garantía para la realización o

celebración de operaciones crediticias con organismos internacionales; la vigilancia en cuanto a la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamiento y la vigilancia para los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

Por otra parte, el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal, incluidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal.

"La Ley General de Deuda Pública tiende a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal o a través del crédito, tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda pública a través de la doble metodología que se propone: la normativa por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta Ley, y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo". *

* Exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública.

Como ya se ha visto, se considera a la deuda interna y a la deuda externa en forma unitaria, en virtud de la estrecha interdependencia -- existente entre ambas, por lo que son sometidas a un control y vigilancia similares, establece normas claras al concepto de empréstito y términos análogos para el sometimiento del control de requisitos de autorización a que deberán adaptarse las entidades del Sector Público Federal, indicando que la programación del crédito público deberá ceñirse a las bases que dicte el H. Congreso de la Unión, respecto de la aprobación del Presupuesto, derivando de dicha autorización la formulación de un programa financiero que será administrado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano responsable de las finanzas públicas.

Articulado Principal:

Artículo 1o. Para los fines de esta Ley, la deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las Instituciones y organizaciones auxiliares naciona-

nales de seguros y fianzas, y

- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos.

- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pacto se pague a plazos.

- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Artículo 4o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

1. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósito de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, - así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría, de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II. Elaborar el programa financiero del Sector Público con base en el cual se manejará la deuda pública incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamiento, fijando requisitos que deberán observarse en cada caso.

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos -- constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro, o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destina -

dos a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraen financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

Artículo 5o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

I. Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.

II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, los cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad que el Ejecutivo Federal lo autorice a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán

impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno.

Artículo 6o. Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para -- efectuar las negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así -- como la demás información que les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Artículo 9o. El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal, incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, -- al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos; -- asimismo, informará trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a

propósitos de regulación monetaria.

Artículo 19. Las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 1o. de esta ley, que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

Artículo 20. Independientemente de lo dispuesto en el último párrafo del artículo anterior, las entidades mencionadas en el artículo 1o. de esta ley deberán formular en cada caso la solicitud correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañando la información que lo determine.

Artículo 21. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar financiamientos a favor de las entidades a que se refiere este capítulo cuando los programas de actividades, apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados.

Artículo 30. Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo.

Artículo 32. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.**
- II. Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera, para alcanzar los objetivos de la política económica nacional.**
- III. Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal, en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretenden contratar.**
- V. Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda pública externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.**
- VI. La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento que las entidades del sector público contraten anualmente.**

VII. En general todos aquéllos que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa de las entidades del sector público y las que le señalen esta ley y otros ordenamientos.

Para la programación de los financiamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta la opinión de la Comisión.

Como se puede observar esta Ley busca recoger en un solo instrumento, los diversos en la materia, de manera que exista una mayor comprensión en la concertación o autorización de empréstitos y en la forma de pago de la deuda pública nacional. Le otorga al Congreso de la Unión la facultad, en su caso, de autorizar la programación de la deuda del Sector Público Federal, para lograr un adecuado control del crédito de la nación, afectando de esta manera a el control de la economía del país y en forma específica de las entidades del Subsector Paraestatal.

5. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Esta Ley regula y norma a través de sus disposiciones, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal; dicha Ley será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Trata a todo gasto público, tanto por su tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, como por quien lo efectúa, Gobierno Federal y Administración Pública Paraestatal. También se propone sentar las bases, para que en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que les están encomendadas. Se prevé que la programación se base en las directrices y planes de desarrollo económico-social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que se trata de garantizar la unidad y la congruencia en la acción.

Esta Secretaría estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto

de Egresos de la Federación. Este presupuesto será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal y comprenderá las provisiones que habrán de realizar el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República. En un capítulo especial contiene las provisiones del gasto público que habrán de realizar los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos.

Desde luego se prevé que la programación se base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que se garantiza que haya unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades. La programación se llevará a cabo en cada entidad con base acumulativa, para que se puedan determinar costos y facilitar la evaluación de los programas; los sistemas contables deben permitir determinar la eficacia y eficiencia del Gasto Público, el que realizan los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos del Gobierno Federal o de otra entidad del Sector Público.

El ejercicio de este Gasto deberá ajustarse al monto autorizado -

para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como ampliación automática en los presupuestos.

Principales Artículos:

Artículo 1o. El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 2o. El gasto público federal comprende las erogaciones - por concepto del gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Organismos Descentralizados.
- VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- VIII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Fede-

ral o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Artículo 7o. Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Artículo 13o. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaboran para cada año calendario y se fundarán en costos.

Artículo 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir de el 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Artículo 18. La Secretaría de Programación y Presupuesto, queda facultada para formular el Proyecto de Presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.

Artículo 19. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso o inmediato siguiente.
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financiera y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Artículo 30. En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, -

que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Artículo 39. Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Artículo 41. Las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

Como ya vimos, este instrumento moderniza y mejora el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal, los que se encuentran incluidos en las erogaciones por concepto del gasto corriente, inversión física y financiera y de pagos de pasivo, señalando, además que el gasto público federal comprenderá el que realizan las entidades de la Administración Pública Paraestatal, los tres poderes y el departamento del Distrito Federal.

Considero que lo más importante asentado por esta Ley es la obliga-

toriedad de presentar presupuestos con base programática y no por objeto del gasto, ya que eso trae en sí el uso del presupuesto como herramienta de programación, planeación y control, aspecto de importancia económica capital por los ahorros que trae consigo y la detección de despilfarros que continuamente se realizan.

6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El 10. de diciembre de 1976, el Presidente José Lopez Portillo envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento, aprobado por unanimidad el 22 del mismo mes, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958.

La nueva legislación contiene ajustes importantes a la administración pública, sobre todo en materia económica. Sin embargo, como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de ley. "La organización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicidades existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública, procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuales son las facultades de las distintas entidades de la admi --

nistración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento. -

El proyecto de reorganización que me permito proponer, pretende convertir la estructura burocrática que ha desarrollado la Administra --
ción Pública en un instrumento con responsabilidades claras y preci-
sas".

Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del ramo de su más inmediata competencia; las em-
presas públicas se agrupan en un mismo sector con el objeto de bus -
car el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras.

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio -
propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las depen -
dencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones".

Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de -
programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos -
que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridada
des y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con decisión-
de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resul-
tados.

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial.

Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada Sector de Actividad Económica para la cual estarán facultadas para coordinar los Organismos Descentralizados las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La integración de sectores de la Administración Pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio; tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

Por otra parte, "se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

Con esta modalidad de la delegación de la autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos

administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República".

Por lo que para alcanzar la más eficaz atención y el más eficiente despacho de los asuntos de la competencia de las dependencias o entidades deberán promover el estudio y proponer la definición de aquellos casos para los cuales resulte viable y conveniente el delegar facultades en funcionarios subalternos, o desconcentrar funciones en órganos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos. Cuando así se requiera, estos casos de delegación de facultades deberán constar en acuerdos del Titular publicados en el Diario Oficial de la Federación. En los casos de la creación de órganos desconcentrados se requerirá del Acuerdo Presidencial respectivo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que integran la Administración Pública Centralizada, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría Gene-

ral de la República: y forman la Administración Pública Paraestatal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos ambas áreas constituyen la Administración Pública Federal.

Dentro de la Administración Pública Centralizada, señala que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y que los titulares de estas dependencias ejercerán las funciones de su competencia por Acuerdo del Presidente de la República, así como que cada Secretaría o Departamento formulará respecto de su competencia, proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, los que deberán ser expedidos por el Presidente de la República, e ir firmados por el Secretario respectivo, para su validez y observancia constitucionales, agregando que corresponde a los titulares de las Secretarías y Departamentos, el trámite y resolución de asuntos de su competencia, los que podrán delegar en sus funcionarios el despacho de dichos asuntos, de acuerdo a lo establecido en el reglamento interior que les corresponda y otras disposiciones legales, diciendo también que en los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la Dependencia según el asunto de que se trate.

Uno de los cambios más trascendentes consistió en crear la Secre-

taría de Programación y Presupuesto, la que se encargaría de la elaboración de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de la programación del financiamiento en cuanto a la inversión, al gasto corriente y la evaluación de resultados, con el fin de realizar adecuadamente el control presupuestario y de contar con la información necesaria para sus labores de programación. Se ubican en esta Secretaría la preparación de la Cuenta de Hacienda Pública Federal y el Sistema Nacional de Estadística.

Con anterioridad las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto correspondían a diversas dependencias que se encargaban de la planeación de las actividades públicas de su funcionamiento y control. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Correspondían a la Secretaría de la Presidencia las siguientes atribuciones:

- Recabar los datos y elaborar, con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública -

federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos: proyectos el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República.

- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal.

En realidad y en este caso las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se han ampliado considerablemente respecto a las de la Secretaría de la Presidencia, la cual no estaba plenamente capacitada por la ley para elaborar planes globales de desarrollo económico para todo el país.

Por lo que respecta a la Secretaría del Patrimonio Nacional, eran sus atribuciones las que a continuación se detallan:

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación o las sociedades o instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresa -

mente encomendados o subordinados a otra dependencia.

- Disponer de la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal en los casos que señale el Presidente de la República.

- Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

- Intervenir en los daños o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal y vigilar la ejecución de los mismos.

- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios, instituciones particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine con objeto de comprobar que se efectúe en los términos establecidos.

A la Secretaría de Industria y Comercio se le encargaba de:

- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país.

Las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto abarcan todas esas atribuciones que antes realizaban otras dependencias.

Cambios importantes en la Administración Pública.

- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Como otra modificación importante y significativa de la Administración Pública, es la relativa al sector rural y en cuanto a ésta en la exposición de motivos del proyecto de ley se indica lo siguiente:

- La organización de la producción agropecuaria tradicional se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa propone reunir en una sola Secretaría de Estado las atribuciones conferidas a las Secretarías de Agricultura y Ganadería, por una parte, y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la otra.

La dependencia resultante de esta fusión se denominaría Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la que tendrá a su cargo todas las atribuciones que le correspondían a ambas, excepto a algunas que se adjudican a otros ramos de la administración pública.

- SECRETARIA DE COMERCIO.

Otra nueva dependencia, la que absorbe las funciones de la Secre -

tarfa de Industria y Comercio en materia de comercio interior y de comercio exterior; respecto de este último también recibe atribuciones que correspondían a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.

De la primera toma, sobre todo, las facultades relativas a la política arancelaria y a los estímulos fiscales a la exportación. De la segunda, lo referente a la promoción del comercio exterior, función que la cancillería compartía con la SIC.

- DEPARTAMENTO DE PESCA.

También se crea el Departamento de Pesca. (De hecho los departamentos administrativos y las secretarías de Estado tienen el mismo rango). Prácticamente todas las funciones de esta nueva dependencia correspondían anteriormente a la Secretaría de Industria y Comercio. En general, en dicho departamento administrativo se concentran todos los asuntos relativos a la pesca: formular y conducir la política pesquera; intervenir en la formación y organización de la flota pesquera y coordinar la construcción de embarcaciones pesqueras; fomentar las cooperativas del ramo; promover la industrialización de los productos de esta actividad; coadyuvar con la Secretaría de Comercio en el fomento de los productos pesqueros; realizar actividades de acuicultura (función que antes correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos).

-SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL-

Es otra de las nuevas dependencias, cuya principal característica es la de encargarse de todo lo relativo a la industria. Sus funciones provienen fundamentalmente de dos Secretarías que desaparecieron; la del Patrimonio Nacional y la de Industria y Comercio.

De la Secretaría del Patrimonio Nacional se tomaron las atribuciones que a continuación se detallan:

- Poseer y vigilar, conservar o administrar bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables y los de dominio público y uso común.
- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior, así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia.
- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones licencias y permisos, la vigilancia cuando se requiere conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra de-

pendencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no están encomendados expresamente a otra dependencia.
- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia.
- Llevar el catastro petrolero y minero.
- Intervenir en las salinas ubicadas en terreno de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.
- Asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias.
- Intervenir en la industria de transformación y en la industria eléctrica.
- Fomentar y organizar la producción económica del artesano, de las artes populares y de las industrias familiares.
- Proteger y fomentar la industria nacional.
- Proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural, y fomentar y regular la organización de los productos industriales.
- Promover y realizar, en su caso, la investigación técnica e industrial.

- Intervenir en las industrias extractivas.
- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial.
- Intervenir en los términos de las leyes relativas, en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales.
- Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia tecnológica.
- Establecer y vigilar las normas específicas industriales.
- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial.

- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

Por lo que toca a esta Secretaría se tiene que: con el propósito de integrar las facultades de gobierno relativas a la vivienda, el desarrollo urbano y otras cuestiones conexas, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Se trata de sumarle a la Secretaría de Obras Públicas diversas funciones dispersas en varias dependencias.

De estas últimas correspondían a la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional.

- Poseer, vigilar o administrar los inmuebles de propiedad federal, destinados o no, a un servicio público, o a fines de interés social o general, los propios que de hecho utilice -

para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

- Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y sustituir a los funcionarios de las mismas.

- Proyectar las normas y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.

- Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de Ley, siempre que no esté encomendada expresamente a otra dependencia.

- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.

- Mantener al corriente el aváluo de los muebles e inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.

La Administración Pública Paraestatal dicta las políticas a seguir de las entidades paraestatales en cuanto a su planeación, coordinación y evaluación.

Esta Ley detalla claramente que serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, a las empresas de participación estatal, mayoritarias y minoritarias, incluyendo que éstas estarán a cargo de un Comisariado designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.

En cuanto a los fideicomisos a que se refiere la presente Ley, deberán ser los que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único.

Aspectos Relevantes de los principales artículos de esta Ley:

Artículo 2.º En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y
- III. Fideicomisos

Artículo 9.º Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Artículo 10.º Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Artículo 12. Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

Secretaría de Comercio

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Departamento de Pesca

Departamento del Distrito Federal.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.** Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II.** Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.
- III.** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del Artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;
- IV.** Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.
- V.** Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI.** Dirigir la política monetaria y crediticia;
- VII.** Administrar las casas de moneda y encaje.
- VIII.** Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas;

- IX. Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales, y
- X. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;
- III. Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país.
- IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

- V. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración paraestatal;
- VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas.
- VIII. Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IX. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia.
- X. Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el

Presidente de la República;

- XI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;
- XII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, y
- XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 33. A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;
- II. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprove-

char o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- III. **Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;**
- IV. **Llevar el catastro petrolero y minero;**
- V. **Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;**
- VI. **Intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias;**
- VII. **Asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias.**
- VIII. **Intervenir en la industria de transformación y en la industria eléctrica.**
- IX. **Fomentar y organizar la producción económica del artesano, de las artes populares y de las industrias familiares;**

- X. Proteger y fomentar la industria nacional;
- XI. Proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural y fomentar y regular la organización de productores industriales;
- XII. Promover y realizar, en su caso, la investigación técnico-industrial;
- XIII. Intervenir en las industrias extractivas;
- XIV. Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera ..
- XV. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial;
- XVI. Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales;
- XVII. Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;
- XVIII. Establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales;
- XIX. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial, y
- XX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 34. A la Secretaría de Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir las políticas generales de comercio del país.
- II. Intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país.
- III. Establecer la política de la distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, escuchando la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: y de los productos pesqueros, escuchando la opinión del Departamento de Pesca.
- IV. Fomentar el comercio exterior del país.
- V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y -- participar con la mencionada Secretaría en la fijación de -- los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.
- VI. Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

- VII. Orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor.
- VIII. Coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población.
- IX. Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero.
- X. Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la distribución o el consumo.
- XI. Intervenir en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.
- XII. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial.
- XIII. Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, incluso de carácter regional o nacional.
- XIV. Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.
- XV. Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

- XVI. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial, y
- XVII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 35. - A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción -- agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.
- II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos -- técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura.
- III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- IV. Organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria.
- V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola, cuyo objeto sea la producción agropecuaria o silvícola, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria.

- VI. Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media y establecer y dirigir escuelas de agricultura, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.
- VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros.
- VIII. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares.
- IX. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.
- X. Organizar y dirigir los estudios trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar, en los convenios internacionales de la materia.
- XI. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques.

- XII. Organizar y administrar el aprovechamiento racional de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.
- XIII. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales.
- XIV. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal.
- XV. Organizar y administrar reservas forestales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales.
- XVI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza.
- XVII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos.
- XVIII. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial cuando se trate de la generación de energía eléctrica.
- XIX. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de pro-

piedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia.

- XX. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, municipios o de particulares.
- XXI. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial.
- XXII. Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas.
- XXIII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.
- XXIV. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.
- XXV. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes.
- XXVI. Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la obtención de agua para las poblaciones, previa consulta con la

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- XXVII.** Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y planear, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se convenga con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- XXVIII.** Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacer antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas -- ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Salubridad y Asistencia.
- XXIX.** Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal.

Artículo 37. - A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.
- II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio Nacional.
- III. Promover el desarrollo de la comunidad.
- IV. Formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.
- V. Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- VI. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias.
- VII. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equipados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

- VIII. Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra.
- IX. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares.
- X. Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y sustituir a los funcionarios de las mismas.
- XI. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género.
- XII. Organizar y administrar los parques nacionales.
- XIII. Proyectar las normas, y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.
- XIV. Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de esta ley, siempre que no esté encomendada expresamente a otra dependencia.

- XV. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.
- XVI. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.
- XVII. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.
- XVIII. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales.

Artículo 43. - Al Departamento de Pesca, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir la política pesquera del país.
- II. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos.
- III. Otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuáticas.
- IV. Fijar las épocas y zonas de vida de las especies acuáticas y establecer viveros, criaderos y reservas, así como organizar y fomentar la investigación sobre la flora y fauna marítima, fluviales y lacustres y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento de la piscicultura.

- V. Realizar actividades de acuicultura.
- VI. Intervenir en la formación y organización de la flota pesquera y coordinar la construcción de embarcaciones pesqueras.
- VII. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores.
- VIII. Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadoras y frigoríficos.
- IX. Coadyuvar con la Secretaría de Comercio en el fomento al consumo de productos pesqueros.

Artículo 45. - Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados 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.

Artículo 46. - Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y -- las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos.

Artículo 47. - Se asimilan a las empresas de participación estatal -- mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en

las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 49. - Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

Artículo 50. - El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Artículo 54. - Las entidades de la administración pública paraestatal deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten.

Es necesario mencionar el hecho de que en este trabajo sólo se especificaron las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que sufrieron modificaciones sustanciales en sus funciones administrativas con motivo de la Reforma Administrativa que quedó

plasmada, como ya vimos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que implicó la creación de seis nuevas dependencias y la desaparición de dos más, así como la redistribución de 16 de las 18 dependencias centrales del Ejecutivo Federal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran los instrumentos por medio de los cuales las entidades paraestatales se incluyen las Instituciones Nacionales Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguro y Fianzas, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo Federal, con el fin de actuar en forma integral, implicando así un pleno reconocimiento a su autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica, lo que caracteriza a la Administración Pública Paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que se establecen en la presente ley, asentando la estructura sectorial y reordenando por funciones a las Secretarías de Estado, como vemos, la regulación unitaria de las dependencias y su coordinación por medio de la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia, da nuevos elementos de acción económica pública, por lo que las entidades se agrupan dentro de un mismo sector, con el objeto de buscar el apoyo sistemático y complementación de unas a otras y así poder equilibrar la balanza económica del país.

Esta ley busca ordenar las funciones productivas y de servicios bajo parámetros de medición homogéneos, ya que de esa manera se podrán seguir políticas de oferta y demanda, participación en mercados comunes o cautivos, fijación de precios, disponibilidad de empleo, mejor distribución del ingreso y mayor participación social de los diferentes grupos menos protegidos.

Este marco legal, ejemplificado con algunas disposiciones, ha sido la base para la consolidación de las instituciones del Sector Público mexicano.

El proceso económico de planificación, implica una labor coordinada que se debe llevar a cabo a un nivel muy desagregado de la economía, al nivel de los sectores sociales y regionales y aún al de los proyectos específicos de inversión. El mecanismo necesario para llevarlo a cabo se concibe en términos de un método de planificación y responde, en sus partes, a una división del trabajo que permite aprovechar al máximo las habilidades y calificaciones de los agentes públicos y privados que conforman el proceso económico.

Esta necesidad es aún evidente en el caso del Sector Público, cuyas funciones y actividades son muy heterogéneas y se puede confundir con las que llevan a cabo otros sectores económicos y sociales.

No se pretende, por lo tanto, abarcar todos los enfoques a que puede someterse una clasificación de esta naturaleza.

Se distingue primero la acción de orientación del proceso económico del país que se realiza mediante un sistema de regulaciones, cuya finalidad es inducir un determinado comportamiento de los agentes económicos; estas regulaciones permiten corregir la conducta derivada de la acción del mercado de dichos agentes, que se ejerce no sólo en el campo económico, sino también en los campos político y social.

Por otra parte, están aquellas funciones directas del Estado, que tienen por objeto la producción de bienes y la prestación de servicios y, por lo tanto, son actividades ajenas a la regulación.

Un tercer tipo de acciones son las transferencias, que constituyen pagos al Sector Privado, como los de previsión y las subvenciones y subsidios.

Finalmente, se pueden considerar las distintas formas que el Estado emplea para obtener recursos de la economía, tales como impuestos, tasas, contribuciones, colocaciones de la deuda pública, etc.

Todas estas diferentes categorías de acciones se interrelacionan.

La realización, por parte del Estado, de obras básicas para fomentar el desarrollo de un área, debe generalmente complementarse con medidas de exención impositiva o de otorgamiento de crédito, para obtener el establecimiento de actividades productivas en "X" región. A veces, una medida que tienda, por ejemplo, al racionamiento de ciertos artículos induce al Estado a crear un organismo que se ocupe de la comercialización de los mismos.

De acuerdo al enfoque de Estado Productor, son las llamadas acciones directas del Estado, las que deben ser objeto de la planificación del Sector Público. En consecuencia, constituyen el campo de su planificación.

EL IMPACTO ECONOMICO DE LA DIVISION DE ACTIVIDADES POR RAMOS Y/O SECTORES.

La Reforma Administrativa del Gobierno Federal se concibe como uno de los medios más importantes para acceder al modelo de país al que aspiramos y para lo que se requiere abrir nuevos canales a la participación, mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales, simplificando las estructuras y los procedimientos administrativos y volver más sencilla para la población, la acción del Estado.

" Necesitamos integrar cabezas de sector en el aspecto industrial, en el aspecto agropecuario, y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de sector que, a gran nivel global, propicien la coordinación, que no es un propósito; coordinar es una acción resultante, - que entraña la necesidad de establecer un orden; un orden en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas. Si no concertamos un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad - esto es en el tiempo y en el espacio - las acciones, si no se establece una estrategia o modalidad, si no se establece un recurso, si no se establece una interrelación -y todo esto entraña un orden- , no podemos coordinar; la coordinación será un buen propósito que se frustrará, porque no tiene posibilidad de armonizarse. Lo que necesitamos es organización para organizarnos, organizarnos para programar; programar para ordenarnos; ordenarnos para coordinar "

La necesidad de conducir en forma ordenada el proceso económico y social obliga a analizar y programar de mejor manera los diversos problemas que en la realidad se presentan estrechamente interrelacionados.

La reorganización sectorial se puso en marcha con el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1977, que agrupa a las entidades paraestatales existentes, bajo la coordinación de los distintos titulares de las dependencias centralizadas.

En dicho acuerdo, se responsabilizó a cada coordinador sectorial del estudio y propuesta de las reformas administrativas que debiera hacerse en el sector correspondiente, con el propósito de que las entidades paraestatales agrupadas bajo su responsabilidad se volvieran cada vez más eficientes y eficaces de manera fundamental para efectos programáticos y de evaluación de resultados.

Ahora bien, la programación siempre ha exigido el agrupamiento de las actividades afines y relacionadas a propósitos comunes es con la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando se introduce el concepto de sector administrativo, con la finalidad de coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se han establecido dos tipos de sectores: uno, Orgánico- Estructu-

ral y otro, Operativo-Funcional. El primero se le ha denominado Sector Administrativo y el Segundo Sector de Actividad Económico-Social.

Por sector administrativo debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, a quien le compete la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas que, en conjunto, persiguen dichas entidades.

En cambio, un sector de actividad económica y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación -para efectos globales- requiera un grado mayor de consolidación de las actividades de la Administración Pública Federal. En este sentido puede afirmarse que el sector administrativo ha venido a facilitar la sectorización económica-social para la programación y la formulación del presupuesto. Hay tantos sectores administrativos como Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es decir dieciocho.

Por otra parte, como complemento de la Ley Orgánica se encuentra el Acuerdo del 17 de enero de 1977, que además de agrupar por sectores a los Organismos Descentralizados, empresas particulares -

estatales y fideicomisos, incluye también y por vez primera a las Instituciones Nacionales de Crédito y establece las atribuciones - que como cabezas de sector corresponden a las distintas dependencias centralizadas, otorgando además a la Secretaría de Programación y Presupuesto, las facultades que con anterioridad correspondían a la Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Patrimonio -- Nacional y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que conforme a esta disposición y para efectos de la programación y presupuesto, se han reducido a doce, que son los sectores de actividad económica y social que se enumeran a continuación, con el número de entidades de la administración paraestatal que se ubican en cada Area.

Sector Agropecuario y Forestal *

Secretaría de Agricultura y Recursos
Hidráulicos. Secretaría de la Reforma
Agraria.

- 11 Organismos Descentralizados
- 54 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 92 5 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 22 Fideicomisos

Sector Pesca

Departamento de Pesca

- 22 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 27 2 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 3 Fideicomisos.

* Estos datos aparecieron publicados en el periódico El Día.
Suplemento Especial junio/77

Sector Industrial

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

- 10 Organismos Descentralizados
- 217 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 291 42 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 22 Fideicomisos.

Sector Comercio

Secretaría de Comercio

- 7 Organismos Descentralizados
- 40 30 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 3 Fideicomisos

Sector Turismo

Secretaría de Turismo

- 1 Organismo Descentralizado
- 12 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 24 2 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 9 Fideicomisos.

Sector Política Económica

Secretaría de Programación y Presupuesto. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 2 Organismos Descentralizados
- 81 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 149 3 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 63 Fideicomisos

Sector Administración y Defensa.

Secretaría de Gobernación Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del D. F. Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretaría - de la Defensa Nacional. Secretaría de Marina.

- 3 Organismos Descentralizados
- 30 19 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 8 Fideicomisos

Sector Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- 5 Organismos Descentralizados
- 49 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 6 Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- 9 Fideicomisos

Sector Asentamientos Humanos

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- 48 Organismos Descentralizados
- 106 6 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 52 Fideicomisos

Sector Educación

Secretaría de Educación Pública.

- 14 Organismos Descentralizados
- 40 13 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- 13 Fideicomisos

Sector Política Laboral

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- 3 Organismos Descentralizados
- 6 3 Fideicomisos

Sector Salud y Seguridad Social.

Secretaría de Salubridad y Asistencia,
Instituto Mexicano del Seguro Social.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

- 17 Organismos Descentralizados
- 18 1 Fideicomiso

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO

La organización descentralizada, es una delegación de facultades que otorga autonomía orgánica a los organismos que se crean, lo que significa que se desprenden de la misma en el sentido de que no se encuentran sujetos a la jerarquía de la autoridad, en virtud de que tienen poder de decisión para tomar sus propias resoluciones y están en posibilidad de dictar disposiciones de carácter general.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización mediante la cual se constituye legalmente una persona jurídica de derecho público, para realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la autoridad gubernamental, ni de la unidad financiera del poder central.

Según el Maestro Gabino Fraga, dentro de las características fundamentales de la descentralización, está la existencia de una personalidad jurídica y patrimonio propios y puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

" La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica, dice Buttgenback, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridad distinta del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía " 5 /

En cuanto a la autonomía de las entidades descentralizadas se puede decir que éstas tienen independencia y autonomía relativas, no absolutas, puesto que esto implicaría un Estado dentro de otro Estado.

A la descentralización se le puede clasificar en dos grandes ramas:

- a) La Descentralización Administrativa Territorial o Regional.
- b) La Descentralización por Servicios.

- a) La Descentralización Administrativa Territorial o Regional.

Esta se apoya en una base geográfica, forma una entidad con cierta autonomía, bajo un régimen jurídico determinado, para solucionar necesidades que le sean comunes.

Como caso típico de esta primera rama de descentralización, está el Municipio, como una forma mixta de descentralización política y administrativa, lo que constituye, según el artículo 115 de la Constitución, la base de la organización política y administrativa de los Estados.

Es necesario mencionar que la regionalización considera la disponibilidad de información como algo básico y, dado que ésta debe ser más asequible a nivel estatal, se deben tomar en cuenta los aspectos económico-fiscales de las entidades federativas, en el proceso actual

de descentralización, ya que uno de los principales problemas que enfrenta la administración pública en nuestro país, es el relacionado con la tributación, haciéndose necesaria una regionalización para la mejor administración fiscal federal.

b) La Descentralización por Servicio.

Esta sólo comprende a aquéllos organismos creados por una Ley del Congreso o acto administrativo, en los que se ha delegado el desempeño de determinadas funciones que originalmente correspondían al Poder Central y dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En México, se ha adoptado la teoría de la descentralización, desarrollada en Francia para justificar la autonomía concedida a determinadas regiones y, posteriormente utilizada bajo el nombre de descentralización por servicio para configurar los llamados organismos descentralizados.

En nuestro país, algunos de éstos organismos actúan con ciertas facultades y libertad, pero no tienen medios financieros suficientes y deben ser auxiliados por la administración central para asegurarles su autonomía orgánica y financiera, dotándolos de elementos necesarios para su desenvolvimiento y control, ya que prestan un servicio público o realizan políticas de interés general.

Por otra parte, es importante mencionar que la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política en que ésta opera en el régimen federal, mientras la primera se realiza exclusiva

mente en el ámbito del Poder Ejecutivo; la descentralización política implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales. "Mientras la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal, los Estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los organismos administrativos descentralizados, sino que por el contrario, es originaria en el sentido no atribuido expresamente al Estado Federal" . 6/

El Presidente López Portillo ha señalado que hay que vivir el federalismo "en toda la dimensión dinámica surgida del vigor de renovación de la provincia y del ánimo inagotable de cada mexicano", ya que "hay una multitud de funciones de gobierno que pueden realizarse y que ya se están realizando mejor en las entidades federativas". Y agrega que "se viene avanzando con decisión y hasta donde lo han permitido los esfuerzos conjuntos de todos los niveles de gobierno, en el impulso de otras medidas y programas destinados también a vigorizar el federalismo"

La política de la descentralización tiene por objetivos, reducir los desequilibrios regionales y acelerar la integración del país a todos los niveles, tanto geográficos como socioeconómicos, por lo que en consecuencia, se podría pensar que la descentralización como término genérico debe aplicarse en el orden de lo económico, enfocándola al desarrollo industrial y cultural del país, pero de hecho se da también en

el orden administrativo, como vimos en la descentralización por servi
cio.

Ahora, haré una breve referencia de la Desconcentración.

La Desconcentración es una figura dentro de la administración centr
alizada, que se origina cuando a un órgano se le dan facultades de de
decisión, sin desprenderlo de la estructura jerárquica en la cual se en
encuentra; únicamente se le delegan facultades de decisión, sin que de
je de pertenecer a la organización centralizada. *

Al considerar a la Desconcentración como un procedimiento de cara
cter jurídico, estamos pensando que si bien se ha oficializado su ex
istencia, su vida no tiene base jurídica definitiva.

"Las bases para dictar los elementos o crear el régimen jurídico de
la Desconcentración, existen en nuestra Constitución, pero los elemen
tos en sí de la Desconcentración, no se quedan más que en este ru
bro, en ser puramente elementos que podríamos encontrar dispersos
en cada uno de los sectores enunciados: Centralizado y Descentralizado.

Sin embargo, esos elementos como son los acuerdos del Titular del
Ejecutivo Federal de enero y marzo de 1974, las leyes orgánicas el
D.D.F. y de la Procuraduría del Distrito y Territorios Federales, el

* La organización centralizada en nuestro país, es la que constituye el régimen
de centralización administrativa y viene a ser la que reside
en el Poder Ejecutivo y en el conjunto de órganos que le están
subordinados. Ver artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal.

"así como las leyes implementadas por la Reforma Administrativa Federal, nos permiten afirmar que son elementos que posibilitan y apoyan la Desconcentración Administrativa" . 7/

En la Constitución de 1917, se hace una significativa transformación, en cuanto al desarrollo de la Administración Pública, al introducir nuevos elementos, como son los Departamentos Administrativos.

De esta manera la Administración Pública organizada en los términos de los principios constitucionales, se ha concentrado y centralizado a través de sus dependencias, originándose de una manera posterior y dispersa los fenómenos de desconcentración y descentralización.

Para tener una idea más clara de la Desconcentración, es necesario tomar en consideración la relación jerárquica, es decir, existen una serie de órganos inferiores subordinados y superiores a los que se está subordinado y que para la creación de un organismo desconcentrado, el órgano superior tendrá que transferir o transmitir facultades al órgano inferior, pudiendo ser a la inversa cuando este último órgano adquiere cierta independencia respecto del superior.

Para que la Desconcentración opere, deben existir nexos entre el órgano inferior con respecto al órgano superior, es decir, no debe destruirse el sistema de la Centralización; el órgano desconcentrado está dentro del régimen de la Centralización Administrativa y guarda con respecto del superior, determinadas diferencias.

Por otra parte, la doctrina administrativa afirma que las facultades

des que el órgano superior transmite o transfiere al inferior, deben ser exclusivas, como una condición sine qua non. Pero hay autores que discrepan de este punto de vista que plantea un problema muy difícil, un problema de largo alcance, la posibilidad de que las facultades que se transfieren puedan ser concurrentes y entonces se originen otros problemas funcionales de muy diferente naturaleza.

Por otra parte, es importante recordar que el proceso de desarrollo económico de nuestro país se ha caracterizado por la concentración de actividades básicas en la zona metropolitana, lo que ha traído la aglomeración industrial, el congestionamiento urbano, la contaminación ambiental, etc., todo esto nos indica la urgente necesidad que existe para desconcentrar y a la vez diversificar la economía nacional.

En seguida me permitiré transcribir algunos conceptos de Concentración y Centralización económica de la Licenciada en Economía, Ifigenia M. de Navarrete.

"Por concentración económica entendemos la aglomeración geográfica de actividades económicas que recurre al conjuro de las fuerzas del mercado, con objeto de aprovechar las economías externas.

Por centralización económica entendemos la reunión de un punto geográfico de los agentes políticos y económicos encargados de la toma de decisiones. Esta situación característica de las economías centralmente planificadas, supone que los planificadores conocen la función de utilidad o preferencia de la sociedad y que es ésta la que de

termina la asignación de recursos y no la soberanía del consumidor _
como supuestamente se hace en la economía de mercado".

Ahora bien, si analizamos los dos conceptos anteriores y toma- -
mos en cuenta nuestro régimen de economía mixta, observamos que _
en nuestro país, la actividad económica siempre ha estado muy con- -
centrada y a la vez centralizada, en el sentido de que muchas de las _
grandes decisiones se toman en el Distrito Federal, donde se encuen-
tran asentados los Poderes de la Unión, por lo que los pasos que re-
cientemente se han dado respecto de la desconcentración regional, han _
sido positivos para evitar el desarrollo exagerado de los órganos cen-
trales y así poder disminuir la concentración de la población, princi-
palmente en la capital de la República; esto constituye indudablemente, _
un importante avance en la reestructuración económica-administrativa _
de México.

1. FUNDAMENTOS DE LA TEORIA DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO.

En la actualidad y como ya vimos, el Estado no sólo regula, sino que participa activamente en el proceso productivo, la que trae consigo la concepción de economía mixta que generalmente prevalece en los países en vías de desarrollo; dentro de la política económica de los mismos, los encargados de llevarla a cabo, han caracterizado a la economía mixta por la coexistencia dentro de un sistema socio-político, de dos sectores de propiedad uno estatal y el otro privado, lo importante es que no sólo coexisten, sino que además el Estado coordina, promueve y dirige en forma fundamental las actividades económicas.

El Estado, en el sistema mixto, no es meramente un espectador de la acción de los particulares y tampoco elimina la existencia del mercado como orientador de la actividad económica, como sucede en los países que tienen régimen centralizado. Además ejerce su función rectora a través del poder de regulación que tiene sobre la actividad económica por medio de las disposiciones legales que dicta, o del manejo que hace de los recursos financieros y crediticios. Por otra parte, también decide la orientación de la actividad económica por medio de la producción directa de bienes y servicios que realizan las empresas estatales, producción que en algunos casos podría ser realizada por el sector privado, pero que el Estado decide llevar a cabo; o bien, crea monopolios estatales en sectores básicos, que ni política,

ni económicamente, sería conveniente dejar en manos de la iniciativa privada.

En América Latina destacan las características de la intervención del Estado, así como el apoyo al crecimiento y la protección a la iniciativa privada; del mismo modo se sustituye a los particulares tanto por la incapacidad de los mismos, como por reservarse al Estado áreas que considera claves para el desarrollo, es decir, generación de energéticos, educación, etc.

Por lo que toca a nuestro país, encontramos que la denominada economía mixta se da en el campo de lo jurídico, así como en el de lo político, cuando el Estado interviene directamente en el proceso productivo y acepta y estimula la participación de la iniciativa privada, como rector y director de la actividad económica.

El origen jurídico de las relaciones económicas entre el Estado y los particulares, lo encontramos previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la que señala la búsqueda de la democracia con justicia social, en el artículo 27, en donde señala la propiedad originaria de la nación y el derecho que tiene el Estado de transmitirla en dominio a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada.

Se sientan así las bases legales indispensables para la mejor convivencia entre el Estado y los particulares.

En la década de los veinte nacieron diversas instituciones fundamen

tales para el futuro desarrollo del país; creándose así el Banco Central (1925), poniendo en manos del Estado el control del sistema financiero, al mismo tiempo se establecen los cimientos de nuestro sistema bancario mixto, con la Ley General de Instituciones de Crédito y la Comisión Nacional Bancaria.

Se impulsó la comunicación entre los diferentes sectores del país, a través de la Comisión Nacional de Caminos y se inició la satisfacción de la demanda de los campesinos por medio de la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Es necesario destacar, que el paso fundamental para la configuración del Estado en nuestro país, lo dió Lázaro Cárdenas, con la expropiación del petróleo, lo que permitió que el desarrollo adquiriera una orientación nacionalista, a la vez que, en términos políticos, permitiera al Estado el control de los energéticos básicos.

A partir de entonces fue preocupación constante del Estado el estímulo al desarrollo industrial, así como la protección de la competencia externa, a la iniciativa privada, otorgándole los recursos internos necesarios para su buena participación en la vida del país.

En nuestro país, el Estado, ha tenido que intervenir activamente, cuando se da el caso de que la iniciativa privada no invierte, es entonces cuando trata de evitar decaimientos de la actividad productiva; el Estado ha otorgado innumerables facilidades a los particulares, sobre todo a los nacionales, con el fin de acelerar su dinamismo como con-

trapeso a la penetración de las grandes compañías internacionales.

Dentro del marco legal, el Estado por medio de los ordenamientos jurídicos, promueve la inversión mexicana y regula la inversión extranjera, definiendo claramente, las áreas que reserva para sí y para las nacionales, y para aquellos que pueden participar en cualquier inversión, independiente de su nacionalidad.

En fin, esta ley, demuestra los elementos jurídicos necesarios y la convicción plena del Estado Mexicano, para mantener el régimen de economía mixta, en donde el inversionista particular puede invertir con la confianza de que realiza una actividad debidamente sancionada por nuestras leyes.

2. DIFERENCIAS BASICAS ENTRE LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION.

En este apartado se tratarán las diferencias básicas encontradas entre la Descentralización y la Desconcentración, por lo que de acuerdo a las ideas expuestas en incisos anteriores, se hará de los dos conceptos una diferencia básica.

La Desconcentración, con importancia cercana e intención parecida a la Descentralización, es sin embargo, muy distinta, porque la Descentralización significa personalidad separada, y la Desconcentración significa descongestionamiento del Poder Central, es decir, se produce dentro de la Administración Pública Centralizada mediante una repartición de competencias en las que el órgano central superior cede funciones a otro también central o a un órgano con circunspección limitada. Ello propicia el acercamiento de la administración a los administrados, la acción administrativa rápida y flexible y el incremento de la iniciativa y responsabilidad de los funcionarios en sus respectivos niveles.

La Desconcentración consiste en aumentar las facultades de las instituciones superiores y de este modo descongestionarias técnicamente en virtud de que no se rompen los vínculos jerárquicos, o sea, es la entrega de facultades o funciones a órganos dentro de la propia administración centralizada, para que lleven a cabo decisiones que correspondan a los entes superiores de la propia organización, en cam-

bio, la Descentralización descarga facultades, pero otorgando a los organismos que se crean, autonomía orgánica y patrimonio propios, lo que significa que pueden tomar sus propias resoluciones, esto indica por supuesto, que se desprenden de la autoridad del poder central, en el sentido de que no están sujetos a su jerarquía, esto es, que las entidades que forman el Sector Descentralizado, tienen autodeterminación directa.

Como se ve, la personalidad jurídica y el patrimonio propio, son características fundamentales de la Descentralización. No se dan en la Desconcentración,

En ningún caso un organismo desconcentrado puede interferir en las facultades legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración, pero sí trabajar en el mismo renglón. El organismo descentralizado, tampoco interfiere, pero su autoridad es en áreas de actividad económico-social, que escapan a las funciones del poder central o que lo complementan.

Por otra parte, la desconcentración puede hacerse por razones políticas o económicas, pero sin embargo, no pierde su carácter jurídico, corresponda o no a las finalidades que lo originaron, ya que puede rebasar su finalidad e incluso perderla. En cambio las descentralizadas se crean para cumplir aspectos específicos, exclusivamente.

Es conveniente hacer notar que al referirme a la Descentralización en este inciso, lo hago únicamente respecto a la llamada por ser

vicio, y sólo mencionaré los diversos tipos que de ella se consideran en la doctrina, no en forma unánime, ya que su enumeración varía según los autores.

El Maestro Gabino Fraga considera tres tipos de descentralización:

1. Descentralización por Región
2. Descentralización por Servicio
3. Descentralización por Colaboración.

Por lo que hace al nombre, hay quien llama a la Descentralización conocida en México como "por servicio", con el nombre de funcional, siguiendo la terminología de Dugit, autor francés, y por lo que se refiere a la Desconcentración, el Lic. Olivera Toro, apunta que "a la desconcentración se le llama también descentralización burocrática, que es precisamente la expresión que toma Bielsa cuando dice que: Dentro de la Descentralización Administrativa, puede operarse otra descentralización pero no con los órganos dotados de personalidad, sino tan sólo de cierta competencia limitada y dependiente jerárquicamente del órgano central. Esa descentralización se llama Burocrática, porque es desconcentración de órganos o de oficinas".

DIFERENCIAS BASICAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

ELEMEN TOS / TEORIAS	DESCONCENTRACION	DESCENTRALIZACION
Personalidad Jurfdi- ca	Si tiene; pero puede - prescindir de ella.	Siempre tiene, es carac- terfstica fundamental.
Vínculos Jerárqui- - cos.	Todos éstos vínculos están ligados por la - relación jerárquica - que implica una serie de poderes de la auto ridad superior res- - pecto de los actos y de los titulares de los órganos interiores.	No existen, respecto a la administración central.
Autonomfa	No tiene	Cuando existe, Autonomfa Técnica y Orgánica, se - tiene una verdadera des- centralización.
Patrimonio o Capi- - tal	No tiene patrimonio - propio, pero puede - preverse de uno es- pecial.	Si tiene
Forma de Crea- - - ción.	Decreto del Ejecutivo Federal o el Régimen de las Secretarfas.	Ley del Congreso de la - Unión o Drcreto del Eje- cutivo Federal.
Interferencia con - Organos Descentra- lizados.	En ningún caso un ór- gano desconcentrado puede interferir con las facultades consti- tucionales o legales - de los órganos centra lizados, ni invadir -	Tampoco interfiere. pero su autoridad es en áreas de actividad económico - social, que escapen a las funciones del poder cen- tral o que lo con - nent- tan.

ELEMEN TOS	TEORIAS	DESCONCENTRACION	DESCENTRALIZACION
	las jerarquías superiores de la administración, pero si trabajar en el mismo renglón.		
Razones Políticas y Económicas.	Si puede hacerse, Sin perder su carácter jurídico, puede rebasar su finalidad e incluso perderla.	Se crean para cumplir aspectos específicos de política, exclusivamente.	
Facultades.	En esta teoría, se entregan facultades dentro de la administración central, para que se lleven a cabo decisiones que correspondido a los organismos o autoridades superiores de la propia organización.	La organización descentralizada también descarga en esa forma de otorgar a los organismos que se crean, una autonomía orgánica, lo que significa que pueden tomar sus propias resoluciones y puedan dictar disposiciones de carácter general.	

3. EL NACIMIENTO DEL SUBSECTOR PARAESTATAL.

El fundamento y la existencia de una Administración Pública Paraestatal, los encontramos en la Constitución Federal de 1917, al establecer las bases de un derecho social, una de cuyas ramas es el derecho económico, que fija la necesidad de una intervención estatal en la prestación de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional, la explotación de recursos propiedad de la Nación y la atención de campos de la actividad económica en donde existe un interés social o general de la población por salvaguardarlos. Si bien es cierto que la Carta Magna del país estableció lineamientos para la participación del Estado en campos antes reservados a los particulares, y no fué sino a través de la reglamentación del Congreso de la Unión, cuando en 1947 se dió una base legal general para la creación y control de organismos descentralizados y empresas gubernamentales en México.

Por otra parte, el Gobierno Federal, después de la segunda Guerra Mundial, se dió cuenta de que el control que éste ejercía sobre los organismos y empresas del Estado no era eficaz, ya que en la mayoría de los casos se ignoraba el criterio para fijar la naturaleza jurídica de la entidad y a la vez faltaban mecanismos de supervisión financiera, lo que trajo como consecuencia la aparición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que salió publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

Ley que estableció desde el principio, la intervención de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la que entonces era Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; precisó además que los organismos descentralizados podrían ser creados por Decreto del Ejecutivo Federal y no sólo por Ley, y estableció la primera definición legal de lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el ámbito de la administración pública mexicana.

En este ordenamiento se planteó, de manera original, un tipo de control administrativo y financiero de las entidades del Sector Paraestatal con exclusión de las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales, dicho control se ejercía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además de estar facultada para establecer los procedimientos tendientes al correcto funcionamiento económico de las entidades que integran el Subsector Paraestatal, estaba autorizada para designar al personal que asumiera la inspección material de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como para elegir un representante en cada organismo o empresa que asistiera a las sesiones del Consejo de Administración u Organo Equivalente, teniendo además dicho representante las facultades de Comisario, encargado de la supervisión de los fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal, mediante el establecimiento del Comité Técnico que los manejaba, o bien a través de la designa-

ción de Comisarios Auditores.

Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó en 1948, la Comisión Nacional de Inversiones, que entre otras funciones tenía las de supervisar la marcha general de las operaciones de la Administración Pública Paraestatal, para lo cual señaló a los organismos y a las empresas que estaban sujetas a tal supervisión.

En cuanto al control y vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros, que ejercía también esta Comisión, fueron transferidas a la Comisión Nacional de Seguros, al extinguirse la Comisión Nacional de Inversiones el 19 de diciembre de 1949. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció la Oficina de Control y Vigilancia y de Participación Estatal, haciendo publicada la creación de esta Oficina en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949, para ejercer las funciones de superintendentes sobre las restantes empresas, pero en el mes de septiembre de 1951, estas funciones con respecto a la Comisión Federal de Electricidad se trasladaron por Decreto a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Fue creado también el Comité de Inversiones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de encargarse de una serie de actividades tendientes a instrumentar el control, la supervisión y la coordinación de los organismos y empresas públicas, pero desafortunadamente este mecanismo tampoco logró ser operativo, por lo cual el

29 de octubre de 1954, se publicó un nuevo Acuerdo que creaba la Comisión de Inversiones, como organismo dependiente del Ejecutivo Federal, estableciéndose bajo el régimen jurídico de esta Comisión, que todas las inversiones que pretendieron realizar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberían ser sometidas a la consideración previa de la Comisión, la que presentaría sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del programa respectivo y autorizaría sus modificaciones.

Por otro lado, durante el período de vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (del 1o. de enero de 1959 al 31 de diciembre de 1976) *, eran tres las Secretarías de Estado que tenían el control y la vigilancia de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. El control y la vigilancia presupuestal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el control y la vigilancia de inversiones, la Secretaría de la Presidencia; el control y la vigilancia de operación financiera y administrativa, la Secretaría del Patrimonio Nacional, quedando a su vez determinada la configuración y competencias por la Ley para el control mencionada inicialmente.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, que con base en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dió importantes pa

* Esta ley fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 1o. de enero de 1977.

sos para consolidar el Subsector Paraestatal, a partir de 1971, primeramente detectó las entidades que integran el Subsector Paraestatal, después introdujo normas y procedimientos administrativos y contables que que permitieran observar su funcionamiento, bajo criterios homogéneos. Esto último es posible gracias a que se posee un mejor conocimiento de las entidades para hacerlas congruentes en su funcionamiento con los señalamientos de política económica y jurídica que dicta el régimen.

"Con motivo de la promulgación de la nueva Ley para el Control, el número de las entidades registradas se amplió de 87 en 1970 a 817 en 1974.

Esta última cifra se integró por 65 organismos descentralizados, 282 empresas de participación estatal mayoritaria, 47 juntas federales de mejoras materiales, 387 fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal y 36 empresas de participación estatal minoritaria. La magnitud del conjunto, referida exclusivamente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria se aprecia mediante los indicadores siguientes: los ingresos de operación en 1974 fueron de \$130 mil millones, aportados en un 83% por las ramas de petróleo, energía eléctrica, industria de transformación, seguridad social, y fomento y regulación de actividades económicas, en tanto que sus recursos totales ascendieron a \$260 mil millones "

"Es obvio que la planeación y control de las operaciones de un sector paraestatal de esta magnitud y características, es condición básica para que pueda desarrollar plenamente sus funciones. Esta pro

gramación, como base del proceso administrativo, abarca el conjunto de acciones, técnicas e instrumentos cuya aplicación permite definir y establecer objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos, así como determinar los programas, políticas y procedimientos que se requieran para alcanzarlos. Mediante ellas se pretende evitar que las entidades públicas operen presionadas por circunstancias imprevistas, y se vean constantemente obligadas a rectificar, e incluso a modificar sus objetivos fundamentales, con el costo inherente que implica todo cambio o ajuste a los programas establecidos" 8/

Esto ha permitido al Estado atender un número cada vez más grande de funciones; evitando así la incorporación de éstas, a la saturada maquinaria burocrática central.

Se debe aclarar que el nacimiento del Subsector Paraestatal se debió básicamente a la decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917, no desempeñaba, entre otros, la explotación de los recursos propiedad de la Nación y la atención de sectores de la actividad económica, que representaban servicios básicos.

Organismos Descentralizados. - Son entidades creadas para ejecutar programas específicos; poseen cierto grado de descentralización funcional, por razones de mayor agilidad en la ejecución de sus actividades; personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma que adopten.

Que su objetivo o fines sean la prestación de un servicio público social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Han surgido así en nuestro país un gran número de entes con esas características, que han permitido al Estado satisfacer necesidades de orden general, que requieren de técnicas y de procedimientos especiales que no puedan incluirse dentro del marco del poder central. Muchos de ellos no tienen carácter empresarial, sino que persiguen otras finalidades de tipo cultural y científico, de desarrollo regional, de servicio social, etc.

Empresas de Participación Estatal. - Se definen como la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado.

Dicho concepto, a pesar de haber sido elaborado en el campo del Derecho Mercantil, es perfectamente aplicable a las empresas del Estado, distintas de las empresas del Sector Privado, únicamente en razón de sus titulares o empresarios, que son corporaciones públicas o sociedades mercantiles, en que el Estado participa o que él mismo ha constituido.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son entidades que reúnen los siguientes requisitos:

- a) 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, una o varias instituciones nacionales de seguros y fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de 50% o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano del Gobierno, para 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 equivalente.

4. CONPOSICION ACTUAL DEL SUBSECTOR PARAESTATAL.

La composición actual del Sector Paraestatal se caracteriza por su gran diversidad de funciones: un grupo de entidades se ocupa de la prestación de servicios públicos que tradicionalmente se han impartido bajo la tutela o la acción estatal directa; otras han pasado a formar parte del patrimonio público o han sido constituidas para ayudar a la ejecución de políticas o planes económicos concretos, en áreas estratégicas; algunas más fueron absorbidas por el Estado para preservar fuentes de empleo, y otras, fueron nacionalizadas en actos cuya característica más destacada fue la reafirmación de la soberanía nacional.

Esto no significa que el Sector Paraestatal haya operado anárquica o incoherentemente; cada vez más las entidades paraestatales se han ido ajustando a un proceso lógico y funcionan de acuerdo a las orientaciones fundamentales que dicta el régimen.

Más aún, el Estado detecta las áreas en las cuales es necesaria su participación y prevé la conformación del Sector Paraestatal que requiere el desarrollo del país.

De hecho, las entidades de la Administración Pública Paraestatal han respondido a las características de las diferentes etapas del proceso de desarrollo, aunque no hubiera una política definida al respecto. Así, el régimen cardenista reivindicó la propiedad de la Nación sobre el petróleo y los ferrocarriles y fundó la Comisión Federal de Electri

cidad. Durante la llamada etapa del "desarrollo estabilizador", se dió especial énfasis al aprovisionamiento de materias primas, a la prestación de servicios, a la consolidación de infraestructura y a la acción de polos de desarrollo.

En la actual etapa, varias razones explican la participación del Estado en la economía; interviene, en forma directa o indirecta, para hacer posible la capitalización del país; para regular el mercado y los precios de algunos bienes y, sobre todo, la oferta de mano de obra; para financiar el crecimiento de las empresas privadas y de las propias empresas estatales; para impulsar la enseñanza y la investigación técnico-científica a fin de dotar a México de los cuadros que en este renglón requiere; para que las empresas que debido a la tendencia del desarrollo científico tecnológico, revisten un carácter monopolista, tengan el carácter de estatales, y, finalmente, porque los grandes proyectos de inversión por sus propias características, sólo pueden ser realizados por empresas transnacionales, con el riesgo de la pérdida de la soberanía que esto implica, o por el Estado, que los realiza en beneficio del país.

Es por ello que la entidad paraestatal constituye un instrumento eficaz para orientar el proceso económico y permite al gobierno, como representante de la Nación, una gran capacidad para movilizar recursos, crear, fuentes de empleo, contribuir al desarrollo tecnológico independiente, evitar las disparidades sociales y regionales del crecimiento y contribuir a fortalecer la oferta de bienes y servicios a fin

de evitar perjuicios a la economía.

Ahora bien, la elaboración y el ejercicio de una política económica racional, requiere de medios aptos para ejecutarla y el Sector Paraestatal sólo podrá constituirse en un instrumento eficaz para cumplir los objetivos que le asignen, en la medida en que se presente como un cuerpo coherente y no como la suma de un grupo de entidades independientes y desarticuladas.

Se requiere entonces, integrar a las empresas y organismos desde un punto de vista institucional y operativo que permita coordinar los esfuerzos individuales y evitar duplicidades.

Lo anterior no significa, sin embargo, que sea menester contar con una administración centralizada del Sector Paraestatal, sino más bien señala la necesidad de adoptar mecanismos de coordinación que a la vez que dejen en manos de las entidades la responsabilidad administrativa y de operación que les compete, permitan precisar los objetivos y metas que deban ser alcanzados por el Sector Paraestatal, en los distintos campos en los que éste tiene una participación significativa, así como ejercer un efectivo control sobre los costos que esas metas implican.

Para concluir, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal que salió publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 - IX-78, encontramos las siguientes Entidades de la Administración Pública Paraestatal :

Organismos Públicos Descentralizados por Servicio 74

Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Federal, que participan los Gobiernos Estatales y Municipales 47

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria Directa 47

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria Indirecta 381

Empresas de Participación Estatal Minoritarias 56

Fideicomisos de la Administración Pública Federal 204

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posee las características básicas de las normas jurídicas, esto es, un producto cultural que se manifiesta de manera normativa en lo social, coercitiva en su finalidad y obligatoria por su carácter.
- La Constitución de 1917 sintetiza lo más notable del pensamiento liberal y expresa el alto valor que el Estado Mexicano otorga dentro de una Carta Magna a las aspiraciones populares.
- La Ley fundamental de México fue antecedente de otras declaraciones de Derechos y Constituciones surgidas en distintos países.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es en realidad una Constitución Política, Económica y Social.
- Son fundamentales, básicos y de vital importancia los aspectos constitucionales que tocan la enseñanza, la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas, el derecho al trabajo y el papel del Estado como rector del desarrollo del país y afianzador de la Soberanía Nacional emanada de la voluntad popular como única fuente de derecho.
- El Estado en México ha utilizado diversos métodos, determinados por las necesidades económicas y sociales de la colectividad, pa-

ra fungir como rector de la vida económica y social del país, tales como expropiaciones, nacionalizaciones, creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, promoción de comisiones nacionales, fideicomisos, etc., a fin de atender una gran gama de aspectos relacionados con el desarrollo y social del país.

- La Planeación dentro de un proceso administrativo en una empresa pública o privada implica una actividad continua e ininterrumpida, aspectos que no se habían dado en el Sector Paraestatal de México, pues la planeación de las actividades de éste había sido incompleta y descoordinada.
- Aunque el Sector Público realiza grandes esfuerzos para que el país avance sobre bases más sanas y en forma sostenida, sin duda se requiere del concurso y participación del resto de los sectores involucrados.
- La historia nos enseña que los regímenes políticos se sustentan algunas veces en la autoridad autocrática y otras, en la soberanía popular, extremos estos dentro de los cuales hay juegos de derecho y obligaciones que se deben fijar mediante una Constitución.
- La Constitución concilia las oportunidades que el individuo tiene, a la salud, al trabajo, la educación, la seguridad social, con las facultades que el Estado tiene para distribuir equitativamente la

- riqueza y para suprimir las desigualdades económicas y sociales.
- Los Organismos Descentralizados regulados por los artículos 73 y 123 de nuestra Constitución y por otras leyes específicas, son personas morales con autonomía funcional y patrimonio propio.
- Las empresas paraestatales son entidades importantísimas de economía mixta que responden a lineamientos específicos de política.
- El actual régimen de Gobierno, tiene como programa la reforma a las normas jurídicas del Sector Público, el que consiste principalmente en su recopilación y análisis, con miras a sistematizarlas y depurarlas, así como formular recomendaciones sobre su mejoramiento, o bien, sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos jurídicos.
- El Programa tiene como objetivo principal el logro de un orden jurídico coherente que garantice la racionalidad y el funcionamiento eficaz de la Administración Pública dentro de nuestro quehacer nacional.
- En el actual régimen se tomó como elemento de partida a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, así como a otras disposiciones de carácter general.
- La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

constituyó una importante innovación en cuanto que consideró por vez primera a las empresas de participación estatal minoritarias, entidades sujetas a control y vigilancia por parte de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

- La Ley para el Control de parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal definió los lineamientos generales para que el Gobierno Federal ejerciera la vigilancia de las entidades.
 - Tal vez uno de los aspectos más relevantes consistió en la regulación de las enajenaciones a título oneroso o gratuito de los bienes muebles e inmuebles del Sector Público.
 - La Ley de Inspección de Adquisiciones tuvo la mira de registrar globalmente la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo que constituyó un punto de arranque fundamental para el adecuado control de los gastos y un rígido control y registro de las personas físicas y morales que son proveedores del Servicio Público.
 - La Secretaría del Patrimonio Nacional adquirió relevancia intergubernamental al conferírsele el ordenamiento y las facultades de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- En virtud de los cambios introducidos en el Servicio Público,

siguiendo los lineamientos de la Reforma Administrativa que el actual régimen instrumenta a todos los niveles de Gobierno, este ordenamiento ha sido parcialmente derogado.

- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas fue otro de los importantes mecanismos que el Gobierno Federal instrumentó para controlar los proyectos, ejercicio y resultado de las obras que las instituciones y entidades del Sector Público ejecutaban bajo la dependencia directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su caso, de acuerdo con el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal de la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- La Ley General de Bienes Nacionales fue el ordenamiento básico que rigió la actividad de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los primeros años en que esta Dependencia fungió como tal. El universo jurídico de esta Ley lo constituye el Patrimonio Nacional, su preservación, cuidado y salvaguarda.
- Ley General Deuda Pública, Ley de carácter netamente contable, cae bajo la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Dependencia responsable de delinear la política financiera del Sector Público.
- Reviste gran importancia el que las operaciones para la gestión y contratación de financiamientos, el cuidado de los recursos procedentes de créditos, el manejo de la deuda del Gobierno

no Federal, el arbitrio para la celebración de operaciones crediticias con los organismos internacionales, la vigilancia en cuanto a la capacidad de pago y otros importantes aspectos financieros sean supervisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Ley de Presupuesto de Gasto y Contabilidad Público regula y norma aspectos tan importantes como la forma del presupuesto la sistematización de los aspectos contables y la ejecución del gasto público.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto es la Dependencia de la Administración Pública Centralizada, que fija las políticas a seguir para medir la eficiencia y la eficacia del gasto público que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, fija directrices para que la presupuestación de las erogaciones del Erario Público se lleven con un carácter programático.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará el desenvolvimiento de los planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo, buscando unidad orgánica para planear programar, presupuestar, controlar y evaluar las actividades.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29-XII 76, abrogó la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado del 16-XII-58.
- Este ordenamiento reviste capital importancia ya que deroga algunas disposiciones y abroga otras con el fin de lograr la organización que se requiere para orientar la estructura administrativa que se vive y hacer más totalizadoras las soluciones que se han implementado bajo la actual administración.
- Las Entidades Paraestatales, al amparo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia, y se agrupan en un mismo sector con el objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras.
- Gracias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incorpora por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado de gasto público, para todo esto, esta disposición da la pauta más amplia a los propósitos de evaluación de resultados, la que deberá ser concomitante a las del Estado.
- La integración de sectores de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de las Dependencias del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad

o condición jurídica, ni tampoco su patrimonio.

- La Reforma Administrativa es uno de los medios más importantes para mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales, simplificar las estructuras, mejorar los procedimientos administrativos y volver más sencilla para la población la acción del Estado.

- Es muy relevante el establecimiento de dos tipos de sectores:

1. Organico - Estructural

2. Operativo - Funcional

Al primero se le denomina Sector Administrativo

Al segundo, Sector de Actividad Económico - Social.

- La Organización Descentralizada, es una delegación de facultades que otorga a las entidades autonomía orgánica, esto es, que tienen poder de decisión y están en posibilidad de dictar disposiciones de carácter general.

- La Descentralización Administrativa no significa separación total de la autoridad gubernamental, ni de la unidad financiera del Estado.

- La autonomía de las entidades descentralizadas encierra una independencia relativa, ya que si ésta fuera absoluta, implicaría la existencia de un Estado dentro de otro.

- Las dos grandes ramas de la descentralización son la Descentra-

lización Administrativa Territorial o Regional y la Descentralización por Servicio.

- La Desconcentración surge cuando a un órgano se le dan facultades de decisión, sin desprenderlo de la estructura jerárquica en la que se encuentra; sólo se le delegan facultades, sin que deje de pertenecer a la organización central.
- La Administración Pública en México se ha concentrado y centralizado a través de sus Dependencias, originándose así, de una forma posterior y dispersa los fenómenos de desconcentración y descentralización.
- La personalidad jurídica y el patrimonio propio son características de la Descentralización, no se dan en la Desconcentración.
- La Desconcentración puede hacerse por razones políticas o económicas sin perder su carácter jurídico, así corresponda o no a las finalidades que la originaron, ya que puede realizar su finalidad e incluso perderla.
- La Descentralización se da para cumplir aspectos específicos, exclusivamente.
- El control que el Gobierno Federal ejercía sobre los organismos y empresas del Estado, después de la Segunda Guerra Mundial no era eficaz, ya que se ignoraba el criterio para fijarle su naturaleza jurídica.

- La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, constituyó el primer intento jurídico serio (1947) para ejercer control y vigilancia sobre el Sector Paraestatal.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (1977) al abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1959), concentró en una sola Secretaría, la de Programación y Presupuesto, diversas atribuciones conferidas antes a las de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia.
- El origen jurídico de las relaciones económicas entre el Estado y los particulares tiene sustento básico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917; constituyéndose así las bases legales indispensables para la mejor convivencia entre el Estado y los particulares.
- Es relevante que dentro del marco legal, el Estado por medio de los ordenamientos jurídicos, promueva la inversión mexicana y regule la inversión extranjera.
- Cuando el Estado realiza una inversión no debe perseguir lucro ni retribución directa, sino la satisfacción del interés social.
- El Sector Paraestatal necesita cuidar los recursos físicos, así como perfeccionar los recursos técnicos y lo que es más importante, debe capacitar los recursos humanos, si se desea que to-

dos sean plenamente aprovechados en la satisfacción de sus múltiples y urgentes necesidades.

- La Carta Magna conceptúa a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, objetivo que sólo podrá consignarse a través de una tarea evaluatoria que permita conocer en que medida se logra ésto.
- El programa de reforma a las normas jurídicas del Sector Público, deberá basarse en las premisas del estado de derecho mediante alternativas, de acción de dicho quehacer, por las cuales se tendrá un marco normativo eficaz.
- Para la creación de nuevas disposiciones jurídicas, se deberá llegar a la definición de los elementos específicos que configuran a cada tipo de institución del Sector Público, fijando las condiciones de creación de las entidades con las reglas de su organización y funcionamiento.
- Es de gran importancia el respeto que se deba hacer del Municipio como forma mixta de Descentralización-Político- Administrativa.
- Si se pretende preservar el sistema de economía mixta, o sea la coexistencia dentro de un sistema socio-político de dos sectores de propiedad: estatal y privada, lo importante deberá ser

que el Estado continúe coordinando, promoviendo y dirigiendo en forma fundamental las actividades económicas.

- Es necesario que el Estado continúe su función rectora a través de las disposiciones legales que dicta, o el manejo que hace de los recursos con que cuenta.
- El Sector Paraestatal sólo podrá representar un instrumento adecuado para cumplir objetivos y propósitos nacionales, en la medida en que se constituya como un todo coherente, y no como un Sector de aislados grupos de entidades desarticuladas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ José López Portillo
Discurso de Toma de Posesión,
México, D. F. 10-XII-76

- 2/ Héctor González Uribe
Teoría Política. Ed. Porrúa, S. A.
México 71.

- 3/ Felipe Tena Ramírez
Derecho Constitucional
Ed. Porrúa, S. A.
México 72 p. 9

- 4/ Ignacio Burgoa
Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa, S. A.
México 73 p. 358

- 5/ Gabino Fraga.
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, S. A.
México 73

- 6/ Gabino Fraga
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, S. A.
México 73

7/ Alfonso Nava Negrete
Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa
Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría
de la Presidencia,
México 76.

8/ Sergio Miranda del Moral
La Difusión del Sistema de Presupuestos por Programas en el
Sector Público
El Caso de México

BIBLIOGRAFIA

- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, S.A. México, 1972.
- Lueso, José Joaquín. El Estado y las Empresas Públicas. Seminario de Empresas Públicas en Latinoamérica. México, 1978.
- Mantilla Molina, L. Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- Nestor, Carlos. La Estructura Jurídica de las Empresas del Estado. Seminario de Empresas Públicas en Latinoamérica, México, 78
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
- Samora, Francisco. Planeación e Industrialización en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1950.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Inspección de Adquisiciones.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, firmado el 13-I-77 y publicado el 17-I-77.
- Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10-IV-78 y 29-IX-78.

- Propósitos de la Aportación al conocimiento de la Administración Pública Federal. Autores Mexicanos . Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1977.
- Síntesis sobre la Reforma Administrativa (Administración Pública - Paraestatal). Coordinación General de Estudios Administrativos. - Secretaría de la Presidencia. México, 1978.
- Filosofía Política. José López Portillo. Sector Gobierno. México, 1975
- Manual de la Filosofía Política del Presidente José López Portillo. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. Talleres Ed. Mex. S.A. México, 1977.
- Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional. Méx. 1974 1975, 1976.
- "Línea". Pensamiento de la Revolución. Reforma Política. Comisión - Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional. México, 1976-1977
- "Mercado de Valores". Seminario de Nacional Financiera, S.A. México, 1978.

- De Navarrete M. Ifigenia. La Descentralización Económica. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1973.
- Serra Rojas, Andrés. Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1973.
- Bases Jurídicas de la Administración Pública Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1977.
- Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. México, 1977.
- Boletines de Estudios Administrativos del 1 al 12. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México 1977-1978.
- Coordinación Administrativa. Colección Seminarios 6. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1977.
- Informe sobre la Reforma Administrativa Mexicana. Comisión de la Administración Pública. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1967.
- La Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios 5, Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- La Descentralización en México, Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1973.
- Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976, Editorial Libros de México, S.A. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1975
- Manual de la Administración Pública Paraestatal. Volúmenes del I al IV. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1977.
- Manual de la Administración Pública Centralizada. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1977.
- Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. 1977. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977.