



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN - U.N.A.M.

ASPECTOS JURIDICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
Y PROYECTO DE LEY PARA EL CONTROL Y EVALUACION
DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.

H-0030702

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROGELIO GUADALUPE DAMAS VAZQUEZ

Acatlan, Méx.

1983



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.

ASPECTOS JURIDICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y PROYECTO DE
LEY PARA EL CONTROL Y EVALUACION DE LAS ENTIDADES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
Introducción.	III
CAPITULO I	
Formas de Organización Administrativa en el Estado Mexicano.	1
1.1.- Centralizada.	1
1.2.- Descentralizada.	5
1.3.- Desconcentrada.	9

CAPITULO II

Objetivos Generales de la Reforma Administrativa.	14
2.1.- Objetivos del Estado en Materia de Reforma Administrativa.	14
2.2.- Necesidades de la Reforma Administrativa.	21
2.3.- La actividad de la Administración Pública.	28
2.4.- Importancia dentro del plan de la Reforma Administrativa de las siguientes Secretarías:	31
2.4.1.- Hacienda y Crédito Público	31
2.4.2.- Programación y Presupuesto	33

CAPITULO III

Control y vigilancia del Estado sobre las entidades que componene la Administración Pública.	40
3.1.- Institucional.	40

3.2.- Sectorial.	44
3.3.- Proyecto de Ley para el Control y Evaluación de las Entidades de la Administración Pública Federal.	55

CAPITULO IV

Diversas Entidades de la Administración Pública Paraestatal.	81
4.1.- Organismos Descentralizados.	81
4.2.- Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias.	83
4.3.- Instituciones Nacional de Crédito.	90
4.4.- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.	100
4.5.- Instituciones Nacionales de Seguro y Fianzas.	101
4.6.- Fideicomisos.	103
4.7.- Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles.	114
Conclusiones.	119
Bibliografía.	125

UNA DEROTA FORTALECE EL ESPIRITU

EL TRIUNFO ENRIQUECE EL ALMA

Ennoblece al hombre reconocer
sus errores; lo envilece per-
severar en ellos.

BENITO JUAREZ,
Benemérito de las Américas.

A MIS PADRES:

JOSE RODRIGO DAMAS COBA

y

FLOR MA. VAZQUEZ PRIEGO DE DAMAS
Con cariño, amor y gratitud.

A MIS HERMANOS:

Meche, Charito, José Rodrigo,
Florecita, Conchita, Fausto y
Lupita.

Por sus consideraciones y estí
mulos.

A MI SOBRINO:

Pedro Rodrigo Constantino Damas
Por la virtud de haber traído alegría
y felicidad al seno familiar.

A MI TIA:

Conchita Damas Cobá
Por el apoyo decidido que me brindó.

A MIS CUÑADOS:

Como muestra de unión.

AL RESTO DE MIS FAMILIARES

Como muestra de afecto.

A MIS MAESTROS

Con agradecimiento por su empuje

A MI ESCUELA

Con gratitud

A MIS AMIGOS DE INFANCIA

Y COMPAÑEROS DE TRABAJO

Con alegría y satisfacción.

INTRODUCCION

La política traza los fines, establece las metas y la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines; que de nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos, de poco serviría una eficaz administración que no estuviese al servicio de los fines políticamente trazados por el pueblo.

Jesús Reyes Heróles.

El Derecho seguirá siendo uno de los apoyos fundamentales de la vida humana y la convivencia social.

En los puntos tratados en este trabajo, no pretendo dar lineamientos rígidos de lo que es la administración pública en el Estado Mexicano, que desde varias décadas atrás los responsables de cada época histórica se han venido preocupando por tener una Administración Pública que esté acorde con el devenir del tiempo.

Nuestro país como es del conocimiento en general se encuentra en una etapa que se llama "en proceso de desarrollo",

es una transición hacia el desarrollo, que todos los países - subdesarrollados se afanan por superar, el caso de México no es la excepción por eso debemos contar con un sistema administrativo eficaz, eficiente y congruente, con los medios y recursos con que contamos para enmendar las desviaciones en que se ha caído, para aspirar a una nación desarrollada y más justa.

Las tareas más importantes del Estado son las de fortalecer el federalismo y no a la federación, es por ello que en las actuales circunstancias se está tratando de darle mayor dinamismo a través de la Reforma Administrativa Institucionalizada.

Asimismo en el Capítulo I, trato el tema de las entidades paraestatales donde el Estado es el accionista mayoritario, lo que le da derecho a ejercer un control, ya sea de una forma directa o indirecta, a través de sus órganos facultados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De igual forma en los capítulos restantes menciono los objetivos del Estado en materia de reforma administrativa, -- así como la importancia de las dos Dependencias Globalizadas dentro del Sector Central, que son la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

En ese mismo orden de ideas propongo un proyecto de Ley para el Control y Evaluación de las Entidades de la Administración Pública Federal, dada la gran necesidad que existe -- por parte de la Administración Central de ejercer un control tendiente a racionalizar el gasto público y a corregir caminos.

Con la misma utilidad, trato la figura del Fideicomiso Público que tanto auge ha tenido en las últimas administraciones, destacándose el interés por parte de las Dependencias Globalizadoras de emitir las políticas de orden jurídico así como las administrativas que mejor convengan para llevar a cabo su buen funcionamiento dentro del Sector Paraestatal.

CAPITULO I

FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO.

Los fenómenos sociales son, por definición, complejos, - por razones metodológicas, las diferentes ciencias sociales los reducen al estudio de alguna o algunas variables cuya importancia consideran básico o fundamental. Así, para la ciencia del Derecho, todo acto humano tiene un significado jurídico; para la Sociología suele reducir su campo de estudio a las categorías sociales que ha propuesto, de la misma manera lo hacen la Psicología y la Antropología.

Simultáneamente, nadie discute el papel que juegan la - administración y las reformas administrativas en la sociedad de nuestra época y por consecuencia su estudio.

Para los fines que pretendo en este trabajo y para una mejor explicación del funcionamiento que el Estado Mexicano realiza desde el punto de vista cualitativo y administrativo, se puede decir que cuenta con tres modalidades de orden público que son:

- 1.- Centralización
- 2.- Descentralización
- 3.- Desconcentración

1.1. LA CENTRALIZACION

La centralización en el ámbito de organización administrativa, permite al Estado una mejor distribución de sus actividades, es por eso que en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a la modalidad de la centralización. "La Presidencia de la República, --

las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada". (1)

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (2)

La centralización administrativa, consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, inferiores o intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. La gran complejidad de la Administración Pública, no detiene su marcha a pesar de que sean pocos los órganos que pueden decidir en última instancia.

"Los poderes que implica la relación jerárquica son:

- a) poder de decisión
- b) poder de nombramiento
- c) poder de mando
- d) poder de revisión
- e) poder de vigilancia
- f) poder disciplinario
- g) poder para resolver conflictos de competencia". (3)

(1) Artículo 1o. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 29-XII-1976.

(2) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1979, pág. 66

(3) Miguel Acosta Romero. Op.Cit., pág. 67.

La centralización administrativa, organiza de tal suerte su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la autoridad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal.

La centralización de la Administración Pública Federal, organiza a las unidades que auxilian al Presidente de la República bajo una agrupación de absoluta delegación jerárquica en el mando y en el medio para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. "Puedo decir que la administración centralizada se asemeja a una pirámide en la que el ejecutivo federal ocupa el punto más alto y, de allí hacia abajo, los distintos niveles van siendo ocupados por los Secretarios y Subsecretarios así sucesivamente". (4)

La jerarquía administrativa es uno de los elementos -- esenciales de la centralización". (5) Sólo es probable poner orden en el trazo de mando en una estricta función que hace posible la unión jurídica de los diferentes órganos y funcionarios públicos, precisando el grado de subordinación y de autoridad a que se encuentran sometidos.

En la centralización administrativa, las autoridades superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre la organización y de cuestiones técnicas.

La centralización tiene algunas desventajas, que pueden

(4) Jacinto Faya viesca. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa México 1979 pág. 46

(5) Op.Cit., idem.

atenuarse con la creación de nuevas técnicas legales y administrativas, que reduzcan considerablemente el excesivo centralismo.

Cabe señalar que la Administración centralizada a partir de la actual, está integrada por el Ejecutivo Federal, diecisiete Secretarías de Estado, un Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República.

Es de hacerse notar que en México así como en otros países el número de Secretarías de Estado ha variado de acuerdo con la época histórica de la nación. Como nos podemos dar -- cuenta recién lograda la independencia se contaba con cuatro Secretarías que se vió incrementada a ocho, a fines de siglo.

Después de la Revolución de 1917, el número de dependencias ha aumentado entre doce y dieciséis. Asimismo para 1978 existen diecisiete Secretarías y un Departamento Administrativo.

La evolución de la Administración Pública ha impuesto -- paralelamente la creación de nuevos y variados elementos a -- manera de poder atender su demanda actual y estar acorde con las necesidades y tendencias de la vida social moderna.

Cabe agregar que la Administración centralizada además -- cuenta con unidades de asesoría y apoyo técnico adscritas directamente a la Presidencia de la República tal es el caso de la recién creada Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), por acuerdo del Ejecutivo Federal, de fecha 21 de octubre de 1977, mencionando en su artículo segundo cuáles son sus funciones prioritarias, de las que sólo mencio no la primera:

"La Coordinación General del Sistema Nacional de Evalua-

ción, emitirá las normas para la metodología de autoevaluación, que habrán de realizar las unidades encargadas de la evaluación, en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública y les prestará asistencia cuando lo requieran o soliciten". (6)

De igual forma pero con distinto fin nace la "Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República". (7)

Que dentro de sus principales tareas se encuentra la de dictar las políticas en materia de organización pública así como de su administración, ya que todas las modificaciones que se quieran adoptar, tanto en las Dependencias como en las Entidades deben ser sometidas a su consideración para que emita su opinión y someta a consideración del Ejecutivo Federal.

1.2. LA DESCENTRALIZACION

La descentralización servirá sin menoscabar a lo que está muy bien adherido para acercar la decisión del poder público a la penuria del pueblo, y conceder con ello una tranquilidad política y social que la haga posible, efectiva y real como está sucediendo en un desarrollo mayor, moral y material de nuestro país.

"Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, alejamiento del centro". (8)

(6) Diario Oficial de la Federación. 21 de octubre de 1977.

(7) Diario Oficial de la Federación. 3 de enero de 1977

(8) Miguel Acosto Romero. Op.Cit., pág. 179.

Algunas de las características de la descentralización - vendrían a ser: a) Que dependen indirectamente del Ejecutivo-Federal; b) Tiene invariablemente personalidad jurídica; --- c) Siempre tiene patrimonio propio y d) Posee facultades más-autónomas.

Lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina como Administración Pública Paraestatal en su artículo 1o., pertenece a lo que en la doctrina es una manera - jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada.

Serra Roja dice: "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que - integra una personalidad a la que se le asigna una limitada - competencia territorial o aquélla que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de un poder político regulador y de la tutela administrativa". (9)

Esencialmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la política y la administrativa, la primera se asocia a la agrupación misma del Estado y a su coyuntura histórico-política. En México, la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y se derivan del Estado Federal y que son: primordialmente las entidades federativas y los municipios.

La descentralización administrativa, propiamente dicha, - existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica -

(9) Andrés Serra Rojas. Cit.por Jacinto Faya Viesca, Op.Cit., pág. 48.

propia, mediante disposiciones legislativas para realizar -- una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Así mismo, la descentralización administrativa, en la - expresión en que la imaginamos, tuvo su origen y desarrollo - teórico en Francia, a través de la enseñanza que nombraron - establecimiento público descentralizado y que someten a la - necesidad práctica de operar un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad al menester económico del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia - centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un reglamento jurídico y personal distinto del de la - burocracia.

De igual manera, la existencia de los entes descentrali- zados están plenamente justificados por necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas dadas las caracterís- ticas del impulso en materia de reforma administrativa em--- prendida por la actual administración.

Los órganos descentralizados o entidades paraestatales- gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de un alto grado de autonomía técnica y orgánica. Es de ha- cer notar que las entidades forman parte de la pirámide de - la administración centralizada para efectos de coordinación- sectorial.

La distinción esencial entre un órgano centralizado y - uno descentralizado estriba en el régimen legal que se asig- na para estos entes públicos. Las entidades paraestatales se salen en gran proporción del poder de los entes centrales, - teniendo un ámbito de competencia más específico con activi- dades más determinadas.

Una forma clásica de descentralización administrativa, - es aquella que se instala jurídicamente por región o territorio, teniendo su justificación en la prestación de servicios-públicos municipales o en decisiones político-administrativas regionales, y siempre bajo un ámbito limitado de competencia-territorial.

Existe otra forma clásica de descentralización, es la -- que se establece por razones técnicas o de asistencia y tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de los servicios públicos.

Sin embargo la descentralización política se vislumbra - desde tiempos atrás de la historia, así tenemos al imperio romano que se encontraba seccionado en dos: occidente y oriente.

Así mismo nos podemos dar cuenta, en base al desarrollo social, que encontramos en la descentralización de algunos órganos políticoadministrativos, en los Estados modernos y en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con rapidez y eficiencia a los lugares a - que sirven, ejemplo la ONU cuenta con las comisiones "CEPAL", "CEALO", "FAO", etc.

Cabe destacar que la actual administración Pública ha -- llevado a cabo un programa de descentralización Paraestatal - por medio del Acuerdo de Sectorización promulgado el 17 de -- enero de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

Es de hacerse notar que esta medida ya había sido considerada por la Administración anterior donde de una u otra forma se dieron algunos lineamientos acordados en la II Reunión-de Análisis General de la Administración Pública, del que sobresale por su trascendencia en aquel entonces el primer --- acuerdo que a la letra dice:

"Parece conveniente que los sistemas particulares de -- coordinación se estudien dentro del marco del análisis administrativo por sectores". (10)

1.3. LA DESCONCENTRACION

Partiendo del supuesto que la palabra desconcentración significa alejamiento del centro y dado las características que presenta esta modalidad de la Administración Pública Mexicana es menester el poder contar con una teoría que la desarrolle y además la fije dentro del contexto del Derecho Administrativo.

En la administración pública mexicana ha existido una inclinación lato sensu hacia la centralización que se presenta en dos vertientes, una relativa a la centralización en -- los altos niveles direccionales de la toma de decisiones así como la resolución de los temas rutinarios y otros de aspecto geográfico.

Por eso ha sido gran preocupación de todas las administraciones "la delegación de facultades en los diversos órganos de cada institución y la desconcentración administrativa de la acción pública con la que se propone establecer en las entidades federativas unidades técnico-administrativas para atender a los usuarios de los servicios públicos en lugares cercanos a su residencia, descongestionando al mismo tiempo la administración central y mejorando la colaboración entre las instituciones, tanto federales como estatales y municipales y, en suma, propiciando un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones y localidades del país". (11)

(10) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública - Mexicana Comisión de Administración Pública 1967. Presidencia de la República CGEA. pág. 42

(11) Boletín de Estudios Administrativos No. 4 . Secretaría de la Presidencia 1977. pág. 23

La desconcentración en estricto sentido se homogeneiza en México, con entidades administrativas que integran la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal: ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal lo son: 1) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 2) Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3) Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, etc.

Cabe agregar que la desconcentración, que se podría denominar esencialmente administrativa, en México, tiene ciertos tonos políticos, haciendo referencia a estructuras administrativas de clase intermedia dependiente, jerárquicamente de otro órgano superior.

Cabalmente la desconcentración preve siempre un reparto de atribuciones entre los órganos jerárquicos superiores y los órganos jerárquicos inferiores, de tal suerte que existe una gran gama que pudiéramos llamar de organización desconcentrada y que son las siguientes:

- "-Desconcentración en estricto sentido o funcional
- Desconcentración vertical
- Desconcentración horizontal
- Desconcentración regional".(12)

La desconcentración en estricto sentido o funcional; es una de las características de la organización administrativa a la que se concede al órgano desconcentrado, por intermedio de un acto legislativo de determinadas atribuciones de decisión y ejecución limitadas.

(12) Miguel Acosta Romero. Op.Cit.pág.157

La desconcentración vertical estriba en encomendar a órganos directamente subordinados determinadas atribuciones del órgano superior.

La desconcentración horizontal es aquélla que da nacimiento a oficinas de igual jerarquía entre sí, que pueden tener competencia en un mismo radio.

La desconcentración regional se asemeja un poco a la desconcentración vertical, ya que además de existir la delegación de atribuciones a los órganos inferiores, éstos se dividen geográficamente en el territorio nacional, cada oficina comprende una porción superficial de éste, para cumplir con eficiencia y eficacia.

Así tenemos "Decreto por el que el Departamento de la Industria Militar, se integra a la Secretaría de la Defensa Nacional, como un órgano desconcentrado y con dependencia jerárquica de la misma". (13)

"Acuerdo por el que se desconcentra a las Delegaciones Regionales de la Subsecretaría de Presupuesto algunas de las funciones de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas". (14), y así por el estilo - varias de las dependencias han procedido en mayor o menor intensidad con la desconcentración.

Cabe señalar que en 1970, en la capital así como en la zona del valle, "residía el 18% de la población del país", -- (15), a esto hay que agregar además la concentración de la ma

 (13) Diario Oficial de la Federación 15 de septiembre de 1977

(14) Diario Oficial de la Federación 17 de octubre de 1977.

(15) Boletín de Estudios Administrativos No. 5
 Secretaría de la Presidencia, pág. 51

yoría de los servicios, tanto comerciales, como educacionales así como la de los empleados que prestan su servicio a la Administración Pública Federal.

En este orden de ideas la desconcentración enfocada hacia la provincia accede a juntar la administración pública al ciudadano y evitar a éste lanzarse hacia la capital, proporcionando de esta manera servicios con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes del país.

Paralelamente a esto los órganos desconcentrados, por su proximidad a los ciudadanos tienen un mejor entendimiento de lo que efectivamente sucede.

Sin embargo de lo expuesto anteriormente y para una mejor comprensión presento las definiciones de lo que algunos autores entienden por Administración Pública.

Así tenemos que para Lawrence A. Appley, "Administración consiste en guiar recursos humanos y físicos hacia unidades dinámicas de organización para lograr sus objetivos a satisfacción de aquéllos a quienes se sirve y con un alto grado de moral y sentido de logro de parte de quienes prestan el servicio". (16)

Y para Castelazo la Administración Pública "es la disciplina científica que establece las relaciones de causa-efecto en el estudio de un gobierno, con el propósito fundamental de formular hipótesis para probarlas con la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en lo social, económico, político y cultural". (17)

(16) Lawrence A. Appley Cit. por José R. Castelazo. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1979. pág. 25

(17) Op. Cit. idem, pág. 24

De tal medida que la labor de la Administración Pública estriba en la planeación, la organización, la ejecución, la coordinación, la dirección y el control de las actividades encargadas de cumplir con los fines del gobierno, previsto por el proceso administrativo en general.

CAPITULO II

OBJETIVOS GENERALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

2.1. OBJETIVOS DEL ESTADO EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Cinco son los objetos básicos que orientan al programa de reforma administrativa propuesto por el Ejecutivo Federal para el sexenio 1976-1982 y que a continuación anotamos:

1. "Organizar al gobierno para organizar al país mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo -- que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal, a través de instrumentos y mecanismos que respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno, propicien, por una parte, el robustecimiento de sus respectivas funciones y, --

por otra parte, una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, los Estados y los Municipios en los procesos de desarrollo económico y social.

5. Mejorar la Administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes". (18)

Los frutos mencionados son productos de una amplia idea que incluye atenciones de orden político, económico y social, así aparecen análisis y estudios sistemáticos de la objetividad nacional, sustentando la difusión de nuevas normas jurídicas que garanticen la autenticidad y la seguridad propia de un Estado de Derecho como el nuestro.

Cabe señalar que los seres humanos siempre han tendido hacia la organización a fin de orientar sus esfuerzos para lograr, de manera más efectiva, sus metas tanto individual como de grupo. Uno de los grados más complejos de estructuración social es el del Estado Nación, que es la forma jurídico-política que ha adoptado en la actualidad una gran mayoría de grupos humanos y a través de la cual procurarán la satisfacción de sus principales objetivos.

"Los instrumentos de dirección política con que cuentan las estructuras estatales normalmente se encuentran diferen--

 (18) La Reforma Administrativa en México. Alejandro Carrillo-Castro Ed. Miguel Angel Porrúa, S. A. México 1980 págs. 135 y 136

ciados para lograr un equilibrio o colaboración entre las -- principales funciones de gobierno". (19) El órgano legislativo es el que tiene a su cargo la emisión de las normas que ri gen las acciones entre los órganos del Estado, entre éstos y los particulares, y de los particulares entre sí. De igual -- forma, la ejecución de las actividades que se desprenden de -- dichas normas. En México el Poder Ejecutivo incluye desde el -- Presidente de la República y sus dependencias centralizadas, -- hasta los organismos descentralizados, empresas de participa -- ción estatal y fideicomisos que constituyen lo que actualmen -- te se denomina Administración Pública Paraestatal. Además -- existen los órganos que establecen el mecanismo de control ju -- rídico de los actos del Ejecutivo, a fin de que éstos se ape -- guen a las normas dictadas por el órgano legislativo y garan -- tizar así la existencia y cabal articulación del Estado de De -- recho.

La Reforma Administrativa se concibe así, como uno de -- los medios más valiosos para acceder al modelo de país que -- queremos ser en el futuro para lo que se requiere, entre --- otras cosas, abrir nuevos horizontes a la participación, ade -- cuar o mejorar los mecanismos de ejecución de las decisiones -- gubernamentales facilitando las disposiciones y los procedi -- mientos administrativos y volver más sencilla y transparente -- para la población en su conjunto la acción del Estado. Acción -- que ya no se termina en la garantía de una justicia conmutati -- va que es la que se litiga en los tribunales - como dice el -- actual Presidente de la República - sino que se ha visto enri -- quecida con la garantía de la justicia social que es la que -- administra en las oficinas gubernamentales, ya que para ello --

 (19) Boletín de Estudios Administrativos No. 8, pág. 6.
 Presidencia de la República
 Coordinación General de Estudios Administrativos.

se transformó el Estado-Gendarme del siglo pasado en el Estado-Social de servicio que postula la Constitución de 1917 como resultado de la Revolución de 1910.

La importantísima consideración de la Administración Pública desde el otro lado de las ventanillas, donde el punto de vista que concierne al interés del público más que al del propio Gobierno, forma parte de los esfuerzos microadministrativos.

"Como ejemplo del problema cito la posición de México en la revisión del Convenio Bilateral Aéreo con los Estados Unidos de América, tema que incumbe a las Secretarías de Turismo, de Comunicaciones y Transportes, y en la cual se hubo de adoptar como única decisión oportuna hasta ese momento, el efectuar un esfuerzo de congruencia y de definición metodológica, por un lado, partir de una fijación indubitable de los objetivos por alcanzar, a fin de dar congruencia, en función de ellos, a todo el trámite de las decisiones a adoptar y, por otro, establecer una metodología de análisis que haga compatibles las dos posiciones dentro del Sector, la de comunicaciones y la de Turismo". (20)

Lo citado en el párrafo anterior, tomado de la intervención del C. Presidente de la República durante la Reunión de Gabinete que tuvo lugar en Palacio Nacional, para dar lugar a la segunda etapa del programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, nos muestra un ejemplo de lo que tendremos

(20) Boletín de Estudios Administrativos No. 19 pág. 5
Presidencia de la República.
Coordinación General de Estudios Administrativos
México.

que hacer en el futuro, esto nos da a entender que cada vez - los acuerdos con el Presidente de la República serán por sectores y no por ramas. De tal suerte que esta medida va encaminada a racionalizar el quehacer público, dentro del contexto de la filosofía política que guía a nuestro país.

También una de las grandes preocupaciones de la actual - administración es la programación presupuestal, que desde el sexenio pasado se vino poniendo en práctica tanto en el sector central como el paraestatal.

La superación del problema se encuentra en la metodología del programa presupuestal, una de cuyas ventajas consiste en realizar proyectos a fin de que éstos se puedan iniciar -- con oportunidad a plazos largos para que la asignación de recursos fluya oportunamente. Las inversiones están destinadas a ser administradas, lo importante es ser eficiente.

Lo que se debe programar, fundamentalmente, es la acción para la cual se van a aplicar las inversiones. De ahí el deber de racionalizar el gasto corriente que, por volumen, es - el mejor que se puede concretar para aumentar la eficiencia - del sector público. El gasto corriente es el gran flujo de la eficiencia administrativa, que sólo se logrará con una reforma. En ocasiones, y ésta es una de ellas, por el momento, que está viviendo el país, se retrae la capacidad de invertir, pero queda viva la disponibilidad del gasto corriente, de manera que, si se reorienta y aprovecha mejor, podrá ser mucho -- más eficiente.

Tal es el caso de Japon que planea en cinco años y ejecuta en uno, en México es opuesto al sistema japonés, ya que se planea en un año y se ejecuta en cinco.

Todas estas responsabilidades corresponden en la esfera de sus respectivas atribuciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a la programación de los egresos y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo concerniente a los recursos fiscales.

Es de vital interés la trascendencia que tiene la actual Reforma Administrativa del Gobierno Federal, en las Entidades los Estados y los Municipios, que integran el territorio nacional.

En la actualidad, los Estados de la Federación tienen un modesto volumen en materia de inversiones, no suficientemente apoyada por las entidades federales que deben hacer el esfuerzo de cooperación. Por ello, se recurre especialmente a las cabezas de sector que una de sus obligaciones básicas consiste en ingresar la participación estatal y, si es posible, la integración regional, en los esfuerzos programáticos.

Cabe hacer notar que el convenio único con los Estados suscrito por el Gobierno Federal, constituye un instrumento operativo que, desde su concepción, se piensa que no debería ser exclusivamente un convenio único de inversión, sino también de planeación, programación y presupuestación. Asimismo, existirán tantos convenios como Estados de la Federación hay; estos convenios tienen como meta apoyar a los Estados económicamente con la asignación de recursos federales.

Para finalizar hay algo que es bueno considerar. Con la reforma administrativa, se está entendiendo nuestra realidad como problema; y es eso lo que precisamente se tiene que hacer; reconocer el problema en la complejidad de trámites y en su ineficiencia, reflexionar que, en muchas ocasiones, la ineficiencia y la corrupción van de la mano y se interimplican e interactúan en un círculo cada vez más vicioso. Por ello se-

reagrupa nuestra convicción en la necesidad de una reforma administrativa a fondo que no reconozca más límite que la eficiencia para servir al pueblo de México.

Por otra parte como dice nuestro Ejecutivo Federal: "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 curso, si no se establece una interrelación - y todo 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". José López Portillo, Te pic. Nay. 3-XI-75.

La Administración Pública Federal ha establecido dos tipos de sectores, uno orgánico-estructural y otro operativo -- funcional. Al primero se le ha denominado sector administrativo y al 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 se le ha encomendado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto persiguen dichas entidades.

La sectorización administrativa ha venido a facilitar la integración del concepto de sectores de actividad económica y social para efectos de la programación global. La sectorización deberá entenderse siempre, como un sistema de trabajo -- que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del proceso administrativo y no deberá entenderse como la negación de la figura administrativa de la descentralización, que tan positivos frutos ha tenido en el medio mexicano. La coordinación de las Entidades Paraestatales por las Dependencias Centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen la administración pública paraestatal. Los mecanismos de coordinación de que se auxiliará la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo Coordinador de Sector, tendrán como instrumento fundamental de coordinación la participación de los Funcionarios -- de estas Dependencias en la integración de los órganos de gobierno de las entidades como Consejero o Administradores y no como Funcionarios de las Dependencias que representan.

2.2. NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La historia de la Administración Pública Mexicana, muestra como, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes -- exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso -- activo, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los fines del Estado. Tanto de los que resultan prioritarios como de los que son sustanciales a su propia existencia; ya sea que competen a la administración pública en su --

conjunto, o bien algunas de sus áreas principales.

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este período fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esta planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno, que dada nuestra inexperiencia en cuanto a la forma de organización y de las élites en la disputa del poder, fuimos presa fácil de los extranjeros codiciosos de nuestras riquezas, ya que no teníamos definida una forma ideal de gobierno, que podría ser una República Federalista o Centralista, de legislativo predominante o de ejecutivo fuerte que a la postre vino a dominar en nuestro sistema hasta la actualidad.

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de definición del modelo político - social que habría de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de combatir la consecuente desorganización de los mecanismos de la administración pública, básicamente de corte colonial ganó fuerza la tesis en favor de fortalecer el Poder Ejecutivo.

Fué así que, durante los primeros 32 años de vida independiente, el Gobierno Federal contó con sólo cuatro Secretarías de Estado o Dependencias del Ejecutivo, encargadas de las funciones de ley y orden. No fue sino hasta 1853 cuando se instituyó una quinta Secretaría denominada de Fomento para impulsar la Agricultura, la Industria y el Comercio.

Una nueva revolución popular liberal llamada de la "Reforma", apoyó la Constitución de 1957 que, plasma las garantías individuales para definir al Estado moderno, fortaleció-

al órgano legislativo y disminuyendo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos Presidentes anteriores.

Don Benito Juárez, fue la cabeza principal del trascendente e importante movimiento político. En el instante del triunfo sobre las fuerzas reaccionarias, su gabinete advertía en una declaración al país, que "el Instinto de la Nación" -- ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, había comprendido que las revoluciones serán estériles y que -- los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución -- administrativa".(21)

Durante la época de la dictadura Porfirista el Gobierno decidió básicamente promover la inversión extranjera con la idea de desarrollar y modernizar el país. Con esos objetivos en mente, se llevaron a cabo en esa época importantes Reformas Administrativas, preponderantemente técnicas parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto público anual, y el nacimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Paralelamente, en los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió a nuevas acciones para cumplir las metas que tienen asignadas los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Así nacieron a la luz pública de la Administración:

1.- "El Departamento de Contraloría, de 1917 a 1934, que

(21) Alejandro Carrillo Castro. Op.Cit., pág. 42

entre alguna de sus atribuciones, estaba la de realizar estudios encaminados al mejoramiento de la Administración Pública.

- 2.- El Departamento del Presupuesto de la Federación, -- que funcionó de 1928 a 1932, dependiente del Presidente, y estuvo encargado de "estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos". Las mencionadas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.- La Comisión intersecretarial, creada en 1934, encargada de "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, - hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.
- 4.- Las llamadas "comisiones de eficiencia", que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.
- 5.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1946 que tenía entre otras las funciones de órgano central de Organización y Métodos, con el fin de "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública y asesorar en la materia a las entidades gu-

bernamentales que lo solicitaran".

Esta Secretaría realizó varios análisis sobre los --- principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, pero careció de apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

6.-En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y Defensa Nacional. Las Unidades de Organización y Métodos que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

7.-La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958, facultaba para estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su -- conjunto, pasó, de la Secretaría de Bienes Nacionales a la de Patrimonio Nacional, dándole origen a una nueva Secretaría la de la Presidencia, estableciéndose - en 1965 en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de - Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia."(22)

La Comisión de Administración Pública se dedicó a realizar estudios que condujeron a la elaboración de un análisis que se difundió con el título de Informe so-

(22) Alejandro Carrillo Castro. Op.Cit., pág. 44.

bre la Administración Pública y cuyas recomendaciones fueron mostradas a los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

"Por considerarse imposible resolver, a partir de -- una sola unidad central, todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, la Comisión de Administración Pública recomendó que cada dependencia contara con una Unidad interna de asesoría técnica permanente que, convencionalmente habría de llamarse de Organización y Métodos (UOM). Estas Unidades de Organización y Métodos deberían encargarse de estudiar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia".(23)

Asimismo cabe señalar que después de la sectorización por definición de cada Secretaría de Estado, -- existe otro por conceptos de la programación y la -- formulación de presupuesto, los cuales se han dividido en doce sectores económicos para tales efectos y que a continuación se describen:

- 1.- ADMINISTRACION Y DEFENSA, Integrado por la
 - a) Secretaría de Gobernación (SG)
 - b) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
 - c) Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)
 - d) Secretaría de Marina (SM)
 - e) Departamento del Distrito Federal (DDF)

(23) Alejandro Carrillo Castro Op.Cit., pág. 46

2.- POLITICA ECONOMICA

- a) Secretaría de Programación y Presupuesto
(SPP)
- b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
(SHCP)

3.- AGROPECUARIO Y FORESTAL

- a) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
- b) Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

4.- PESQUERO

- a) Secretaría de Pesca (SP)

5.- INDUSTRIAL

- a) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
(SPFI)

6.- COMERCIO

- a) Secretaría de Comercio (SC)

7.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- a) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
(SCT)

8.- ASENTAMIENTOS HUMANOS

- a) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, (SAHOP)

9.- LABORAL

- a) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
(STPS)

10.- EDUCACION, CIENCIA Y CULTURA

- a) Secretaría de Educación Pública (SEP)

11.- SALUBRIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL

a) Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)

12.- TURISMO

a) Secretaría de Turismo (ST)

LA PROGRAMACION

Se requiere de la actividad congruente del Sector Público en el Programa de Desarrollo Económico y Social.

El instrumento para el logro de ello, es la programación y presupuestación de las acciones del Sector Público, que precisen objetivos, metas, programas, costos y sus responsables, para lograr los objetivos y metas de los planes de gobierno - de desarrollo económico y social.

La programación proporciona el recurso al objetivo, ya que el gasto público es el elemento más dinámico de la acción del Estado, y requiere control de su asignación y ejercicio.

2.3. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La actividad de la Administración Pública en nuestro país se ha venido dando después del triunfo de la Revolución y con anterioridad desde 1821, cuando nace el primer Reglamento de Gobierno, posteriormente hasta 1917, donde vio la luz pública el Departamento de Aprovisionamientos Generales y Contraloría. Paulatinamente en 1928 aparece el Departamento del Presupuesto de la Federación, en 1932 la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, S. H. C.P., en 1943 la Comisión Intersecretarial, en 1947 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se estableció la Dirección de Organi-

zación Administrativa, en 1958 se crea la Secretaría de la --
 Presidencia, en 1965 la Comisión de Administración Pública, -
 en 1971 la Dirección de Estudios Administrativos que en la ac-
 tualidad es la Coordinación General de Estudios Administrati-
 vos dependiente de la Presidencia de la República, encargada-
 del asesoramiento en materia de Administración Pública Cen---
 tral, así como Paraestatal.

La Reforma Política, con todas sus experiencias, con al-
 gunas de sus inconveniencias, acreditó viabilidad: resolver -
 institucionalmente el flujo de las oposiciones. Dando regis--
 tro a los partidos de oposición, jornadas que hacia mucho --
 tiempo no vivía el país en forma tan inteligente y por qué no
 decir, tan apasionada.

"Con qué satisfacción un país como el nuestro, abierto a
 la esperanza, pudo oír las voces de sus representantes, esgrí-
 miendo con toda honestidad intelectual sus argumentos, para -
 resolverlos de la manera más civilizada, por el peso cuantita-
 tivo de las decisiones democráticas y por la conversión cuali-
 tativa cuando estas decisiones se convierten en instituciones
 que a todos obliga por su generalidad. Ese es el gran secreto
 de la sabiduría de una democracia que tiene siglos, que está-
 viva y que será permanente, porque es la opción fundamental -
 de una humanidad que busca afanosamente sus mejores solucio--
 nes". (24)

El fortalecimiento de las finanzas de Estados y Municipi--
 pios, tendrá un impacto económico de consecuencia y servirá -
 al propósito de dar impulso renovado al federalismo, fórmula-

 (24) Reunión con la Comisión Permanente del Congreso de
 la Unión.

31 de diciembre de 1979.

democrática de adhesión entre los tres niveles de gobierno.

Como es de nuestro conocimiento es facultad del Ejecutivo Federal, el mantener en actividad a la Administración Pública para que ésta se sostenga en constante actualización de acuerdo al desarrollo del país.

Es por ello, que a la Administración Pública como un programa del actual Gobierno corresponde dictar las políticas en caminadas a una mejor efectividad en el quehacer público.

Sin embargo, debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con la intención de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes propiamente, en algunas ocasiones, la creación de nuevos procedimientos generando acciones e instancias y así duplicando responsabilidades y funciones.

Esta requiere una institucionalización de la programación de las acciones en la Administración Pública, la implantación de prioridades objetivas y metas, que resulten concebibles y por lo mismo posibles, no sólo para los servidores públicos, sino para la población en general.

La Reforma Administrativa tiene razón si lo es para el desarrollo. No se trata de reorganizar por sí y para sí, sino organizar para el bienestar común.

Se concibe desde hace tiempo la idea de iniciar una Reforma Administrativa que permita la organización para organizar y que facilite el cumplimiento del desarrollo.

Las metas establecidas están revelando la medida de la eficacia; la relación entre los medios y los fines. Hay una relación costo-beneficio oportuno y finalmente, la relación -

de una y otra, la congruencia que hay entre las metas, los medios y la filosofía política que conforma el ideal de país.

2.4. IMPORTANCIA DENTRO DEL PLAN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LAS SIGUIENTES SECRETARÍAS:

Hacienda y Crédito Público.

Programación y Presupuesto.

2.4.1. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El Artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra consagrado al despacho de los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales son:

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 derechos, impuestos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

IV.- 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 responsa-

bles de los sectores correspondientes;

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;

VII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo, así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias;

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas;

XIV.- Intervenir en la representación de interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales, y

XV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Cabe señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es también una Secretaría Globalizadora, ya que es emisora de las políticas económicas del país, además programa y controla la deuda pública y coordina al importante sector financiero, pues este sector cuenta con un número bastante considerable de entidades paraestatales.

También corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Dependencia de Orientación y Apoyo Global, elaborar el programa financiero de la administración pública federal, correspondiente al programa de gobierno 1978-1982, y el programa de financiamiento del presupuesto anual.

Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos se destinen a la realización de los proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que generan ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Vigilar que la capacidad de pago de las dependencias y entidades que contraten financiamientos, sean suficientes para cubrir los compromisos que contraigan. Asimismo, vigilar y comprobar que el pago de los compromisos financieros sea cubierto cabal y oportunamente. De igual forma le corresponde aplicar la Ley General de Deuda Pública.

2.4.2. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

En el Artículo 32, de la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal, se encuentra consagrado el despacho de los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Programación y Presupuesto, mismos que a continuación se transcriben:

I.- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso, de los grupos sociales integrados, 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 aprovechamientos 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 y el Departamento del Distrito Federal;

VI.- 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.

VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros - que requiera el control, 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 conta- bilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Fede- ral, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

IX.- Autorizar los actos y contratos de los que re- sulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y pa- ra el Departamento del Distrito Federal.

X.- Dictar las medidas administrativas sobre res- ponsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;

XI.- Ejercer las atribuciones que señalen las le- yes de Pensiones Civiles y Militares;

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrati- vamente la operación de los organismos descentralizados, ins- tituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o ex- ploten bienes y recursos naturales de la nación, o las socie- dades e instituciones en que la administración pública fede- ral posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén- expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;

XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los ca- sos que señale el Presidente de la República;

XIV.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones-

por desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades.

La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector, que no cumplan con -- sus fines u objetivo social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Además consolidar y ajustar los programas sectoriales y estatales para elaborar el programa de gobierno 1978-1982, así como los presupuestos presentados, con la conformidad de los coordinadores de sector, para formular el programa y presupuesto anual de egresos.

Evaluar, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la propia Secretaría, así como los resultados de las unidades administrativas bajo su adscripción, observando los aspectos de eficacia, eficiencia y honestidad, todo esto encaminado a un mejor objetivo y metas planeadas con las acciones encaminadas a alcanzarlo.

Paralelamente estas dos Secretarías, la de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, nacieron a la vida pública en diferentes fechas históricas, así tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una de las más antiguas, pues fue creada el 4 de octubre de 1921, habiendo cambiado de nombre en el mismo año por el de Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, suprimiéndose lo de Comercio, para quedar como se le conoce en la actualidad.

En cuanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976; conformándose -- con funciones de la extinta Secretaría de la Presidencia, así

como de la Comisión Nacional de Inversiones, al igual que algunas funciones que tenían a su cargo diversas Secretarías, tales como, la Dirección General de Control y Vigilancia de la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional y la Dirección General de Egresos de Hacienda y Crédito Público.

Es bueno considerar que con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la transferencia de varias funciones que venían realizando tanto la Secretaría de Hacienda, así como la Ex-Secretaría de Patrimonio Nacional, la Reforma Administrativa dió un paso de gran trascendencia en cuanto a la organización del aparato de la Administración Pública Estatal, evitando de esta manera la duplicación de funciones para permitir, que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

Así, hasta antes de fines de 1976, existían tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua y permanente en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente a la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, obligaron a poner en práctica diversos mecanismos para una mejor eficacia en este aspecto. Es por eso que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto para que sea la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente, y de evaluar los resultados de su gestión. Asimismo, dicha dependen-

cia tendrá a su cargo la preparación de la cuenta pública que se presentará al H. Congreso de la Unión.

También correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto la elaboración y presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano.

El Plan, busca precisar la acción organizadora de la reforma económica, propone una metodología y el reconocimiento y aplicación de un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos.

El Plan Global de Desarrollo, pretende ser un Plan Nacional y no sólo de Gobierno, por eso se basa en la concertación de acciones entre los sectores de la sociedad. Además es flexible y realista: busca conciliar lo previsible con lo deseable, y revitalizar los instrumentos de política económica.

CAPITULO III

CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO SOBRE LAS ENTIDADES QUE COMPONEN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El incremento en el número de las entidades paraestatales que es un hecho indiscutible en todos los Estados, en México, en 1925 eran 3, y en la actualidad pasan a ser 903, esto ha estimulado una serie de fenómenos y de acciones para estudiar, evaluar y organizar el Sector.

La función de control no se encuentra centralizada en ningún órgano administrativo específico, todo control emana, originalmente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ella declara que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y por lo tanto, todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al titular del órgano o Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal, así como a los gobernadores y legisladores de los Estados y a los presidentes municipales.

La primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal se aprobó en 1947, y constituye la primera definición legal de lo que habría de entenderse, desde entonces, por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

3.1. CONTROL INSTITUCIONAL.

Este sistema trata de un real autocontrol institucional, sobre la actividad de cada una de las dependencias. Por lo general, el autocontrol se ha amoldado históricamente, aparte de

CUADRO DE ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL

TIPO DE ENTIDAD	I ACUERDO (1)		MODIFICACIONES AL I ACUERDO							
			I		II		III(2)		IV	
	FECHA DE:		FECHA DE:		FECHA DE:		FECHA DE:			
	Exp.	Pub.D.O.	Exp.	Pub.D.O.	Exp.	Pub.D.O.	Exp.	Pub.D.O.	Exp.	Pub.D.O.
	13-1-77	17-I-77	11-V-77	12-V-77	5-IV-78	10-IV-78	26-II-79	27-II-79	23-I-80	28-I-80
Organismos Descentralizados	129		129		127		131		127	
Empresas Mayoritarias	475		500		509		510		518	
Empresas Minoritarias	000		59		63		61		63	
Fideicomisos	193		210		192		196		195	

(75)

(1) Fe de Errata publicada en el Diario Oficial del 31-III-77

(2) Fe de Errata publicada en el Diario Oficial del 5-III-79

(25) Boletín de Estudios Administrativos No. 16
 Presidencia de la República
 Coordinación General de Estudios Administrativos, México. pág. 13

la presencia meramente jurídica de algunas de las características concretas de su operación, principalmente de tipo patrimonial como las inversiones que se efectúan, el presupuesto que ejercen, los créditos, las obras, etc., que así han dado principios a posturas jurídicas y a herramientas administrativas -diversas.

Como nos podemos dar cuenta, encontraremos contralorías, direcciones de control, auditorías administrativas y otras unidades internas que se encargan del control institucional por excelencia de las dependencias o instituciones en su conjunto.

El control debe ir ligado a la función de la evaluación, así estas actividades institucionales se justifican por la necesidad de establecer reglas de relación que permitan valuar - el grado de eficacia, eficiencia y congruencia, asimismo la honestidad en el logro de los objetivos y fines, comparar lo planeado con lo efectuado, permite alcanzar normas de control, -- institucional de tal suerte que se deban adoptar las medidas - que se consideren convenientes.

En virtud de que el control es importante en la medida en que se mantiene y aplica como acción, es menester poder contar con la línea institucional que se sitúe correctamente dentro de la actitud sectorial y global.

Cabe destacar que el control institucional es aquel que se aplica dentro de las dependencias y entidades o mejor dicho es el propio autocontrol, ejercido por una serie de mecanismos dictados por las políticas del actual programa permanente y -- sistematizado en su conjunto de la reforma administrativa encaminado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

"En el proceso de control y evaluación de las medidas del mejoramiento administrativo, existen dos objetivos fundamentales:

a) Evaluar en forma permanente y sistemática las medidas de mejoramiento administrativo desarrolladas en la institución.

b) Proponer las medidas correctivas correspondientes".
(26)

"Las diversas medidas para resolver los problemas detectados no deben realizarse en forma aislada y dispersa, sino -- que requiere apoyarse en un marco global de referencia en el -- que se precisen políticas y objetivos y se señalen las bases -- metodológicas que permitan formular programas articulados y -- compatibles entre sí". (27)

En tal virtud la reforma administrativa requiere de una pronta colaboración de los niveles jerárquicos superiores que con la contribución de sus partes y prácticas cooperen a enriquecer el programa, conjuntamente con la aportación decidida de los empleados será la que en última instancia determine el éxito de las acciones de reforma institucional.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 44 dice: En las dependencias del Ejecutivo y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del-

(26) Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de la Organización Pública. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, pág., 66

(27) Idem. Op.Cit. pág., 57

titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es de comentarse la gran preocupación que existe por parte del Ejecutivo Federal en cuanto al control institucional que se practica sobre la ejecución del gasto a fin de que éste sea aplicado y ejercido con la honestidad para alcanzar -- las metas fijadas dentro de los planes y programas de gobierno.

3.2. CONTROL SECTORIAL

En la Ley de 1947 se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de dichas entidades. A fin de instrumentar esas facultades se expidió, en enero de 1948, un Decreto Presidencial que creó la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo dependiente de dicha Secretaría. Por diversas razones, la mencionada Comisión no pudo funcionar de manera adecuada y, en 1949, se disolvió formalmente. Como consecuencia de esto, se encomendó la vigilancia de las Instituciones Nacionales de Crédito y las de Seguros a dos nuevas Comisiones dentro de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros, señalándose que, posteriormente, se establecerían otros mecanismos de control y vigilancia para los demás organismos y empresas de Estado.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado -- 1958, se creó una nueva Secretaría, la de la Presidencia, que dando encargada de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, -- así como de coordinar y vigilar los programas de inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de -

participación estatal. La misma Ley transformó a la antigua - Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa - en la del Patrimonio Nacional, a la que se le encomendó, además de otras funciones, la de controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones y empresas que manejen o exploten bienes, así como instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otras Secretarías y Departamentos de Estado.

Quedó conformado en 1965, el llamado triángulo de la eficiencia administrativa, o sea la afluencia funcional de tres Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia, para efectos de programación, presupuestación y control de las actividades del Sector Público en su conjunto.

Para 1966 con algunos cambios se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966, de igual manera fue abrogada la Ley de 1970 por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Además en la vigente Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la vigilancia que ejerce la Administración Central sobre ese Sector se encuentra prevista en otros ordenamientos, como son:

- La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Obra Pública de fecha 30 de diciembre de 1980, que se encarga de regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de obra pública.

- Ley de Ingreso de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Inspección de Adquisiciones, regula la adquisición de mercancías, de bienes muebles y materias primas aplicándose a los organismos descentralizados y -- empresas de participación estatal, correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Comercio, que inspecciona y vigila el cumplimiento de los precios autorizados, la calidad de mercancía, artículos de consumo y mate-- rias primas adquiridas.

Se estima que en la actualidad el control por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pertenece aplicarlo a dos Secretarías Globalizadoras que vienen a -- ser la de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Pú-- blico y puede ser interno o externo.

El Externo consiste en:

- a) "Aprobar los planes de inversión a corto, mediano y largo plazo, en forma previa.
- b) Aprobar los presupuestos anuales que deben presentar los organismos para el ejercicio siguiente.
- c) Aprobar y vigilar la actividad misma, así su opera-- ción, del organismo descentralizado.
- d) Concentrar todos los ingresos que tengan los organis-- mos descentralizados en la Tesorería de la Federa--- ción.
- e) Realizar la vigilancia a través de auditorías exter-- nas.

El Control y Vigilancia interna consiste en:

- a) Que la Secretaría o Departamento de Estado están re-- presentados en los cuerpos colegiados que tienen a -- su cargo las mayores facultades de administración y a

través de ellos orientar la actividad del organismo o vetar su resolución.

- b) Establecer normas de contabilidad uniformes y realizar auditorías internas a los organismos.
- c) Vigilar las adquisiciones y enajenaciones que hagan dichos organismos."(28)

Los organismos y empresas quedan obligados a inscribirse en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Para los efectos de su presentación, las dependencias listadas se clasificarán de conformidad a su naturaleza y siguiendo un orden cronológico de su rubro presupuestal.

El número de inscripción está compuesto por cinco dígitos; los dos primeros corresponden al ramo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que coordina el Sector dentro del que se agrupa cada entidad, y los tres restantes corresponden a un orden alfabético en cada Sector. De igual forma el número de inscripción de las entidades que no se encuentran sectorizadas se inician con los dígitos 00.

A efecto de poder determinar el Sector en que se ubican las entidades a continuación se presenta el número del ramo que corresponde a cada una de las dependencias que fungen como coordinadoras:

- 04 Secretaría de Gobernación
- 05 Secretaría de Relaciones Exteriores
- 06 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 07 Secretaría de la Defensa Nacional

- 08 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 09 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 10 Secretaría de Comercio.
- 11 Secretaría de Educación Pública.
- 12 Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 15 Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16 Secretaría de Pesca
- 18 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- 20 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- 21 Secretaría de Turismo.
- 25 Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 30 Departamento del Distrito Federal.

A continuación expongo algunos ejemplos de entidades con su registro por orden cronológico:

- Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V. 04460
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública. 06750
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. 07150
- Patrimonio Indígena del Valle del Mesquital. 08450
- Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. 093335
- Instituto Nacional del Consumidor. 10260
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional. 11390
- Instituto Nacional de Cancerología. 12215
- Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A. C. 14105
- Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay. 15105
- Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C. V. 16375

- Renault de México, S. A. de C. V.	18612
- Urbanizadora de Tijuana, S. A.	20760
- Fideicomiso Caleta de Mel-Ha y del Caribe.	21110
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	25160
- Industrial de Abastos.	30150

Cabe agregar que la Ley General de Deuda Pública juega un papel importante en el contexto del control de financiamiento del Gasto Público y que se integran de la siguiente forma:

La Deuda Pública está constituida por las obligaciones de Pasivo, Directas, o contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo del Ejecutivo Federal y sus Dependencias; el Departamento del Distrito Federal; los Organismos Descentralizados; las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias; las Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; las Nacionales de Seguros y Fianzas, y los Fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las Entidades mencionadas.

Se entiende por financiamiento, para los efectos de la Ley General de Deuda Pública, la contratación dentro o fuera del País, de Créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

1. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
2. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo.
3. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.
4. La celebración de actos jurídicos análogos o los an-

teriores.

Al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponderá autorizar a los Organismos y Empresas para gestionar y contratar financiamientos; además, cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constitutivos de la Deuda Pública se determinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social.

También se hace notar la innovación en cuanto al control para ejercer sobre las Instituciones Nacionales de Créditos, así como, para las Fianzas y Seguros contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que con anterioridad en las otras Leyes habían quedado al margen de un control específico, como entidades paraestatales.

ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL SE AGRUPAN POR SECTOR, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 17 DE ENERO DE 1977.

En el considerando del Acuerdo emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se da la justificación por el cual las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sector a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

En el considerando Primero, dice: Que la organización de las actividades de la Administración Pública Federal constituye el supuesto indispensable para el incremento de la productividad de las entidades paraestatales en general, y que para ello es conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre las mismas.

Asimismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen funciones que corresponden a las dependencias; y se determinan las bases que permiten la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno.

De igual manera al encomendarse a las Dependencias Directas del Ejecutivo a su cargo la coordinación de las acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con el sector de su responsabilidad, se quiere lograr una mayor coherencia operativa y -- evitar duplicaciones o contradicciones, así como la propia -- Ley Orgánica de la Administración Pública dicta que las entidades de la administración Pública paraestatal, conducirán -- sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo que éste determine.

Como es del conocimiento en general, existen 17 sectores definidos integrados de la siguiente manera:

- 1.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Gobernación se integra aproximadamente con 23 entidades paraestatales, y que sus principales objetivos son el impulso de las comunicaciones por los medios de información más avanzados valiéndose para tales casos de la televisión, del cine, del periodismo, así como del radio y algunas empresas editoriales.
- 2.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores se integra con el, Fideicomiso para obras en materia de relaciones internacionales de México, fomento de los estudios sobre la materia y --- otorgamiento de premios e incentivos.

- 3.- El Sector que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, este sector como su nombre lo indica es la institución encargada de salvaguardar la integridad del territorio nacional.
- 4.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este sector se encuentra dentro de los más importantes ya que su función vital es el aparato económico y financiero del Estado.
- 5.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto se encuentra integrado con las siguientes entidades:
 - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Iztmo de Tehuantepec, y
 - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California.
- 6.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, este sector también es de gran importancia, ya que coordina todas las entidades que de una u otra manera se encuentran ligadas con el desarrollo industrial del país.
- 7.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Comercio es el encargado de impulsar las actividades comerciales del país, tanto a nivel nacional como internacional.
- 8.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, este sector coordina -- aproximadamente alrededor de ochenta y seis entidades paraestatales, encaminadas al mejoramiento de la

producción de productos agropecuarios y forestales - principalmente.

- 9.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se integra con entidades en su mayoría dedicadas a la comunicación en el territorio Nacional.
- 10.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como su nombre nos lo indica, es el encargado de la planeación, programación y presupuestación de la obra pública y de los Asentamientos Humanos.
- 11.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública, se integra con entidades que de una u otra manera tienen que ver con la educación nacional, siendo este sector de suma importancia para el desarrollo educativo y cultural del país.
- 12.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como es de nuestro conocimiento este sector es el encargado de coordinar a las entidades que intervengan en la Seguridad y Asistencia para la Salud del Pueblo Mexicano.
- 13.- El Sector que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, coordina las entidades encargadas de mejorar las prestaciones para los obreros y empleados en general.
- 14.- El Sector que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga de coordinar a las entidades afines con sus atribuciones e impulsar el desarrollo y mejoramiento de la explotación de la tenen-

cia de la tierra.

- 15.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Turismo, a este sector le corresponde definir las políticas a seguir en materia turística, pues en la actualidad ocupa el segundo lugar en cuanto a la captación de divisas por concepto de los turistas que nos visitan.

- 16.- El Sector que corresponde a la Secretaría de Pesca, este sector es de nueva creación incluido dentro de la política de Reforma Administrativa, emprendida al inicio de la actual Administración por el Jefe del Ejecutivo Federal, por lo que menciono algunas de las entidades que se encuentran bajo la coordinación de la citada Secretaría, y que son las siguientes:
 - Congeladora del Pacífico, S. A.
 - Crest Importing, Inc.
 - Exportadores Asociados, S. A. de C. V.
 - Ocean Garden Products, Inc.

- 17.- El Sector que corresponde al Departamento del Distrito Federal, se encuentra integrado con las siguientes entidades:
 - Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.
 - Caja de Previsión de los trabajadores a Lista de Raya en el Distrito Federal.
 - Industrial de Abastos.
 - Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal; y
 - Sistema de Transporte Colectivo.

La sectorización de la Administración Pública Federal -- forma parte del Programa Global de Innovación Administrativa--

iniciado por la actual Administración respondiendo así al imperativo de dar rumbo, relación y singularidad a la eficacia de la Administración Pública en su todo.

"La definición amplia y genérica de la sectorización de la Administración Pública Federal se debe entender como el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada". (29)

Además cabe señalar que el control sectorial se valdrá de los mecanismos necesarios a efecto de poder cumplir con sus atribuciones encomendadas por el Ejecutivo Federal a las dependencias que funjan como coordinadoras de Sector.

3.3. PROYECTO DE LEY PARA EL CONTROL Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Tengo plena conciencia de la responsabilidad que representa este reto. Pero en mi opinión, se trata de riesgos que hay que correr si es que no se quiere renunciar en redondo a proponer por cuenta propia alternativas viables en las que otros no se han atrevido a participar. Es por ello que so meto a la amable consideración de este jurado el siguiente Proyecto de Ley para el Control y Evaluación de la Administración Pública Federal, como una aportación para el mejoramiento y enriquecimiento de nuestra Administración Pública Federal.

(29) Boletín de Estudios Administrativos No. 16 Presidencia de la República. Coordinación de Estudios Administrativos, - México, pág. 9.

Este proyecto consta de cuatro títulos, a su vez se dividen en capítulos y éstos en artículos hasta concluir con la parte de los artículos transitorios.

En el título primero, se consagra el universo de las disposiciones generales donde se plasma la intención del citado proyecto, exponiendo los lineamientos del marco de referencia en la esfera de sus respectivas atribuciones, de cada una de las Dependencias y Entidades Paraestatales, todo ello aunado a una serie de preceptos que se dan con la finalidad de unificar criterios que por algún motivo andan dispersos en una serie de ordenamientos.

Las políticas necesarias para emitir las normas de carácter globalizador recaen en dos Secretarías de Estado que son la de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público:

A la primera correspondé llevar el control del gasto público, así mismo se propone sea la encargada de designar un comisario en los Consejos de Administración y en los Comités Técnicos y de Distribución de Fondos de las Empresas de Participación Mayoritaria, en los Fideicomisos Públicos respectivamente y un representante en las Juntas de Gobierno u órgano equivalente de los Organismos Públicos Descentralizados, quienes participarán en las sesiones correspondientes con voz pero sin voto.

A la segunda corresponde emitir los lineamientos en cuanto al control de la deuda pública así como las normas con respecto al presupuesto de ingresos y dictar las políticas fiscales del país.

El título segundo, corresponde a los Coordinadores de Sector, aquí se establecen y operan los sistemas y procedimientos de control que con carácter de particular se requiera

para cada Sector. En base a las normas que para tal efecto -- dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto. Cabe agregar que las Dependencias en su calidad de Coordinadoras de -- Sector, deberán asegurarse que las entidades agrupadas en su seno cumplan con las disposiciones vigentes en materia de control además de su cometido, proporcionarán la información que para tales fines le soliciten las globalizadoras.

En ese mismo orden de ideas, las entidades de la Administración Pública Centralizada contarán con órganos de control-interno.

El título tercero, trata sobre las Empresas de Participación Estatal Minoritarias, aquí se consagran todas las obligaciones que como tal tienen que observarse por parte de éstas, ya que el control y la vigilancia es ejercicio a través de un comisario que es designado por el Secretario de Estado encargado de la Coordinación del Sector respectivo. Sin embargo es de señalarse que como la participación es minoritaria, sólo se tiene derecho a nombrar un comisario, que será el encargado de la vigilancia de la parte que corresponde al gobierno.

El título cuarto, trata en términos generales lo estimado en cuanto a sanciones y responsabilidades, a las que se han acreedores los funcionarios, así como los empleados que en el ejercicio del desempeño de sus funciones incurran en -- responsabilidad, cabe destacar que esto es sin perjuicio de -- que se les puedan aplicar las sanciones previstas en otros ordenamientos de tipo penal o administrativo.

Debe reconocerse que el crecimiento del aparato gubernamental demanda una mayor complejidad de actos encaminados a -- proporcionar un mejor control de la Administración Pública en general, para así poder tener un mejor ejercicio del gasto pú

blico, claro está que en tanto no se concienticen a los funcionarios públicos encargados de manejar el gasto no será posible por más ordenamientos de control que se emitan acabar con esta gran úlcera que tanto daño hace al desarrollo del país y en lo particular al pueblo, es por ello que propongo el mencionado proyecto de Ley, como una idea tendiente a materializar los grandes propósitos que van encaminados al fortalecimiento de la modernización de nuestra Administración Pública, para que ésta sea concurrente con los objetivos nacionales.

La historia se elabora con el pasar del tiempo, no sólo por los grandes acontecimientos internacionales, sino también por ciertos hechos domésticos, así la modernización de la Administración Pública, nace con las primeras ideas en la llamada época de la Reforma del Benemérito de las Américas Don Benito Juárez.

TITULO PRIMERO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para el control de las actividades que en materia de información, planeación, programación, presupuestación, ejecución de los programas, ejercicio del gasto y evalua-

ción, que de conformidad con los ordenamientos legales - respectivos, realice la Administración Pública Federal, - Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal será la que se define como tal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Unidades de la Administración Pública Centralizada:- La Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
- II. Dependencias: las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
- III. Entidades: Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos, con excepción de las Empresas de Participación Minoritarias.
- IV. Secretaría: La de Programación y Presupuesto.
- V. Dependencias Globalizadoras: Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.
- VI. Sector: El agrupamiento de Entidades coordinadas por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal.

VII. Coordinador de Sector: Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a que se refiere la fracción anterior, a través de los cuales las Entidades - conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

ARTICULO 3o.- El Presidente de la República en los casos que proceda, formulará invitaciones a la H. Cámara de Diputados, a iniciativa propia o a petición de esta última, para que la Contaduría Mayor de Hacienda nombre representantes que con carácter de comisarios, formen parte de los Consejos de Administración, Juntas Directivas u órganos equivalentes de las Entidades. Dichos representantes deberán ser funcionarios o empleados de la propia Contaduría Mayor de Hacienda.

ARTICULO 4o.- El Ejecutivo Federal invitará por conducto de la Secretaría a los Gobiernos de las Entidades Federativas a fin de que estos emitan opinión sobre las estructuras y bases de organización y operación de las delegaciones regionales de la Federación, y de que colaboren en forma conjunta con la propia Secretaría, en la planeación, ejecución y control de las acciones que realice el Gobierno Federal en los mismos, con el propósito de asegurar la armonía entre ambos órdenes de Gobierno, de fortalecer el federalismo y de establecer un esquema de congruencia entre las necesidades reales de los Estados y las prioridades establecidas por la Federación.

ARTICULO 5o.- El Ejecutivo Federal emitirá normas y lineamientos en materia de evaluación y de administración pública a través de las Unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación que se requieran para tal efecto, a fin de promover su aplicación en la Administración Pública Federal.

ARTICULO 6o.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, podrá ordenar la práctica de todo tipo de inspecciones, visitas y auditorías especiales a la Administración Pública Federal.

ARTICULO 7o.- En caso de duda en la interpretación de esta -- Ley se estará a lo que resuelva para efectos administrativos la Secretaría.

CAPITULO II

DE LAS DEPENDENCIAS GLOBALIZADORAS.

ARTICULO 8o.- La Secretaría establecerá las normas para llevar a cabo el control de las actividades que se mencionan en el Artículo 1o. de este ordenamiento.

La Secretaría ejercerá las atribuciones que le confiere la presente Ley sin perjuicio de las que la Legislación vigente le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 9o.- La Secretaría nombrará un comisario en los Consejos de Administración y en los Comités Técnicos y de Distribución de Fondos de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos respectivamente, y un representante en las Juntas de Gobierno u Organismo equivalente de los Organismos Públicos Descentralizados, quienes participarán en las sesiones correspondientes con voz pero sin voto, y con las facultades de vigilar la ejecución de los programas y el ejercicio del gasto en la entidad. Las funciones que desarrollarán dichos comisarios o representantes serán conforme a lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Los comisarios y representantes deberán remitir sus in--

formes respectivos a la Secretaría, y al Coordinador de Sector en que se encuentre agrupada la entidad correspondiente

ARTICULO 10o.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría y en los casos que proceda, establecerá los sistemas y procedimientos de control a que deberán estar sujetos los programas que establezca el propio Ejecutivo para promover el desarrollo estatal, regional y nacional.

ARTICULO 11o.- Corresponde a la Secretaría designar y contratar los Servicios Profesionales que se requieran para -- llevar a cabo todo tipo de auditorías externas o estudios específicos en las Entidades. Las características y alcance de estas revisiones se establecerán en los contratos respectivos y preverán el seguimiento de las normas y programas mínimos de auditoría externa emitidos -- por la propia Secretaría. Asimismo, será la Secretaría -- quien fije los montos y plazos de las cuotas que por concepto de gastos de inspección, vigilancia y estudios específicos deban cubrir y depositar en la Tesorería de la Federación las Entidades sujetas al control según lo establece el Artículo 1o. del presente ordenamiento. La designación de los Auditores Externos se realizará previa opinión del Coordinador de Sector correspondiente.

ARTICULO 12o.- La Secretaría tendrá la facultad de autorizar la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, después de haberse agotado las gestiones legales necesarias para su cobro.

ARTICULO 13o.- La Secretaría será la encargada de someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal las -

iniciativas emanadas de las Entidades o los Coordinadores de Sector relativas tanto a la fusión, extinción y disolución y liquidación de entidades que no cumplan con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, como a la creación, adquisición, enajenación o modificación a la estructura, patrimonio y bases de organización de las entidades, siempre que dichas acciones se requieran para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades. Previamente al desarrollo de estos actos, la Secretaría deberá recabar la opinión de aquellas unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación de la Presidencia de la República que indique el Ejecutivo Federal, y en los casos de los Fideicomisos Públicos del fideicomitente, quienes la emitirán en un plazo que no excederá de 30 días contados a partir de la fecha en que les sea solicitada. En los casos en que la propuesta emane de la Secretaría, además de las opiniones antes mencionadas se obtendrá la de su Coordinador de Sector.

Comentarios: Este artículo consagra lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como el del Acuerdo de Sectorización publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977, por lo que se refiere a modificaciones administrativas, disoluciones y liquidaciones de entidades paraestatales.

ARTICULO 14o.- Corresponde a la Secretaría llevar el Registro de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y publicar periódicamente en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades inscritas.

La Secretaría, previa opinión del Coordinador de Sector correspondiente, autorizará a las Entidades la publicación anual de sus Estados Financieros dictaminados de conformidad con lo establecido en el reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 15o.- La Secretaría, con apoyo en la información -- que al efecto le presenten los Coordinadores de Sector y las Entidades a que se refiere esta Ley, será la responsable de integrar y operar el archivo de las Entidades Paraestatales y el correspondiente Subsistema de Información, como parte del Sistema Integral de Información que a nivel nacional opera la propia Secretaría. - Dicho Subsistema deberá brindar los servicios de información y documentación que así requiera la Administración Pública Federal.

ARTICULO 16o.- Las Dependencias Globalizadoras, con el propósito de optimizar los medios y recursos con que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico y social del País, establecerán las normas y lineamientos -- que regulen el otorgamiento, evaluación y control de -- los estímulos económicos que por la vía del ingreso, el gasto, el financiamiento y los precios y tarifas otorga el Gobierno Federal.

ARTICULO 17o.- La Secretaría establecerá las normas mínimas a las que deberán sujetarse los programas de capacitación que en materia de control desarrolle la Administración Pública Federal y vigilará su debido cumplimiento.

ARTICULO 18o.- Será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien para la constitución de los fideicomisos -- del Gobierno Federal, precise en los contratos los fines, condiciones y términos, de acuerdo con las instruc

ciones que para tal efecto dicte el Ejecutivo Federal -- por conducto de la Secretaría. Asimismo, en los contratos constitutivos de Fideicomisos Públicos, se especificarán las facultades que el fideicomitente otorgue al Comité Técnico y de Distribución de Fondos, respecto de -- aquellos asuntos en que se requiera de su aprobación para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan a la Institución Fiduciaria.

Comentarios: Este artículo es originado por el 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como el 2o. del Decreto donde se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

ARTICULO 19o.- La Secretaría estará encargada de normar y regular las acciones de información, planeación, programación, presupuestación, ejecución, uso y operación, conservación y mantenimiento, obsolescencia, evaluación, -- inspección, vigilancia y control, relativas a la Obra Pública y en los casos que así proceda emitir las disposiciones correspondientes, de conformidad con los ordenamientos legales respectivos.

ARTICULO 20o.- La Secretaría, sin perjuicio de las facultades que la Legislación vigente confiere a las Secretarías de Comercio y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, establecerá en forma conjunta con éstas los lineamientos de coordinación que permitan asegurar que las normas y sistemas de control que las últimas establezcan de conformidad con sus atribuciones correspondientes, -- sean congruentes con las que dicte la Secretaría como re

sultado de la aplicación de la presente Ley.

Comentarios: Cabe señalar que las ideas aquí plasmadas - en su mayoría son tomadas de la práctica ad ministrativa, por lo tanto no aparecerá la fuente, ya que no es transcripción de ideas ajenas.

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

DE LOS COORDINADORES DE SECTOR.

ARTICULO 21o.- Los Coordinadores de Sector, en base a las -- normas que para tal efecto dicte la Secretaría y con la asesoría de esta última, establecerán y operarán los sis temas y procedimientos de control que con carácter de -- particular se requieran para cada Sector. Dicho control se ejercerá sobre las actividades en materia de informa ción, planeación, programación, presupuestación, ejecu-- ción de los programas, ejercicio del gasto y evaluación que desarrollen las Entidades agrupadas en cada Sector, - a fin de asegurarse que los objetivos y metas de planes y programas sean congruentes con los correspondientemente establecidos en los planes sectoriales, regionales y global y que la elaboración y ejecución de los presupes tos por programas y el ejercicio del gasto se lleven a - cabo conforme a lo establecido en los ordenamientos res- pectivos.

ARTICULO 22o.- Los sistemas y procedimientos de control a -- que se hace mención en el artículo anterior deberán con- templar la utilización de indicadores cuantitativos y es

timadores cualitativos de carácter específico, que serán establecidos en forma conjunta entre el Coordinador de Sector y sus Entidades respectivas, y que permitan determinar los niveles de eficiencia y eficacia en que deberá mantenerse la operación de dichas Entidades.

ARTICULO 23o.- Corresponde a los Coordinadores de Sector designar los Comisarios para las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, de conformidad con lo establecido por el Artículo 42o. de la presente Ley, notificando este hecho a la Secretaría.

Los Comisarios a que se refiere el párrafo anterior se ajustarán a lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles y estarán obligados a informar sobre la situación operativa, financiera y administrativa de la empresa a su Coordinador de Sector y a la Secretaría.

ARTICULO 24o.- Los objetivos de los planes a corto, mediano y largo plazo de las Entidades serán establecidos de manera conjunta entre la propia Entidad y su correspondiente --- Coordinador de Sector, quien los estudiará y analizará para emitir el dictamen correspondiente, asegurando de esta forma la congruencia tanto entre las actividades desarrolladas por cada una de las Entidades dentro del Sector, como la existente entre los objetivos específicos de las mismas y los respectivos del Plan Sectorial.

ARTICULO 25o.- Los Titulares de las Dependencias que ejerzan las funciones de Coordinador de Sector presidirán los Consejos de Administración, Juntas Directivas u Organos equivalentes, de las entidades agrupadas en su Sector. En el caso de las no sectorizadas, el nombramiento del Presidente corresponderá al Ejecutivo Federal.

Tratándose de los Comités Técnicos y de Distribución de Fondos de los Fideicomisos Públicos, el Presidente será nombrado de acuerdo a lo establecido en el contrato constitutivo del mismo, y en caso de que no se especifique - así, se nombrará de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior.

La función que corresponde a este artículo podrá ser delegada por acuerdo del Titular que corresponda.

ARTICULO 26o.- Los Coordinadores de Sector podrán sugerir al Titular del Ejecutivo Federal, los candidatos para ocupar el cargo de Director General o su equivalente de las entidades agrupadas en su sector.

ARTICULO 27o.- Los Coordinadores de Sector tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Asegurarse que las Entidades agrupadas en su Sector - cumplan con las disposiciones vigentes en materia de control de las actividades a que se hace mención en el artículo 1o. de esta Ley.
- II. Asegurarse del estricto cumplimiento por parte de las Entidades agrupadas en su Sector, de las disposiciones que en materia de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología establece la legislación vigente así como expedir las autorizaciones a que se refieren dichos ordenamientos.
- III. Promover programas de entrenamiento tendientes a capacitar al personal encargado de ejecutar las labores de control, de conformidad con las normas que para tal efecto establezca la Secretaría.

- IV. Conducir las relaciones entre las entidades agrupadas en su sector y el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.
- V. Hacer la designación, en los casos que proceda, de los funcionarios que habrán de ejercer las facultades derivadas de la titularidad de las acciones propiedad del Gobierno Federal en las entidades, cuando esta no haya sido hecha por el Ejecutivo Federal.
- VI. Presentar a la Secretaría con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades de su sector, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- VII. Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría, los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieran de financiamiento para su realización, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y vigilar su aplicación.
- VIII. Revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y Producción de las entidades agrupadas en su sector.
- IX. Vigilar que se cumplan las políticas y objetivos establecidos en el instrumento de creación o constitución de las entidades.
- X. Proporcionar a las Dependencias Globalizadoras la información que les sea solicitada sobre el funcionamiento de las entidades agrupadas en su sector.

- XI. Enviar opinión a la Secretaría sobre los dictámenes e informes de las auditorías externas practicadas a las entidades agrupadas en su sector.
- XII. Denunciar ante la autoridad competente los hechos de los funcionarios o empleados de las entidades, de los que se puedan derivar responsabilidades o presuman la comisión de algún delito, y
- XIII. Ejercer las demás atribuciones que les señale esta Ley u otras disposiciones legales.

ARTICULO 28o.- Para el caso de las entidades que no se encuentran agrupadas en un sector definido corresponderá a la Secretaría:

- I. Establecer conjuntamente con las entidades, los sistemas y procedimientos de control a que se hace mención en los Artículos 21o. y 22o.
- II. Estudiar y analizar los objetivos de los planes a corto, mediano y largo plazo que se contemplan en el Artículo 24o.
- III. Ejercer las atribuciones que se establecen en el Artículo 27o., Fracciones I, II, III, IX, XII y XIII.

CAPITULO II

DE LAS UNIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

ARTICULO 29o.- Las unidades de la Administración Pública Centralizada contarán con órganos de control interno, adscritos directamente al titular de la misma, cuya función será establecer y operar los programas, sistemas y proce

dimientos de control interno, de conformidad con las normas que para tal efecto dicte la Secretaría.

ARTICULO 30c.- Las Unidades de la Administración Pública Centralizada estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría en los casos que así se requiera, la información que se le solicite, y otorgarle todas las facilidades para que lleve a cabo la práctica de todo tipo de inspecciones, visitas y auditorías especiales que hayan sido dispuestas por el Presidente de la República.

CAPITULO III

DE LAS ENTIDADES.

ARTICULO 31o.- Las Entidades estarán obligadas a:

- I. Realizar exclusivamente aquellos trabajos o actividades por medio de las cuales puedan cumplir sus fines u objetivos.
- II. Inscribirse, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal que lleva la Secretaría y a comunicarle a la misma, remitiéndole la documentación correspondiente debidamente protocolizada, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura, una vez efectuados los actos y previa autorización del Ejecutivo Federal.
- III. Presentar a la Secretaría y al Coordinador de Sector correspondiente sus estados financieros mensuales y los informes bimestrales que en forma cualitativa y cuantitativa presenten los avances en la ejecución -

de los programas y el ejercicio del gasto.

- IV. Otorgar facilidades necesarias para que la Secretaría y el Coordinador de Sector correspondiente conozcan, investiguen, revisen y verifiquen la contabilidad, actas, libros, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción, y las instalaciones y servicios auxiliares y en general, la total operación que se realice directa o indirectamente con los fines u objetivo de la Entidad.
- V. Establecer de común acuerdo con el Coordinador de Sector los indicadores cuantitativos y los estimadores cualitativos relativos a la determinación de los niveles de eficacia y eficiencia dentro de los que operan dichas entidades.
- VI. Pagar las cuotas para cubrir los gastos de inspección, vigilancia y estudios específicos que esta Ley encomienda a la Secretaría, cuyos montos y plazos serán fijados por esta última. Dichas cuotas se depositarán en la Tesorería de la Federación.
- VII. Instrumentar Programs de Entrenamiento tendientes a capacitar al personal encargado de ejecutar las labores de control, de conformidad con las normas que para el efecto establezca la Secretaría.
- VIII. Proporcionar los datos, informes y en general la documentación que permita la práctica de visitas, inspecciones y auditorías que ordene la Contaduría Mayor de Hacienda para la revisión de la cuenta pública en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

IX. Presentar oportunamente al Coordinador de Sector para su análisis, aprobación y remisión a la Secretaría, sus programas y presupuestos, de conformidad -- con las normas establecidas por la misma.

X. Cumplir con las demás disposiciones que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones legales.

ARTICULO 32o.- Las Entidades en los términos que indica el Reglamento de esta Ley, sin perjuicio de las disposiciones que rigen su funcionamiento, deberán rendir por lo menos bimestralmente a su respectivo Organó de Gobierno, un informe de actividades, el cual incluirá los avances alcanzados en la ejecución de los programas, el ejercicio del gasto y el estado que guarda su situación financiera.

ARTICULO 33o.- Las Entidades someterán a la consideración del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría y previa -- opinión de su Coordinador de Sector, las iniciativas a -- que se refiere el Artículo 15o. de esta Ley.

Una vez autorizada la iniciativa de referencia, las Entidades procederán al acuerdo interno en el seno de su Consejo de Administración, Junta Directiva u Organó equivalente a fin de llevar a cabo la ejecución y formalización de dichos actos. Las Entidades estarán obligadas a mantener informados a la Secretaría y a su Coordinador -- de Sector del desarrollo de los actos desde el inicio -- hasta la terminación.

ARTICULO 34o.- Las Entidades constituirán órganos de control interno, de conformidad con las normas, sistemas y procedimientos que para tal efecto dicte la Secretaría y su -- Coordinador de Sector, y establecerán y operarán los sistemas y procedimientos de control específico que se re--

quieran para cada Entidad. Dicho control se ejercerá so
bre las actividades y de acuerdo con los propósitos y -
fines establecidos en el artículo 21o. del presente or-
denamiento.

En los casos que señale el Ejecutivo Federal por conduc-
to de la Secretaría, los órganos de control interno se-
ñalados en el párrafo anterior quedarán adscritos al --
Consejo de Administración, Comité Técnico u Organo equi-
valente, o en su caso al principal funcionario de la En-
tidad.

ARTICULO 35o.- Los sistemas que elaboren las Unidades de Con-
trol Interno a que se refiere el Artículo 34o. contem-
plarán la inclusión de técnicas y procedimientos de au-
ditorías que permitan tanto la evaluación administrati-
va, operativa, financiera y presupuestal, como el asegu-
rar el exacto y puntual cumplimiento de las obligacio--
nes legales, contractuales e impositivas de la Entidad.
Asimismo, el campo de acción de dichas técnicas se am-
pliará con el propósito de comprobar el adecuado cumpli-
miento de los objetivos que en materia social hayan si-
do fijados a las Entidades.

Los programas de auditoría interna deberán diseñarse de
tal manera que permitan medir la eficacia en la consecución
de las metas y objetivos y la eficiencia en el ---
ejercicio del gasto. Una vez elaborados dichos progra--
mas serán remitidos al Coordinador de Sector correspon-
diente para su análisis y aprobación y a la Secretaría-
para su conocimiento. Las observaciones a los programas
que efectúe esta última serán dadas a conocer conjunta-
mente al Coordinador de Sector y a la Entidad.

ARTICULO 36c.- A las sesiones que celebre el Consejo de Admi-

nistración, Junta Directiva u Organó equivalente, así - como de los Comités Técnicos y de Distribución de Fon-- dos, de las Entidades deberá asistir con voz pero sin - voto el auditor externo que haya sido designado y con-- tratado por la Secretaría.

ARTICULO 37o.- Las Entidades, conjuntamente con su Coordinador de Sector y en los casos que así proceda con la participación de la Secretaría, estudiarán, analizarán y - en su caso atenderán las recomendaciones que en materia de control presenten los auditores externos y los comisarios o representantes. Durante la aplicación de las - recomendaciones convenidas, las Entidades deberán mantener informada a la Secretaría y a su Coordinador de Sector de las acciones que sobre el particular se ejecuten.

ARTICULO 38o.- Las Entidades publicarán cada año en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación de su ejercicio social correspondiente, sus estados financieros dictaminados, previa autorización de la Secretaría.

ARTICULO 39o.- Las Entidades, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la legislación vigente y previa autorización del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, participarán aislada o conjuntamente con personas físicas o morales extranjeras, en la creación de empresas o en la adquisición total o parcial de las acciones de Sociedades Mercantiles, apegándose a lo dispuesto en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. En los casos en que -- por las características propias de su operación las Entidades requieren de tecnología de procedencia extranjera, las contrataciones correspondientes deberán realizarse conforme a lo que en la materia establece la Ley-

sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y de --
Uso y explotación de Patentes y Marcas.

ARTICULO 40o.- Los Titulares de las entidades estarán obliga-
dos a comparecer ante el Congreso de la Unión a petición
de cualesquiera de las Cámaras.

Los resultados de las investigaciones que practiquen las
Comisiones que integren las Cámaras para revisar el fun-
cionamiento de las entidades se harán del conocimiento -
del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

Comentarios: Este artículo en su primer párrafo fue inspi-
rado por el 93 Constitucional. Sin embargo -
cabe señalar que las ideas tomadas para la -
integración de este capítulo han sido supera-
das a su contenido en el momento de redactar
el mismo.

TITULO TERCERO

CAPITULO I

DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA.

ARTICULO 41o.- Las Empresas de Participación Estatal Minorita-
ria estarán obligadas a inscribirse dentro de los 30 días
siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro-
de la Administración Pública Paraestatal que lleva la Se-
cretaría, y a comunicarle a la misma, remitiéndole la do-
cumentación correspondiente debidamente protocolizada den-
tro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que --
afecten su constitución, domicilio o estructura.

A las empresas que les sea negado el Registro o que no ha

yan cumplido con los requisitos de su solicitud dentro - del plazo referido, podrán interponer un recurso de in-- conformidad ante el C. Secretario de Programación y Pre-- supuesto aportando los elementos de prueba necesarios, - conforme los señala el Reglamento. La resolución de es-- tas inconformidades corresponderán a la Secretaría.

ARTICULO 42o.- La vigilancia de la participación del Estado- en las Empresas de Participación Estatal Minoritaria es-- tará a cargo de un comisario que será designado por el - Coordinador de Sector correspondiente, a quien le rendir-- rá un informe bimestral sobre la situación general de la empresa. Asimismo se remitirá a la Secretaría copia de - dicho informe.

CAPITULO II

DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

ARTICULO 43o.- El Titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría autorizará la creación de los Fideicomis-- sos Públicos y establecerá los objetivos, característi-- cas generales y los fines que se persiguen con su consti-- tución. Los Fideicomisos creados por el Gobierno Federal serán constituídos y contratados por la Secretaría de Ha-- cienda y Crédito Público, y los que se creen con recur-- sos del Departamento del Distrito Federal, de los Orga-- nismos Públicos Descentralizados o de las Empresas de -- Participación Estatal Mayoritaria, por ellos mismos.

ARTICULO 44o.- Las Instituciones Nacionales que actúen como- fiduciarias de los Fideicomisos Públicos, serán responsa-- bles tanto de la realización de sus fines como del cum-- plimiento de sus obligaciones legales derivadas de las - estipulaciones contractuales. Estas deberán contar con -

un representante ante el Comité Técnico y de Distribución de Fondos quien participará en las reuniones respectivas con voz pero sin voto.

ARTICULO 45o.- Cuando las Instituciones Fiduciarias estén facultadas para contraer obligaciones de pasivo derivadas de financiamiento para el desarrollo de proyectos y programas inherentes al fideicomiso, previa autorización del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, el Delegado Fiduciario General presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Coordinador del Sector respectivo, toda la documentación que fundamente su solicitud. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá remitirle en su caso, la autorización por escrito para gestionar o contratar cualquier financiamiento.

En aquellos casos en que dicho financiamiento no se hubiere contemplado en el presupuesto anual, deberán también recaer la aprobación del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

ARTICULO 46o.- Los Delegados Fiduciarios Generales de los Fideicomisos Públicos deberán vigilar y autorizar en los casos que si proceda, los proyectos anuales de presupuesto. Una vez autorizados y firmados, la institución fiduciaria respectiva presentará dichos proyectos a la Secretaría, por conducto y con la conformidad del Coordinador de Sector correspondiente. Asimismo, proporcionará a la Secretaría directamente toda la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que le sea requerida.

TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO

DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

ARTICULO 47c.- A los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal que incurran en responsabilidades -- que afecten a la Hacienda Pública Federal y que se descubran como resultado de las visitas, revisiones o auditorías que les practique la Secretaría, así como las que se deriven de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes, les serán aplicables las disposiciones que señala el Reglamento de esta Ley, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

Quando se trate del levantamiento de pliegos preventivos en cualesquiera de las Entidades, la Secretaría podrá delegar las facultades relativas al fincamiento de responsabilidades en el Coordinador de Sector respectivo, y en el caso de las Dependencias, la Secretaría podrá delegar esta facultad en el Titular de la propia Dependencia, debiendo mantener informada de dichos actos a esta Secretaría.

ARTICULO 48o.- De las violaciones a lo establecido en la presente Ley, serán responsables los Funcionarios, empleados y el personal encargado de operar las unidades de control de la Administración Pública Federal, así como los Directores, Presidentes, Gerentes o Funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organó equivalente y el personal de vigilancia de las Entidades.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO 1o.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 2o.- Se abroga la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 29 de diciembre de 1970, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

ARTICULO 3o.- La Secretaría contará con un plazo de 90 días, contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley para nombrar los Comisarios y Representantes a que se refiere el artículo 9o. de la misma.

ARTICULO 4o.- Para los efectos de los Artículos 23o y 42o los Coordinadores de Sector dispondrán de un plazo de 30 días a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para hacer los nombramientos de Comisarios en las Empresas de Participación Estatal Minoritaria que a la fecha no hayan sido designados y notificar este hecho a la Secretaría.

ARTICULO 5o.- Las entidades y empresas de Participación Estatal Minoritaria que a la fecha de publicación de la presente Ley no cuenten con el certificado de inscripción en el registro a que se hace mención en los Artículos 31o, fracción II y 41 de esta Ley, contarán con un plazo de 30 días para tramitar la obtención de dicho registro, el cual deberán obtener de conformidad con los lineamientos establecidos.

Comentarios: En los capítulos de que consta este anteproyecto de Ley, he superado una serie de ideas, plasmadas en su contexto, en tal virtud no pretendo rebasar la metodología en la elaboración del mismo ya que no es esa la intención dentro de mi razón.

CAPITULO IV

DIVERSAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

4.1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

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.

La base constitucional para crear a los organismos-descentralizados se encuentran actualmente en el Artículo 93, párrafo segundo y tercero, de la Constitución, que a la letra dicen:

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales..."

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados."

La mayoría de los Organismos Descentralizados, desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que lo integran, ya que --sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal, Artícu

los 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública-Federal.

Características de los Organismos Descentralizados:

1. "Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, Decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorgase acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las Oficinas y Dependencias y ámbito territorial.
6. Tiene órganos de Dirección, Administración y Representación.
7. Cuenta con una estructura administrativa interna.
8. Cuenta con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen Fiscal."(30)

(30) Miguel Acosta Romero Op. Cit. pág. 187.

Todos estos elementos que integran a un Organismo - Público Descentralizado, forman parte de su composición.

Ejemplo:

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Cacao, con personalidad jurídica y patrimonio propio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de noviembre de 1973.

4.2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y MINORITARIAS.

La creación de empresas de participación estatal mayoritarias, se encuentra consagrada en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, que contenía la primera definición legal de lo que habría de entenderse por Empresa de Participación Estatal.

En el año de 1970, se publica una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en este nuevo ordenamiento, aparece una innovación importante, que constituye el haber considerado a las Empresas de Participación Estatal Minoritarias por primera vez sujeta a vigilancia.

Es de hacer mención, que ambas Empresas se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los Artículos del 46 al 48, respectivamente.

El número de Empresas Públicas ha crecido rápidamente en los países en desarrollo y que en muchos de ellos se ha llegado al punto en que, a las Empresas Públicas corresponde el papel principal en el desarrollo de las actividades económicas, productivas y sociales a nivel nacional y México como -

país en vías de desarrollo no es la excepción. Pues el incremento en Empresas Paraestatales se ha visto acelerado de tal manera que en 1925 eran tan sólo tres y en la actualidad son aproximadamente 450 Empresas de Participación Mayoritaria y 54 de Participación Minoritaria, esto es sin tomar en cuenta a los organismos descentralizados y fideicomisos.

A estas empresas se les ha asignado una gran variedad de metas y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión, la cobertura de huecos o lagunas en la estructura nacional de producción, la reducción de la dependencia extranjera, el fomento a regiones o sectores deprimidos o marginados, la promoción de la redistribución del ingreso, la producción de ciertos bienes y servicios para la población y, en algunos casos, la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

En el caso de México, las Empresas Públicas fueron naciendo en función de situaciones muy diversas, entre las que destaca la decisión del Estado, surgido de la Revolución de 1910, de crear entidades para ejercer funciones que hasta ese momento no desempeñaba, llegándose a considerar necesarias para dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional, como es el caso del Banco de México (Banco Central), creado en 1925, para contar en principio con un solo emisor de moneda, ya que en aquel entonces cada Estado o Gobernante en el poder emitía su propia moneda, era así que cuando caía un Gobierno dejaba de tener valor la moneda emitida durante su gestión.

Paralelamente a la Constitución de las tres primeras empresas paraestatales que fueron las siguientes: Banco de México, S. A., Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional de Caminos (1925), surgieron otras tales como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A. (1926).

Así sucesivamente de 1933 a 1940: Nacional Financiera, S. A. (1933); Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro-antecedente del ISSSTE (1933); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. (1933); Petróleos de México, S. A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S. A. -PIPSA- (1935); Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. (1936); Comisión Federal de Electricidad, S. A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., expropiación por razones de utilidad Pública de la parte que pertenecía a particulares (1937); Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., CEIMSA, hoy CONASUPO -- (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. (1937); -- Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S. A., -- reorganizado en 1941 como Banco Nacional de Fomento Cooperativo y en la actualidad como Banco Nacional Pesquero y Portuario, S. A., BANPESCA; Aseguradora Mexicana, S. A. (1937); Petróleos de México, S. A., expropiado a Compañía extranjera -- por causa de utilidad pública (1938); Comisión de Fomento Mिनero (1939), etc., etc.

El camino elegido para continuar la actividad empresarial del Estado fue, en el período 1933-1940, el de que éste tomara en sus manos los sectores más dinámicos estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos -- como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de -- la producción y de la soberanía nacional.

De 1946 a 1960, se suma al Sector Público de la Economía, entre otras las siguientes empresas: Ayotla Textil, -- S. A. (1940); Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A. (1946); Ingenio Independencia, S. A. (1947); Industrias Petroquímica Nacional, S. A. (1949); Henequén del Pacífico, -- S. A. de C. V. (1950); Empacadora Ejidal, S. A. de C. V. (1951); Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., denominación anterior Compañía del F.F.C.C. Sud-Pacífico de México (1952); --- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. (1952);

Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S. A. (1952); Ingenio Rosales, S. A. (1953); Operadora Textil, S. A. (1953); Comercial Mexicana, S. A. de C. V. (1954); Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A. (1954); Sales y Alcalis, S. A. (1955); Zincamex, S. A. (1956); y La Perla, Minas de Fierro, S. A. (1957). Sin embargo el Estado mantiene constantes sus esfuerzos por incrementar la acumulación del Capital.

La década de 1960 a 1970 se incrementaron las Empresas Paraestatales, menciono algunas de ellas: Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. (1960); Siderúrgica Nacional, S. A. -denominación anterior, Toyoda de México, S. A. (1961); Administradora Inmobiliaria, S. A. (1963); Banco Nacional Agropecuario, S. A. (1965); Azufres Nacionales Mexicanos, S. A. de C. V. (1967) y Algodonera Comercial Mexicana, S. A. (1969). A partir de la década 78-80 se ha visto el aumento de las Entidades Paraestatales de acuerdo a las Políticas de prioridad establecidas por los Programas de Desarrollo emitidos por el Ejecutivo Federal, a través de las distingas Dependencias de la Administración Pública Federal.

La directiva de las Empresas en el período 1930 a 1941 se integraban con 5 miembros a saber:

- a) Un Presidente, nombrado por el Congreso.
- b) Un Eclesiástico.
- c) Un Comerciante.
- d) Un Labrador.
- e) Un minero, designados estos cuatro últimos por sus gremios.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 46 y 47, se consideran Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, aquellas que satisfagan algu-

nos de los siguientes requisitos:

- Que el:

- a) Gobierno Federal
- b) Gobierno del Distrito Federal
- c) Uno o más Organismos Descentralizados
- d) Una u otras Empresas de Participación Estatal
- e) Una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- f) Una o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas.
- g) Uno o más Fideicomisos de la Administración - Pública Paraestatal, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios -- del 50% o más del capital social.

- Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal, o

- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de -- nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de -- Administración, Junta Directiva y Organo de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o -- cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo de Gobierno equivalente.

La Ley dispone además que se asimilan a las Empresas de participación Estatal Mayoritarias 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), o alguno o varios de ellos se obliguen a -- realizar o realicen las aportaciones económicas preponderan-

tes.

La Constitución en su Artículo 93, consagra la existencia de las Entidades Paraestatales al facultar a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, para citar a los Directores o Administradores de tales Empresas, cuando se discute una Ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Participación del Estado en las Sociedades Anónimas:

1. En el 100% aquí nunca participan los particulares como accionistas por lo general, no se obtienen ganancias. Ya que la Administración Pública prácticamente es el único accionista; mas sin embargo, para cumplir con el requisito del número mínimo de socios -- que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, entrega cuando menos a cinco funcionarios o dependencias gubernamentales una o más acciones, según la magnitud o importancia en el monto del capital. -- Es así como reúne el número mínimo de socios requerido para organizar y hacer funcionar las sociedades -- anónimas de Estado.
2. Cuando participa con el 51%. La situación del Estado, es similar a la del punto anterior, aquí nos podemos dar cuenta que sigue teniendo mayoría de voto en la Asamblea, y por lo tanto nombra Consejeros, -- Directores, Administradores, etc., el capital privado posee el 48% de las acciones y como consecuencia sólo tiene derecho a nombrar un Consejero y un Comisario.
3. Con el 25% al 49%. Aquí tiene los derechos que le -- corresponde como tal, pero su voto en la Asamblea --

es minoritario, teniendo sólo derecho para nombrar a un miembro del Consejo y a un Comisario; en este caso, el Capital Social representado por los particulares tiene derecho a nombrar la mayoría.

4. Estado accionista de menos del 25%. Sólo tiene derecho a voz y voto dentro de las Asambleas, a recibir utilidades, y oponerse a las decisiones de las Asambleas, en los casos y en los términos que señala la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Por tal virtud se hace notar que cuando el Estado -- participa con el 49% hasta el 25% o menos, es una Sociedad Mercantil de Participación Estatal Minoritaria.

El objeto de las Sociedades Mercantiles de Estado es:

1. Prestar o administrar un Servicio Público.
2. Administrar Bienes del Estado.
3. Producir Bienes.
4. Prestar servicios que no tengan el carácter de -- Servicio Público.
5. Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión o bien que no son productivos.
6. Fomentar nuevas ramas de actividad, o producir bienes para sustituir importaciones.
7. Conservar fuentes de trabajo de Empresas quebradas o abandonadas por particulares.

Como nos podemos dar cuenta, la regulación de la Empresa Pública, tanto es de Derecho Público como de Derecho Mercantil. Esto da origen a una nueva rama del Derecho que vendría a ser

el DERECHO PUBLICO PARAESTATAL, que se encargue de estudiar - los fenómenos de las Entidades Paraestatales en su conjunto.

La personalidad se deriva de llenar los requisitos exigidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles y nace en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Entre otros efectos se encuentra la inalienabilidad que implica el que no se podrán transferir, ceder o gravar, ni -- tampoco puede ser objeto de embargo o secuestro, lo que implica, en el fondo, un régimen de dominio público. Además existen a saber tres categorías de serie en el capital y por lo general son Serie A, B y C, la primera corresponde al Estado-exclusivamente y las dos restantes pueden ser adquiridas por Entidades Paraestatales o particulares o empresas de particulares.

Los Organos de decisión y administración de la sociedad-anónima Estatales:

1. Asamblea General Ordinaria de Accionistas.
2. Asamblea General Extraordinaria de Accionistas.
3. Consejo de Administración.
4. Directores y Gerentes Generales.

Cada una de ellas con sus respectivas atribuciones de -- acuerdo a su reglamento previsto en su escritura constitutiva y de acuerdo a lo que dicte la Ley General de Sociedades Mercantiles y los demás ordenamientos de Derecho Público y que - de una u otra manera tenga relación con las Paraestatales.

4.3. INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.

"Cuando México obtuvo su Independencia, se carecía-

por completo de verdaderas instituciones de crédito. Siendo los más beneficiados los emisarios de casas bancarias inglesas, francesas y holandesas. Con el fin de evitar esta situación, el Primer Ministro de Hacienda, Don Daniel Pérez Maldonado y los que le siguieron, tuvieron la idea de crear un Banco Nacional, pero no había dinero. No fue sino hasta 114 años después para que se viera cristalizada la idea, con el establecimiento del Banco de México, S. A. Sin embargo con el afán de crear una banca fuerte y solvente, así fue que, Don Enrique Soroztieta, Ministro de Hacienda en la época del General Huerta, le sugirió una fórmula para que prestaran dinero: "Emitan billetes, les dijo, por cinco veces el valor de los depósitos". Lo malo de esta idea fue que los banqueros se propusieron y no tardaron en aparecer los "bilinbiques" de Carranza, emitidos para combatir a los de Huerta. Todos los bancos quebraron menos el Banco Nacional de México, S. A. y el Banco de Londres y México, S. A. que no abusaron en la emisión y pudieron salvarse, aunque en forma difícil". (31)

"Los banqueros de abolengo sobrevivieron a sus descendientes, las sucursales bancarias extranjeras, entre las que se recuerdan el Bank of Montreal, el Canadian Bank of Commerce y el Banco Germánico de la América del Sur, apareciendo, de pronto bancos y más bancos. Ya se había superado la etapa en que los ricos ganaderos se improvisaban en banqueros. Los que ahora venían eran gente que dominaba la técnica financiera, traía nuevos sistemas y métodos. El Gobierno por otra parte, empezó a fundar los suyos: el Ejidal, el Agrícola, la Nacional Financiera, el de Comercio Exterior, etc." (32)

(31) Contabilidad Bancaria. Andrés Aguirre Mortera
Ed. Morales Hernández Impresores, S. A. 2a. Edición,
México 1978, pág. 24.

(32) Andrés Aguirre Mortera. Op.Cit. pág. 24.

"En 1881, se promulgó la Ley por medio de la cual se otorgó concesión al Banco Nacional Mexicano, que se estableció en 1882, con ese nombre y al amparo de esa Ley operó hasta el 31 de mayo de 1884. El mencionado Banco con muy poco capital europeo, logró obtener del Gobierno Mexicano la concentración de fondos de Tesorería, los depósitos fiscales y judiciales y el derecho de emitir billetes con garantía de su capital, de los depósitos, incluso los oficiales y de un préstamo que se comprometió hacerle el Gobierno Federal, que habría de fluctuar entre los seis y los ocho millones de pesos al 6% anual y que no pasó de los 4 millones". (33)

Así pues, en los años de 1881 a 1884, que coinciden con el período del Gobierno del General Don Manuel González, la situación financiera de México y particularmente la banca era la siguiente:

- a) Circulaban monedas de plata y oro.
- b) Nuestro sistema monetario era principalmente platista y
- c) La moneda fraccionaria estaba compuesta de pequeñas piezas de planta y monedas de vellón de bronce.

No existían Leyes sobre bancos. Además se regían -- estas instituciones por su escritura constitutiva, estatutos y concesiones.

Posteriormente la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 estableció entre sus disposiciones más sobresalientes, que la emisión de billetes constituía un privile--

gio reservado a ciertos establecimientos mediante la obtención de una concesión del Gobierno Federal.

Por último, el grado más alto de restricción, es el establecido por la Constitución Mexicana de 1917 o sea el monopolio singular, en virtud del cual la emisión y circulación queda confiada a un sólo banco emisor.

La Ley del 25 de agosto de 1925, creó como banco -- único de emisión al Banco de México, S. A., de acuerdo con lo prescrito por el Artículo 28 y la fracción X del Artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 10. de septiembre del mismo año el Banco de México, S. A., inició sus actividades, haciéndose cargo de las operaciones de la antigua Comisión Monetaria, que operaba en la compra-venta de metales monetarios, administraba el Fondo Regulador de la Moneda, tenía a su cargo los servicios de la deuda pública y la Tesorería del Gobierno Federal y actuaba como Agente Financiero de éste en el Exterior.

El primer esfuerzo del Banco, fue dirigido hacia la reconstrucción del sistema bancario y con ese objeto se establecieron 26 sucursales en el interior de la República. Período comprendido desde su fundación hasta mayo de 1932.

Un segundo período comprende de 1933 a 1936 y marca la iniciación en México de una política bancaria; las reformas legales de 1931 y 32 dieron a la Institución toda la fisonomía de Banco Central.

Los resultados favorables de la balanza hicieron posible aumentar la reserva monetaria y estabilizar el tipo de cambio ya sin patrón oro; así en diciembre de 1934 se fijó el tipo de 3.60 por dólar.

La tercera etapa de 1937 a 1939 se caracterizó por -- un mayor programa de obras públicas, por los trastornos de carácter económico que originó la depresión mundial de esos años y por la expropiación de los bienes de las Empresas Petroleras.

En enero de 1940 se estabilizó el cambio a 6.00 pesos por dólar, los primeros días de junio del mismo año, fué restablecido al tipo de 5.00 por dólar y más tarde se fijó el de 4.85 que permaneció sin variación hasta julio de 1948. En el año de 1946, desaparecieron los factores económicos que determinaron el período precedente y se inició, con la postguerra, una nueva etapa en las actividades del Banco.

El 17 de junio de 1949, las autoridades monetarias, fijaron el nuevo tipo de cambio a 8.65 pesos por dólar.

Más tarde, el 17 de abril de 1954, las autoridades monetarias fijaron el nuevo tipo de cambio en 12.50 por dólar y el Banco de México, S. A., ejerció una política que tenía como objetivo frenar las presiones inflacionarias derivadas del aumento del medio circulante, y constituir, además, una reserva monetaria adecuada para cualquier eventualidad.

Por último el 10. de septiembre de 1976 fué anunciada una nueva devaluación del peso frente al dólar, que sería -- del orden de 18.60 pesos por cada dólar, llegando en la actualidad a una paridad de 149.00 pesos frente al dólar americano. Cabe mencionar que los técnicos en la materia conjuntamente con las autoridades Hacendarias, han tomado diversas medidas para frenar la inflación cada vez más creciente, dado que es un fenómeno a nivel mundial y en lo particular nosotros la excepción ya que estamos ligados a la economía de los E.E.U.U. y que de gran manera se ha visto afectada.

Por lo que respecta al depósito legal, el criterio --

que se ha seguido ha consistido en variar las tasas de encaje, con el objeto de proteger al país de las oscilaciones -- que el exterior provoca en la balanza de pagos y en la situación monetaria interna, manteniéndose una política monetaria de coordinación entre las operaciones de este Sector y la Política General de desarrollo económico, que es la meta principal de la política económica mexicana.

El capital social del Banco de México, S. A., está -- formado por dos series de acciones: la serie "A" que representará en todo tiempo el 51% del capital y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y la serie "B" que será suscrita por Instituciones Privadas de Crédito.

De acuerdo con la Nueva Ley Orgánica del Banco de México, S. A., sus funciones son las siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior.
- II. Operar como Banco de Reserva con las Instituciones a él asociadas y fungir respecto a ésta como cámara de compensación.
- III. Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados.
- IV. Revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los fines indicados.
- V. Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de Crédito externo e interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de Tesorería-

del propio Gobierno.

- VI. Participar en representación del Gobierno y con la garantía del mismo, en un Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos Organismos.

De acuerdo con el Artículo 10. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se reputarán instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal o en las cuales ésta se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten.

En este tipo de Instituciones, el 51% del capital social, se encuentra en manos del Gobierno Federal y el resto de las acciones están suscritas por las demás Instituciones de Crédito y en una mínima parte por particulares.

- Nacional Financiera, S. A., después del Banco de México, S. A., "NAFINSA" es la Institución más importante dentro del Sistema Bancario. Fue constituida mediante escritura pública el 30 de junio de 1934. El capital social actual es de alrededor de \$ 1.300 millones y está dividido en dos series de acciones, la serie "A" representa 6'630, 000 acciones nominativas con valor de \$ 100.00 cada una y que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal en un momento no inferior al 51% del capital suscrito; y la serie "B" por 6'370, 000 acciones de \$ 100.00 cada una al portador.

Es el Banco Oficial de Fomento y Desarrollo y por tal motivo, su principal misión es el financiamiento a largo plazo a las Industrias básicas para el desarrollo económico del país. Por otra parte cabe destacar, que NAFINSA interviene en la regulación del Mercado de Valores, ejerce funciones de agente financiero del Gobierno Federal.

Emite un importante volumen de valores de renta fija (bonos, cédulas, aceptaciones) y de renta variable (acciones), y actúa como agente fiscal para la venta de valores gubernamentales en el país.

Otras de sus funciones son:

Promover la inversión de capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas.

Actuar como fiduciaria especialmente del Gobierno Federal. Depositaria legal de toda clase de valores. Se encarga de todo lo relativo a negociación, contratación y manejos de créditos a mediano y largo plazo de instituciones extranjeras cuando se exija como requisito que lo garantice el Gobierno Federal.

Vigila el funcionamiento de las Bolsas de Valores. Hacer funciones de Banca, siempre y cuando se trate de empresas que controle o administre directamente, o de las que pertenezcan total o parcialmente al Gobierno Federal. Obtiene concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales, a través de empresas cuya creación promueve.

Recibir depósitos que se constituyan para el otorgamiento de suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo promovidos contra actos fiscales de la Federación y de los Estados y Municipios.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. fue constituido el 8 de junio de 1937, su autorización es para que funcione como Banco de Depósito y Fidu-
ciario. Además tiene como función principal el ---
otorgamiento de créditos para fomentar el comercio exterior de México.

Los objetivos que tiene el Banco son:

1. Diversificar las exportaciones.
2. Sustituir Importaciones.
3. Cooperación Económica con otros países.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, -
S. A., fue fundado el 20 de febrero de 1933, para-
financiar las obras del Sector Público.

Su objetivo principal es promover y encausar el fi-
nanciamiento y la inversión de capitales en obras-
y Servicios Públicos o de Interés Social. Paralela-
mente actúa como Consejero Técnico y Agente Finan-
ciario, en materia de Obras y Servicios Públicos o-
de Interés Social, a solicitud del Gobierno Fede-
ral, del Gobierno del Departamento del Distrito Fe-
deral y de los Gobiernos de los Estados y de los -
Municipios.

Actúa como Agente Financiero del Gobierno Federal,

en los financiamientos destinados a Obras y Servicios Públicos o de Interés Social y, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contra directamente crédito del exterior.

Asimismo existen muchas otras Instituciones Nacionales de Crédito que de manera enunciativa citaré:

- Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.
- Financiera Nacional Azucarera, S. A.
- Banco Nacional del Pequeño Comercio, S. A.
- Patronato del Ahorro Nacional
- Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
- Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.

Así como a todos aquellos bancos en cuya razón social aparezca la palabra "Nacional" excepto el Banco Nacional de México, S. A., que es una Institución Privada.

Cabe señalar que con la nueva política las Instituciones de Crédito tanto privada como Públicas han venido poniendo en práctica una nueva modalidad en el arte de la banca, ya que hasta hace algunos años existían tantos bancos como concesiones solicitaban los particulares, de acuerdo con la Ley Bancaria que son seis las modalidades previstas:

1. Instituciones de depósito
2. De ahorro
3. Financieras
4. Hipotecarias
5. De capacitación
6. Fiduciarias

Ahora en la actualidad, tanto los Bancos Nacionales como los Privados han puesto en práctica la nueva modalidad que es la de Banca Múltiple, por tal virtud de esta manera en una sola Institución se prestan todos los servicios con antelación enunciados, así, casi todas las Instituciones Nacionales de Créditos se han fusionado en Banca Múltiple y de igual manera los Bancos Privados más importantes, ya que esto les permite una mayor penetración tanto a nivel interno como en el externo.

4.4. ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO.

Como su nombre lo indica, la misión principal de estas empresas, consiste en auxiliar o apoyar a los bancos, a fin de que éstos puedan desarrollar en mejor forma sus operaciones. Estas organizaciones, para poder operar, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y quedarán sujetas a su vigilancia.

La Comisión Nacional Bancaria, fue creada por Decreto del Ejecutivo Federal el 29 de diciembre de 1924.

Está constituida por un Pleno y un Comité Permanente.

El pleno es un órgano consultivo al que le son sometidas todas las cuestiones y normas de carácter general y de ser oído necesariamente, en todas las ponencias e informes que la Comisión haya de presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en los informes que le sean solicitados por la misma, sobre problemas generales de moneda, crédito e instituciones de crédito.

El Comité Permanente, está encargado de la inspección y vigilancia de la tramitación y ejecución de los asun--

M-0030702

tos generales y de la aplicación de las normas generales, a las instituciones en particular.

4.5. INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS.

Estas empresas se han dado por la necesidad de fortalecer el área de los seguros y las fianzas, puesto que en la actualidad han cobrado una trascendental importancia, dado que las fianzas y los seguros cada vez son más necesarios, ya que vivimos épocas de constantes zozobras tanto en el aspecto de la economía, así como siniestros que por lo general son inevitables, tal es el caso de los campesinos, que se han visto en la necesidad de asegurar sus cosechas de temporal, que son las que más riesgo corren, así como las de riego, de igual manera tenemos los seguros de vida tanto en el orden colectivo como individual, contando para ello con las siguientes instituciones en la materia:

- Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera
- Aseguradora Mexicana
- Aseguradora Hidalgo

Cabe hacer mención que el sistema financiero mexicano, está integrado por las autoridades hacendarias que rigen su funcionamiento; por un grupo de instituciones de crédito que constituyen a su vez el sistema bancario y por otro grupo de instituciones y empresas que realizan actividades que apoyan o complementan las transacciones de caráctermente financiero.

Las instituciones se han clasificado en tres grandes grupos a saber y que son:

- La Banca Oficial

- La Banca Privada
- La Banca Mixta

La Banca Oficial está formada particularmente por todas las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, que operan generalmente sujetas a una reglamentación legal especial y que se han constituido con participación del Gobierno Federal, y en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, así como de aprobar y vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten.

Además la Banca Oficial, tiene como principal objetivo procurar un mejor encauzamiento de la economía general del país a través del control de crédito y de la circulación monetaria.

La Banca Privada está integrada por todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares manejadas por el sector privado, es decir, por accionistas o empresarios particulares.

La Banca Mixta no reconocida oficialmente como tal sino simplemente aceptada de hecho, está formada por un grupo de instituciones de crédito que pertenecían a la banca privada y que inclusive se ostentan ante el público como tales, pero que por muy diversas circunstancias se encuentran bajo el control patrimonial del Gobierno Federal.

Es conveniente señalar que tanto la banca oficial como la banca privada y mixta, se encuentran sujetas a las normas y reglamentación establecidas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás leyes que de una u otra forma rigen el funcionamiento de las sociedades anónimas y las diversas transacciones de carácter --

económico, financiero, comercial o de crédito en el país.

La Banca múltiple viene a ser el producto de la evolución de las diversas estructuras que han existido dentro del sistema bancario en nuestro país, y que el Gobierno-Federal mediante reformas introducidas a la legislación bancaria ha formalizado legalmente, de acuerdo con las reglas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el establecimiento y operación de bancos múltiples, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo de 1976.

4.6. FIDEICOMISOS.

Se remonta a la época del Derecho Romano y del Trust Anglosajón. En el Derecho Romano se conocían tres formas de Fideicomiso:

- a) El Fideicomiso Hereditario
- b) El Pacto de Fiducia
- c) El Fideicomiso de las Sustituciones

En el primero, el testador transmitía la propiedad de su patrimonio o parte de él a una persona capaz, a quien instituía heredero o legatario, pero con la obligación de transmitir a su vez la propiedad a un tercer beneficiario.

En el segundo, una persona transmitía a otra la propiedad de uno o más bienes, que estaba obligada a emplearlos para un fin determinado.

En el tercero, el testador podía instituir herederos sucesivos, lo que significaba, que a la muerte del primero entraba en función el segundo, y así interminablemente; esta forma pasó a España y sus colonias americanas.

A diferencia de la aplicación del fideicomiso en Roma, el contrato, fideicomiso y trust en Inglaterra, tuvo como objeto evitar la confiscación de bienes, por la cual -- una persona simulaba la venta de sus bienes a un amigo, estipulando que, pasado el peligro, los bienes se restituirían a su legítimo dueño o, si éste moría, a sus herederos.

Estos convenios dieron lugar a numerosos litigios, cuando la persona a quien se habían transmitido los bienes, faltando a la confianza depositada en ella, disponía indebidamente de aquellos o se rehusaban a devolverlos. Como las apariencias favorecían al amigo desleal en contra del dicho del verdadero propietario, esas controversias no podían someterse a los tribunales de Ley que fallaban conforme al derecho y se llevaron a los tribunales de equidad que fallaban en conciencia. Estos reconocieron la validéz de tales -- pactos y condenaron a la rendición de cuentas y a la devolución de los bienes. Así nació el "Trust", en donde el fideicomitente es el Settlor; el fiduciario el Trustee; y el fideicomisario, el Cestui que Trust.

En México, es relativamente reciente la figura del fideicomiso, aún cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de Ley, como los conocidos con el -- nombre de Proyecto de Limantur, de 1905; Proyecto Crel, de 1924; Proyecto Vera Español, de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de 1926.

En la actualidad se encuentran regulados por los siguientes ordenamientos, unos en mayor o menor medida de -- acuerdo a su orden de enunciación, desde luego cabe aclarar que me estoy refiriendo al fideicomiso público.

1. Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, -

organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
4. Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
5. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
6. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

C O N C E P T O .

"El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público". (34)

Desde el punto de vista privado, este otro concepto se entiende como: un contrato en virtud del cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fi-

(34) Miguel Acosta Romero. Op.Cit.pág. 234

duciaria.

La definición primera también puede ser aplicable a los fideicomisos que contraten los Estados y Municipios pudiéndose clasificar en:

Fideicomisos Públicos Federales
 Fideicomisos Públicos Estatales
 Fideicomisos Municipales

FIDEICOMITENTE

- A) Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Ahora Secretaría de -- Programación y Presupuesto) D.O.F. 4/I/1982.
- B) Gobierno de las Entidades Federativas.
- C) Ayuntamientos (Municipios)

FIDUCIARIO

Puede ser cualquier Institución de Crédito, que tenga concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar operaciones fiduciarias, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

FIDEICOMISARIOS

Son las personas físicas o morales que reciben los beneficios.

OBJETO

1. La inversión, se entiende que es de Fondos Públicos.

2. Manejo y Administración de Obras Públicas.
3. Prestación de Servicios.
4. La Producción de Bienes para el Mercado.

REGISTRO DEL FIDEICOMISO PUBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (funciones-trasladadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- D.O.F. 4/I/1982), estará obligada a inscribir los Fideicomisos en el Registro que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto y además comunicar dentro de los 10 días, la creación, modificación o reforma a los mismos, sin perjuicio del registro que debe llevar la propia Secretaría de Hacienda.

Además cada Fideicomiso que se constituya debe contar con un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, previsto con anterioridad en su contrato de creación, donde quedarán plasmadas las atribuciones de dicho Comité.

El nombramiento del Delegado Fiduciario Especial, al que se le llama Director General corresponde:

1. Al Presidente de la República.
2. Al Secretario o Jefe de Departamento de Estado que encabeza el Sector respectivo.
3. Al Comité Técnico del propio Fideicomiso.

Cabe hacer alguna aclaración de los Delegados Fiduciaros Ordinarios con respecto a los Delegados Fiduciaros Especiales.

Los Delegados Fiduciaros que se podrían calificar de común, son aquellos funcionarios que designan las Instituciones Fiduciaras para encargarse del desempeño de Fideicomisos.

"La expresión del Delegado Fiduciario Especial, para -

identificar a aquellas personas que prácticamente es designado en los términos de dichos contratos y que se encargará -- única y exclusivamente de ejecutar todas las operaciones realizadas por el Fideicomiso de que se trate, y que para ello tendrá que nombrarlo también como Delegado Fiduciario, la -- Institución Fiduciaria, de donde el Delegado Fiduciario Especial puede afirmarse que no es un funcionario que realice -- cualquier operación fiduciaria que pueda desarrollar la Institución, sino que su nombramiento obedece exclusivamente a encargarse con especialidad, de un fideicomiso en particular, constituido por el Gobierno Federal. Este Delegado Fiduciario Especial, se ha derivado de la práctica del Gobierno Federal, además es de señalar que, ni en la doctrina, ni en la legislación, existe una definición o concepto, que profile a este tipo de funcionarios, tan solo previsto en Decretos o -- Leyes que ordenan la creación". (35)

CREACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO

1. Propuesta que puede emanar del Coordinador de Sector o Dependencia, así como de cualquier Entidad-Paraestatal.

Una vez formulada la mencionada propuesta y acompañada de los estudios necesarios, justificando -- su creación, deberá ser sometida a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa la opinión emitida por la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público al igual que, de la Coordinación- General de Estudios Administrativos de la Presi--

dencia de la República así como la opinión de la propia Secretaría de Programación.

Cabe agregar que es el Ejecutivo Federal el que autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la creación o constitución de los Fideicomisos que establezca el Gobierno Federal. Dando -- así los objetivos y características generales de los mencionados Fideicomisos Públicos.

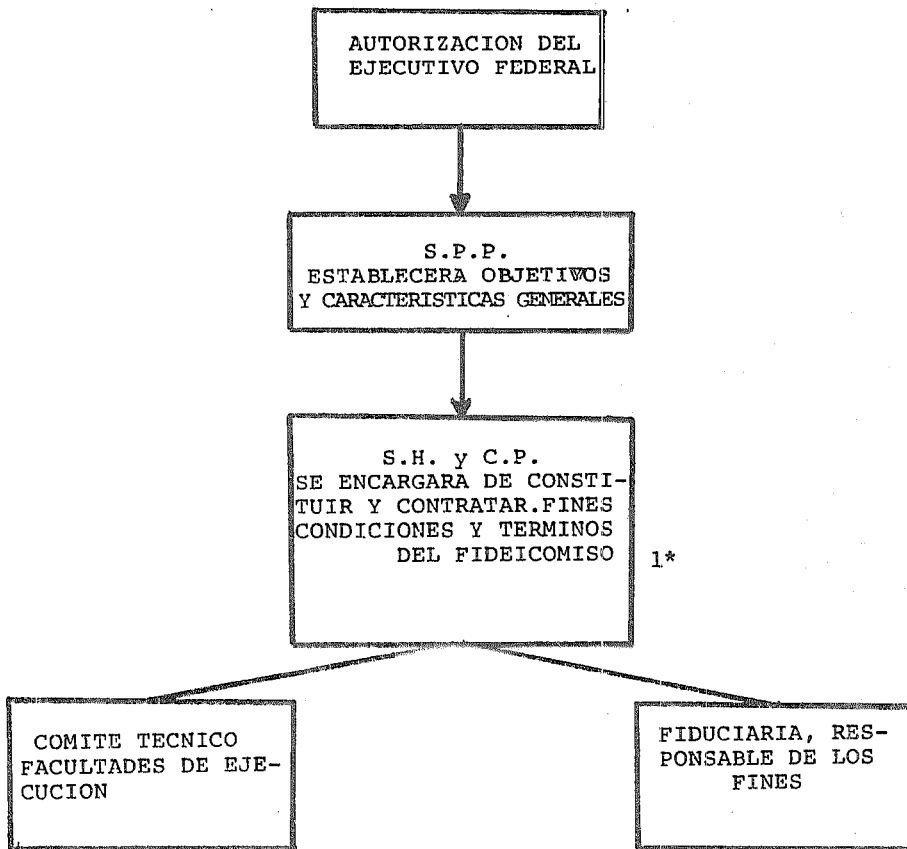
Paralelamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la encargada de constituir u contratar los Fideicomisos del Gobierno Federal, así como de precisar los fines, condiciones y términos para su eficiente funcionamiento siguiendo los lineamientos trazados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A continuación, me permito exponer los siguientes cuadros de diferentes fases en que se puede encontrar el Fideicomiso Público, creación, modificación y de estructura, no pretendo decir con esto, que en el ejercicio se lleve a cabo, pero si puedo afirmar que se ponen en práctica las mejores disposiciones por parte de los técnicos en la materia para una mejor funcionalidad en la Administración Pública Paraestatal, y que además sea congruente, eficaz y eficiente dentro del -- marco global del desarrollo nacional.

CONSTITUCION DEL FIDEICOMISO

CUADRO N° 1

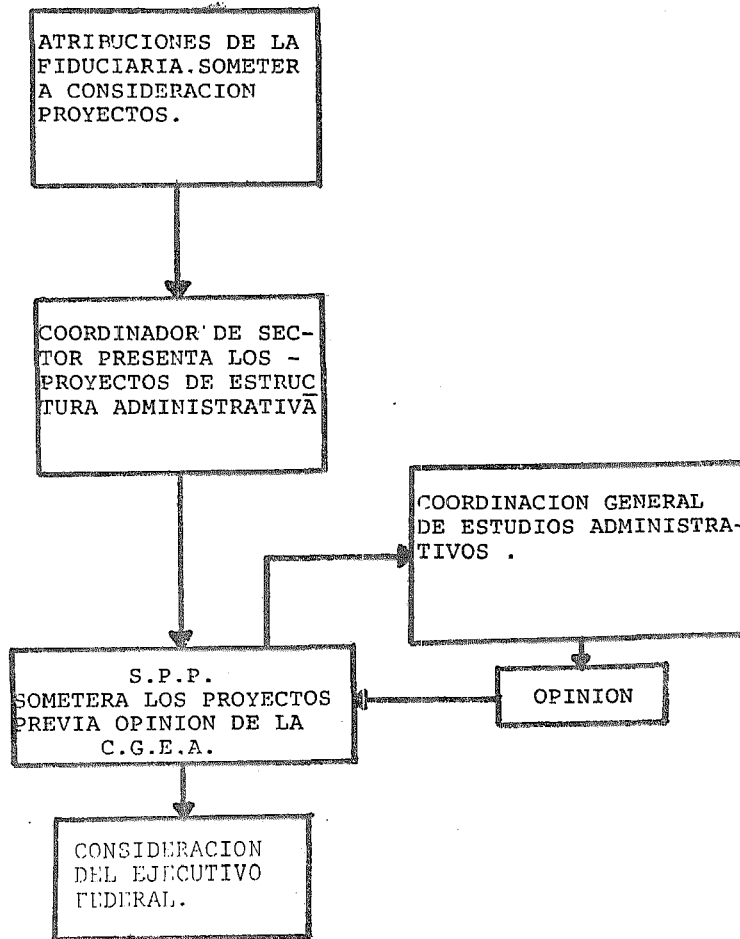
110



1* nombra al con-
tratar al Co-
mité y a la
Fiduciaria.

A LOS SEIS MESES DESPUES A LA CONSTITUCION O MODIFICACION, PRESENTAR LOS PROYECTOS DE ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LOS FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAEESTATAL.

111

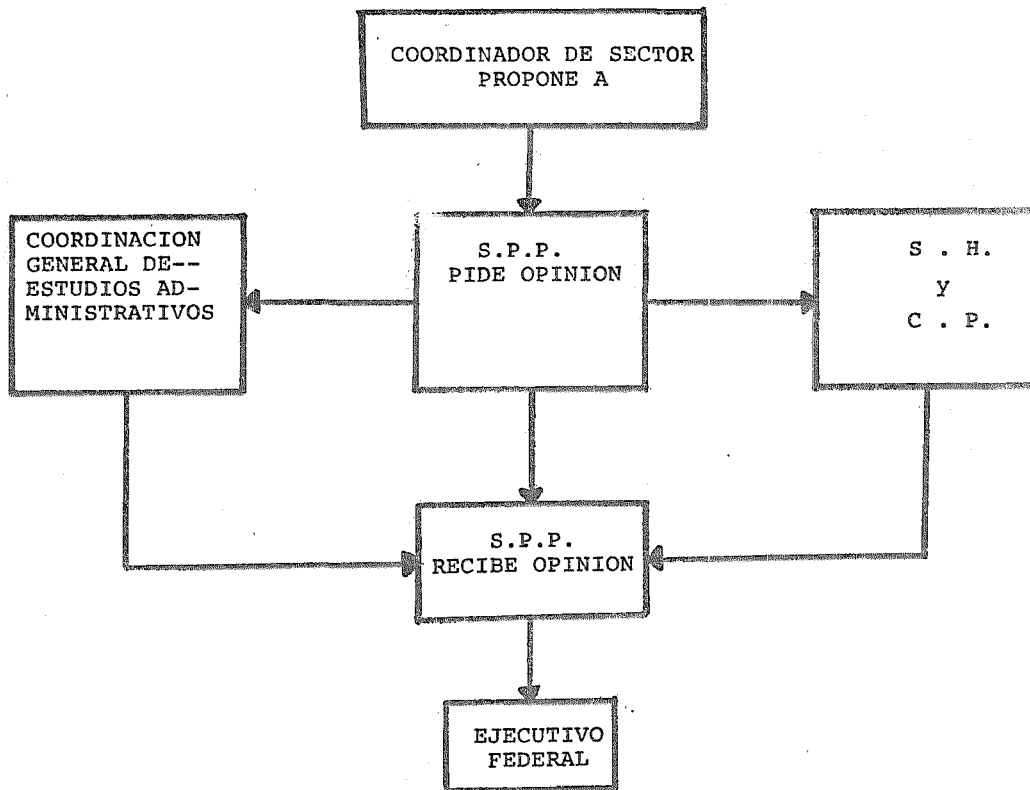


PRIMER CASO

CUADRO N° 3

PROPONE COORDINADOR DE SECTOR MODIFICACION O EXTINCION

112

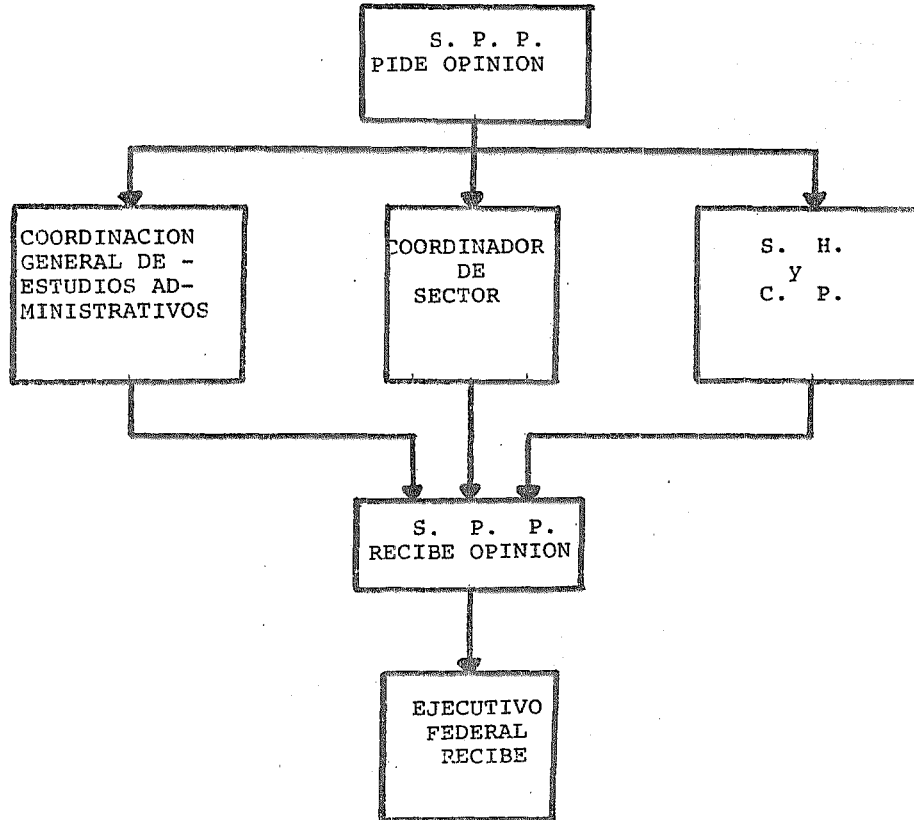


SEGUNDO CASO

PROPONE S.P.P. MODIFICACION O EXTINCION

CUADRO N° 4

113



4.7. SOCIEDADES CIVILES Y ASOCIACIONES CIVILES

Las Sociedades Civiles están reguladas por el Código Civil al igual que las Asociaciones Civiles, en lo concerniente al Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal.

Dado que tanto la una como la otra tienen características más o menos semejantes, pero diferentes en cuanto a su funcionamiento e integración señaladas en el Código Civil, es menester poder citar algunos rasgos de vital importancia para mi breve exposición al respecto.

Cabe señalar que por el contrato de sociedad, -- los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o -- sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

En cambio para la Asociación Civil, es la existencia de una finalidad común a todos los que en ella intervienen, es cualidad de los negocios sociales. Cuando tal finalidad no sea preponderantemente económica, sino artística, cultural, deportiva, etc., y a condición, además, de que dicha finalidad no sea meramente transitoria.

Además el contrato de sociedad debe contener:

- I. Los nombres y apellidos de los otorgantes -- que son capaces de obligarse.
- II. La razón social
- III. El objeto de la Sociedad
- IV. El importe del capital social y la aportación

con que cada socio debe contribuir.

El contrato de sociedad, debe inscribirse en el - Registro de Sociedades Civiles, para que produzca efectos con tra terceros, asimismo, el contrato de sociedad no puede modi ficarse sino por consentimiento unánime de los socios; a me-- nos que se haya pactado en el contrato de sociedad, no puede obligarse a los socios a hacer una nueva aportación para en-- sanchar los negocios sociales. Cuando el aumento del capital-- social sea acordado por la mayoría, los socios que no estén - conformes pueden separarse de la sociedad.

La personalidad jurídica de la Sociedad es distin ta de la de cada uno de los socios, contando la misma con un patrimonio autónomo. No obstante, el Código Civil preceptúa - que las obligaciones sociales estarán garantizadas subsidia-- riamente por la responsabilidad ilimitada y solidaria de los socios que administren; los demás socios, salvo convenio en - contrario, sólo estarán obligados con su aportación. Los com-- promisos contraídos por los socios administradores en nomb-- re de la sociedad, excediéndose de sus facultades, si no son ra-- tificados por ésta, sólo obligan a la sociedad en razón de be neficio recibido.

Los socios gozarán del derecho del tanto. Si va-- rios socios quieren hacer uso del derecho del tanto, les com-- petirá ésta en la proporción que representen. El término para hacer uso del derecho del tanto será de ocho días, contados - desde que reciban aviso del que pretende enajenar. Ningún so-- cio puede ser excluído de la sociedad sino por el acuerdo uná nime de los demás socios y por causa grave prevista en los es tatutos de la Sociedad.

La Administración de la Sociedad puede conferirse

a uno o más socios, los demás no podrán contratar ni entorpecer las gestiones de aquéllos.

Si la Administración no se hubiese limitado a alguno de los socios se observará lo dispuesto en el Artículo-2719: cuando la administración no se hubiere limitado a alguno de los socios, todos tendrán derecho de concurrir a la dirección y manejo de los negocios comunes. Las decisiones serán tomadas por mayoría, observándose respecto de ésta lo -- dispuesto en el Artículo 2713 C.C., las facultades que no se hayan concedido a los Administradores serán ejercitadas por todos los socios, resolviéndose los asuntos por mayoría de - votos. La mayoría se computará por cantidades; pero cuando - una sola persona represente el mayor interés y se trata de - sociedades de más de tres socios, se necesita por lo menos - el voto de la tercera parte de los socios.

El socio o socios administradores, están obligados a rendir cuentas siempre que lo pida la mayoría de los - socios, aún cuando no sea la época fijada en el contrato de - sociedad. Los socios administradores ejercerán las faculta-- des que fueren necesarias al giro y desarrollo de los nego-- cios que formen el objeto de la sociedad, pero salvo conve-- nio en contrario, necesitan autorización expresa de los ---- otros socios:

1. Para enajenar las cosas de la Sociedad, si - ésta no se ha constituido con ese objeto.
2. Para empeñarlas, hipotecarlas o gravarlas.
3. Para tomar capital prestado.

De la disolución de la sociedad, será acorde con las características dictadas por el acuerdo de sectorización- de fecha 17 de enero de 1977 publicado en el Diario Oficial - de la Federación, en su Artículo 4o. párrafo B, que a la le--

tra dice: La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar - las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines y objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

DE LA LIQUIDACION DE LAS SOCIEDADES

Disuelta la Sociedad, se pondrá inmediatamente en liquidación, la cual se practicará dentro del plazo de seis - meses, salvo pacto en contrario. Cuando la Sociedad se ponga en liquidación, deben agregarse a su nombre las palabras "En-Liquidación".

Si cubiertos los compromisos sociales y devueltos los aportes de los socios quedaren algunos bienes, se considerarán utilidades y se repartirán entre los socios en la forma convenida. Si no hubo convenio, se repartirán proporcionalmente a sus aportes. Si al liquidarse la sociedad no quedaren -- bienes suficientes para cubrir los compromisos sociales y devolver sus aportes a los socios, el déficit se considerará -- pérdida y se repartirá entre los asociados en la forma establecida en el Artículo 2728 C.C.

La Sociedad Civil se integrará, por un mínimo de dos socios y si es en cantidad mayor, ésta no tiene límite.

Los socios administradores son responsables solidaria e ilimitadamente por los compromisos contraídos por la Sociedad.

El Capital Social está integrado por las aportaciones de los socios debidamente protocolizadas.

El testimonio del protocolo será la constancia de

su participación en la sociedad. El contrato de la sociedad no puede modificarse sino por consentimiento previo y unánime de los demás coasociados, y sin él tampoco pueden admitirse otros nuevos socios, salvo pacto en contrario, en uno y otro caso. Los socios gozarán del derecho del tanto. Si varios socios quieren hacer uso del derecho de tanto, les competirá éste en la proporción que representen.

Ningún socio puede ser excluido de la Sociedad, sino por el acuerdo unánime de los demás socios y por causa grave prevista en los estatutos.

La personalidad individual de cada uno de los Socios en lo referente a los actos de la Sociedad Civil, no existe salvo en lo relativo a responsabilidad, es decir: quien actúa bajo el nombre de la Sociedad Civil es dicha Sociedad Civil, independientemente de la personalidad jurídica de sus socios más éstos responden ilimitadamente.

Para concluir cabe agregar que la Ley del Impuesto Sobre la Renta, señala que la Sociedad Civil organizada como agrupación profesional no es sujeto de dicho impuesto, sino personas físicas que en el ejercicio libre de una profesión, arte, oficio o actividad técnica, deportiva o cultural, como agente de instituciones de crédito, seguros o fianzas, mediante la explotación de una patente adicional, o en cualquier otra forma no comprendida en la fracción I del Artículo 49, operen agrupadas en dichas Sociedades.

CONCLUSIONES

En la Administración, una vez que se ha conocido y fijado el fin, - los medios son el todo.

Melchor Ocampo.

1.- La presente administración al inicio de sus funciones en diciembre de 1976, se enfrentaba a diversos problemas, entre los cuales el de mayor gravedad era una inflación descontrolada dada la coyuntura de la terminación del sexenio y el inicio del presente, una serie de restricciones a las exportaciones de nuestros productos, por parte de los vecinos naturales que tenemos en el Sector norte y que colindan con el territorio nacional.

2.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al Presidente de la República con facultades para -- iniciar leyes o decretos. Que el Ejecutivo dentro de su Plan-Básico de Gobierno vió la necesidad de contar con un ordenamiento que le diera flexibilidad al sistema de la Administración Pública tanto Centralizada como Paraestatal.

3.- Que por iniciación propia el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde exponía la reglamentación de lo que vendría a ser el inicio de una reforma administrativa a fondo, ya que existía la imperiosa necesidad de una reorganización que fuera congruente y eficiente con las características del desarrollo integral del país, y así no undirse en un mar de manejos-burocráticos, y poder dar una mayor agilidad al sistema.

4.- La Constitución que se promulgó en Querétaro plantea -

la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano, - ya que define de una manera total y consistente la organiza-- ción de nuestro país, dando las bases cualitativas y cuantita-- tivas que nos han encaminado en las dos últimas décadas a un- desarrollo político, económico y social más justo y equitati-- vo, donde la gran mayoría de los ciudadanos podemos partici-- par de una y otra forma en la organización administrativa de- nuestra patria, asimismo en la toma de decisiones de trascen- dencia vital.

5.- El Estado Mexicano como agente responsable del desarro- llo económico y social se institucionalizó en definitiva con- la Carta Magna de 1917, el ejercicio real ha llevado a dictar reformas en diversas materias, pero las más significativas, - son la reforma agraria, laboral, políticas, económicas, así - como las políticas fiscal, monetaria o crediticia y estable-- cer estímulos a la inversión tanto nacional como extranjera,- de acuerdo a las diversas coyunturas planteadas en el contex- to nacional e internacional de nuestra política de desarrollo.

6.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - en su Artículo 1º hace alusión a dos tipos de Administración- Pública, centralizada y paraestatal, la centralizada como su- nombre lo indica es absoluta del poder central, Dependencias- y Departamentos Administrativos, y de la Administración Para- estatal (descentralización) es la que corresponde a las enti- dades, que como apoyo y auxilio del Poder Ejecutivo de la --- Unión, contará con:

- a) Organismos Descentralizados,
- b) Empresas de participación estatal (Instituciones Na-- cionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacio- nales de Crédito e Instituciones Nacionales de Segu-- ros y de Fianzas), y

c) Fideicomisos.

7.- En la centralización administrativa, las autoridades superiores asumen el control para imponer determinaciones -- que impliquen el uso de la fuerza pública.

La centralización como todas las cosas, tiene sus ventajas y desventajas, que pueden atenuarse con la creación de -- nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos, que -- reduzcan el excesivo centralismo burocrático.

8.- La descentralización servirá a lo que está muy bien -- unido para acercar la decisión del poder público a la necesidad del pueblo, además en las entidades paraestatales, con esta modalidad de la Administración Pública se les ha dado -- una mayor flexibilidad en cuanto a su forma de actuar, ya -- que las políticas para la asunción de decisiones en más de -- la mayoría de las veces son tomadas por su Director o Presidente de acuerdo a su estructura orgánica.

9.- El despegue de nación subdesarrollada hacia el desarrollo, ha obligado a nuestro sistema administrativo a buscar nuevos mecanismos de administración, con la promulgación de innovadas normas legales, tales como la Ley Orgánica de -- la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, Ley -- Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de Control de Obra Pública, así como los siguientes acuerdos: --- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por Sector y el Acuerdo por el que se crea la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, etc.

10.- Cabe agregar, que propongo en este trabajo digno en --

mis principios, lo que puedo llamarle un anteproyecto técnico de Ley para el Control y evaluación de las Entidades de la Administración Pública Federal, dado que existen varios ordenamientos de control, que se encuentran dispersos y algunos de ellos si no están totalmente abrogados en su mayor parte, están derogados, ya que pasaron a formar parte en determinados casos de otras leyes vigentes.

11.- Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, los Fideicomisos y las Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles, han crecido de acuerdo con las necesidades -- del Estado para cubrir deficiencias en donde la participación privada no expone su capital, por no serle atractiva la oferta demandante, ya que en la mayoría de los casos, nuestros inversionistas privados no ceden un peso sino se les garantiza, de alguna forma por parte del Gobierno y eso sólo en los productos subsidiados tales como el acero y la producción de alimentos que tanto hemos descuidado.

12.- De tal suerte que estas entidades paraestatales se han creado como programas específicos de acuerdo a la economía nacional y el interés público, y que de igual manera serán extinguidos cuando no cumplan con las funciones de orden económico o el propio interés social. Además se les ha dado otra justificación que es la de crear fuentes de trabajo dado que el índice de desocupación nacional es aproximadamente de un 18% tomando en cuenta la fuerza de trabajo de nuestra población que es sólo una cuarta parte del total de ésta.

13.- Es relevante destacar el auge que ha tenido la figura del Fideicomiso Público en los dos últimos sexenios, han servido de apoyo a la administración central en su afán de con-

tar con una figura jurídica del Derecho Privado, que le dé --versatilidad a prioridades imprevistas dentro de las necesidades de las diversas clases sociales, dando así apoyo y oportunidad a la vez, de participar conjuntamente con el Gobierno - en la resolución de los problemas nacionales a los ciudadanos mexicanos.

14.- Es gran preocupación del Estado contar con una Reforma Administrativa que sea eficiente, eficaz y congruente con las necesidades del sistema y no caer en modelos deficientes pues tos en práctica en administraciones pasadas, en donde un sólo asunto tenía que pasar por dos o tres Secretarías para ponerse en marcha las acciones que correspondieran ejercer.

15.- La actividad prioritaria dentro del Plan Global de Gobierno y en especial en este sexenio existe el interés por --mantener como un programa constante y necesario a la Reforma Administrativa, de tal suerte que se puede avanzar paralela--mente con las funciones del desarrollo del país y así poder -detectar a tiempo las desviaciones del sistema.

16.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Dependencia Globalizadora juega un importante papel dentro del enlace, conjuntamente con otra Dependencia Globalizadora como lo es, también, la Secretaría de Programación y Presupuesto, -la primera es la encargada de dictar las políticas nacionales en materia económica y fiscal, así como programar y controlar la deuda pública, de igual manera le corresponde planear, programar y presupuestar el ingreso público, de tal suerte que a la Secretaría de Programación y Presupuesto y en paralelo a -la de Hacienda, le corresponde dictar las políticas en cuanto al control de los egresos del gasto, asimismo ejerce control indirecto sobre las entidades, además lleva el Registro de la Administración Pública Paraestatal y es el conducto por medio del cual se someten a consideración del Ejecutivo Federal las

modificaciones, extinciones, liquidaciones, adquisición y enajenación de entidades paraestatales.

17.- Racionalizar la Administración Pública no es tarea fácil, pero el Estado se ha esforzado desde algunos años atrás para contar con una unidad permanente de Administración que -cuente con los elementos, tanto técnicos como económicos y --además lo debidamente apoyado, es por eso, que se creó en el actual sexenio la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente de la Presidencia de la República, como --unidad de asesoría y apoyo del Presidente, en materia de re--formas administrativas y, como emisora y ejecutora de las mismas. Cabe mencionar que el antecedente de la mencionada Coordinación se encuentra en la Comisión de Administración Pública dependiente de la extinta Secretaría de la Presidencia.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, S. A. México 1979.
- Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo
La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal
Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. México 1979.
- Bauche García Diego
Operaciones Bancarias
Ed. Porrúa, S. A. México 1978.
- Carrillo Castro Alejandro
La Reforma Administrativa México
Ed. Miguel Angel Porrúa, S. A. México 1980.
- Castelazo José R.
Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública
2a. Ed. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Administración Pública, A. C. 1979.
- García Trinidad
Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho
Ed. Porrúa, S. A. México 1974.
- Leal Juan Felipe
México; Estado, Burocracia y Sindicatos
Ed. El Caballito. México 1976.
- Mantilla Molina Roberto L.
Derecho Mercantil
Ed. Porrúa, S. A. México 1979.
- Martner Gonzalo
Planificación y Presupuesto por Programas
Ed. Siglo Veintiuno. México 1979.
- Reyes Ponce Agustín
Administración de Empresas
Ed. Limusa. México 1981.
- Ríos Szalay Adalberto y Paniagua Aduna Andrés
Orígenes y Perspectivas de la Administración
Ed. Trilla. México 1981.
- Rodríguez y Rodríguez Joaquín
Derecho Mercantil. Tomo I y II
Ed. Porrúa, S. A. México 1979.
- Saldaña Alvarez Jorge
Manual del Funcionario Bancario
Ed. JSA. México 1979.

- Serna Elizondo Enrique
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional
Ed. Textos Universitarios, S. A. México 1979.
- Waldo Dwig
Estudio de la Administración Pública
Ed. Aguilar. México 1964.
- Varios Autores, Coordinación Administrativa, Colección
Seminario Núm. 6, Dirección General de Estudios
Administrativos, Secretaría de la Presidencia. México 1977.
- Varios Autores, Como Reformar la Administración Pública
Serie Praxis cuaderno Núm. 10 INAP. México 1979.
- Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo (CLADE)
Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa
1º Coloquio. México 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Cámara de Diputados LI Legislatura. México 1981.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Serie CNCA Núm. 1 ISSSTE. México 1977.
- Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público
Diario Oficial de la Federación, diciembre 31 de 1976.
- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación --
Estatual SEPANAL. México 1970.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones -
Auxiliares
Ed. Porrúa, S. A. México 1980.
- Código Civil para el Distrito Federal
Ed. Porrúa, S. A. México 1974.
- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno-
Federal Coordinación General de Estudios Administrativos -
Presidencia de la República. México 1977.
- Decreto por el que se establecen las Bases para Constituir
Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y -
Extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca
el Gobierno Federal.
Diario Oficial de la Federación, febrero 27 de 1979.

- Acuerdo de Sectorización
Diario Oficial de la Federación, abril 1º de 1981.
- Boletines de Estudios Administrativos, Núms. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 15 y 16
Coordinación General de Estudios Administrativos -
Presidencia de la República. México.