



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

“LA EMPRESA PARAESTATAL
EN MEXICO”

M-0030829

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
VICTOR MANUEL VAZQUEZ ROMERO

ACATLAN, EDO. DE MEX. 1983

2867730



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

EN MEMORIA DE MI ABUELO
TENIENTE CORONEL DE INFANTERIA VET. DE LA REV.
FRANCISCO R. VAZQUEZ BORBON. +

A MI ABUELITA
FRANCISCA RIVERA VDA. DE VASQUEZ
CON MI MAS PROFUNDO AMOR Y GRATITUD.

A MI PADRE

SR. NAPOLEON VAZQUEZ RIVERA
CON RESPETO Y AGRADECIMIENTO.

A MI MADRE

MARIA DEL ROSARIO ROMERO DE VAZQUEZ
CON PROFUNDO AMOR FILIAL.

A MI ESPOSA

SILVIA AZMINDA CALBERON DE VASQUEZ
CON AMOR Y CARINO.

A MIS HIJAS

SILVIA AZMINDA Y MARIA ELISA
CON CARINO Y CON LA ESPERANZA DE QUE
EN EL FUTURO LES HAZCA LA VOCACION
POR EL DERECHO.

A MIS TIOS

ARMANDO OCHOA ZAVALA

MARIA DE LOURDES VAZQUEZ DE OCHOA Y

EDUARDO VAZQUEZ RIVERA

CON AGRADECIMIENTO Y RESPETO.

A MIS SOBRINOS

JAIRO Y ELOISA

CON CARINO.

A MIS QUERIDOS HERMANOS

CESAR NAPOLEON

HAYDEE

JUAN ALBERTO

ADOLFO

ULISES

SHIRLEY y

ROSARIO

CON CARÍÑO.

A MI AHIJADO

VICENTE ALVAREZ CALDERON

CON CARÍÑO.

AL LICENCIADO Y MAESTRO UNIVERSITARIO
EMIR SANCHEZ ZURITA
MI ESPECIAL AGRADECIMIENTO Y RESPETO
POR SUS ORIENTACIONES Y FACILIDADES
QUE ME CONCEDIO Y QUE HICIERON POSIBLE
LLEGAR AL FELIZ TERMINO DE MI CARRERA.

AL SEÑOR LICENCIADO
ERNESTO RASCON QUIJADA
NOTARIO PUBLICO NO. 57 DEL ESTADO DE SONORA
CON ADMIRACION Y RESPETO POR SU CAPACIDAD
Y EMPENO QUE TOMO AL DIRIGIRME EN LOS PRIMEROS
PASOS EN EL EJERCICIO DE MI PROFESION.

AL LICENCIADO
GRABIEL CAROLIO QUINTANA
CON SINCERO AFECTO.

AL C. PASANTE DE LICENCIADO
ERNESTO RODRIGUEZ AVILA
CON SINCERA AMISTAD Y AFECTO.

A MIS COMPADRES
VICENTE ALVAREZ NAVARRO Y
ALBERTO ZAMUDIO RUIZ.

C A P I T U L A D O

INTRODUCCION:

páginas.

| | | |
|------|--|---------|
| I. | LA EMPRESA PARAESTATAL Y LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA DE 1917. | 1-15 |
| II. | LA REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA PARAESTATAL EN MEXICO. | 16-28 |
| III. | EL CONTROL DEL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL SOBRE LAS EMPRESAS PARAESTATALES. | 29-75 |
| IV. | LA FISCALIZACION DEL PODER LEGISLATIVO Y FORMAS LEGALES DE CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. | 76-96 |
| V. | EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN NUESTRO PAIS. | 97-112 |
| VI. | LA REFORMA ADMINISTRATIVA, PROGRAMACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. | 113-127 |
| | C O N C L U S I O N E S | 128-129 |
| | BIBLIOGRAFIA CONSULTADA. | 130-132 |

M-0030829

I N T R O D U C C I O N

Estoy convencido que la Empresa Paraestatal o Empresa Pública puede ser un agente eficaz en la promoción industrial, ya que en otras latitudes ha probado su capacidad para incrementar la formación del capital, iniciar nuevas actividades productivas, hacer más eficientes y - menos costoso el proceso de transferencia de tecnología y competir en - mejores condiciones con las grandes empresas trasnacionales, en la medi da en que la empresa pública mexicana tenga efectivamente ventaja sobre la empresa privada en los campos descritos, podrá ser considerada como un verdadero agente de la promoción industrial.

Pero en el campo de análisis del jurista en relación a las - empresas públicas es aún más trascendente: La fijación en las leyes de sus objetivos para la satisfacción del interés de la comunidad, mayor intervención del Poder Legislativo en la determinación de la política general del sector público a través del control presupuestal y de la eficiencia, regulación de la política de subsidios y tarifas; estudio de los mecanismos para resolver los conflictos litigiosos entre las - entes paraestatales o entre estos y los particulares de modo que garan ticen la satisfacción de sus respectivos intereses, sin soslayar el - cumplimiento de las funciones de orden público e interés social que - les han sido encomendadas, responsabilidad de sus funcionarios, relaciones laborales y sindicales, sistemas de participación en la gestión la carrera gerencial, etc.

La acción internacional de las empresas públicas abre nuevas perspectivas para avanzar en los procesos de integración económica regional los diseños de empresas públicas multinacionales empiezan a despuntar en la realidad jurídica latinoamericana y de nuestro país, que tanto en la empresa multinacional del caribe como en el sector de fertilizantes, actúa ya como empresario público internacional.

Un sistema de regulación y control jurídico de la empresa pública en México hará posible que ésta incremente su producción de bienes y servicios necesarios, utilice más racionalmente sus recursos, aumente la oferta de empleos productivos, reduzca sus costos para hacer competitivos sus productos en el mercado exterior, genere tecnología nacional y capacite a cuadros cada vez más eficientes.

No pretendo que la enumeración anterior agote los temas y los problemas que nos presenta el campo de la regulación del sector público y de la producción.

El Derecho Administrativo debe implementar los mecanismos que armonicen los elementos que están presentes en las empresas del estado. Por una parte la integración del sector gobierno al comportamiento de dichas empresas, debe responder a una racionalidad social que busca producir bienes y servicios para satisfacer necesidades colectivas, es decir finalidades esencialmente sociales. Pero al mismo tiempo la empresa pública debe actuar con criterios de eficiencia y productividad pues sus recursos son de toda la comunidad a quien, en último término, debe dar cuenta. Esto es, la irracionalidad administrativa y financiera, no puede ser la constante que lamentablemente observamos en los ejercicios presupuestarios y en los resultados físicos y económicos de muchas de estas empresas.

Estas observaciones críticas no implican un exceso de dureza e injusticia hacia la empresa paraestatal, ni una idealización cándida de la empresa privada. No ignoramos que parte considerable de los fenómenos de ineficiencia y falta de rentabilidad que se observan en las empresas públicas, resultan de las limitaciones, fallas y presiones que a ellas y al Estado les imponen empresas y grupos del sector privado. Parte de la eficiencia y la rentabilidad de muchas empresas privadas dependen de los apoyos y coberturas que el Estado y el Sector Público les otorgan.

En otras palabras, finalidad social y racionalidad en la gestión conformarían los parámetros que una eficiente regulación jurídica debería contribuir a implementar para integrar a las empresas públicas mexicanas no es sólo reafirmar la presencia del Estado, sino también mantener y reforzar su importante gravitación y su constitución como factores de poder económico básicos para enfrentar la competencia de las empresas modernas.

De aquí mi inquietud de elaborar éste trabajo de investigación que me sirve para obtener el título de Licenciado en Derecho, y hacer una pequeña aportación jurídica.

CAPITULO I

LA EMPRESA PARAESTATAL Y LA CONSTITUCION

POLITICA DE 1917

El análisis que ofrezco en el presente trabajo parte de dos premisas dadas: A) Las Facultades de los Poderes Legislativos y Ejecutivo para crear empresas públicas son inobjetable legal y políticamente en el Estado Demo-Capitalista Contemporáneo; B) En La Empresa Pública concurre el factor "trabajo", en forma individual y colectiva, y las relaciones de ahí desprendidas exigen la determinación de un régimen jurídico preciso dentro del orden constitucional de cada estado.

México definió en el pasado inmediato una solución propia, consecuente con el proceso histórico observado por los dos órdenes directamente implicados: El Derecho Administrativo y El Derecho del Trabajo. En el primero de ellos hubieron de reconocerse los fenómenos ya clásicos en la organización paraestatal: administración directa, desconcentración y descentralización; en el segundo, la progresión del derecho del trabajo impuso al lado de la protección constitucional de los trabajadores en general una protección específica, sujeta a modalidades fundamentales, de los trabajadores al servicio del estado, la solución fue afortunada en su origen; pero su aplicación en el tiempo ha sufrido una desviación y un impacto norma. La desviación ha consistido en la confusión del orden administrativo y del trabajo; de tal manera que la naturaleza del organismo paraestatal creado no siempre corresponde a la división constitucional del trabajo y se ha dejado al arbitrio del estado, no sólo la definición del tipo de organismo (desconcentrado o descentralizado), sino también la del Régimen de trabajo (ordinario y burocrático), sin compadecerse de la naturaleza y funciones de la persona jurídica pública creada.

Más importante aún es que, en la presente década, la dinámica del derecho del trabajo está reduciendo a la absolvencia el orden jurídico de los trabajadores al servicio del estado, con el propósito indudable de adecuar sus modalidades y disminuir sus limitaciones para asimilarlo cada vez más, en función social, al

orden jurídico general del trabajo, Este fenómeno natural es más patente en el llamado "sector paraestatal", en donde las contradicciones cotidianas y la ausencia de una decisión jurídico-política -- fundamental, genera problemas que inciden en la paz social.

La injusticia social subsiste en el sistema democapitalista del siglo XX forzó, por una parte, la revocación revolucionaria -- del sistema en provecho de un Estado Socialista Autócrata e impuesto, por otra parte, la modificación también revolucionaria del -- sistema clásico mediante la intervención creciente del Estado, como rector de la economía. El dirigismo económico, en sus distintos grados, la política de nacionalización y participaciones estatales, son el origen de un nuevo status, de renovadas formas de relación jurídica en todas las actividades del Estado.

La disparidad y la diversificación de las actividades que -- debe cumplir el Estado Moderno para satisfacer una multitud de -- necesidades públicas de gran complejidad y para corregir el desequilibrio económico, provocó la renovación de las concepciones -- sociales y filosóficas destinadas a explicar la realidad política del propio estado.

Las teorías determinantes que, llevadas por un individualismo alejado de la realidad, pudieron explicar en un tiempo al -- estado como una mera abstracción o ficción ajena a sus órganos -- y a sus actividades, tropezaron con la efectividad de los datos -- económicos y con la objetividad de las acciones emprendidas por el estado para reducir, modificar o simplemente coordinar tales datos y sus efectos. Las tesis opuestas, las doctrinas organicistas que estimaron al estado como una extensión de las funciones -- del individuo, no pudieron aportar una solución científica del problema porque ignoraron la realidad existente en la unidad del estado como una comunidad de acción humana, unidad soberana de decisión y ejecución.

La multiplicidad de las actividades que cumple el estado moderno, determina la multiplicidad de los orga- --

nismos que ejercen la administración pública. Este proceso, cuyas causas habría que buscar en la evolución misma de la sociedad, es la base de la modificación en la estructura administrativa del Estado y se refleja en tres formas de organización diferentes pero vinculadas y de ninguna manera contrapuestas: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

En la centralización, el Estado concentra la titularidad de los derechos públicos en el Poder Ejecutivo y vincula su ejercicio al través de una serie de órganos de mayor a menor importancia unidos jerárquicamente. El Estado se manifiesta, dentro de esta organización, en toda su plenitud de mando y decisión soberana; concentra el ejercicio del poder público y de la coacción y concentra la facultad de nombrar a los servidores públicos.

En la desconcentración, el Estado otorga una parte limitada de autonomía, normalmente técnica, en decisión y actuación, a órganos que administran en forma más o menos directa, pero que no son ajenos al poder central. Es propiamente una descentralización burocrática y en ningún caso los órganos creados tienen personalidad jurídica distinta del Estado.

Finalmente, en la descentralización, el Estado, sin prescindir de su poder público regulador, otorga auto-

mía, normalmente técnica, en decisión y actuación, a órganos que administran en forma más o menos directa, pero que no son ajenos al poder central. Es propiamente una descentralización burocrática y en ningún caso los órganos creados tienen personalidad jurídica distinta del Estado.

Finalmente, en la descentralización, el Estado, -- sin prescindir de su poder público regulador, otorga --- autonomía e independencia a un organismo público para -- que administre en su nombre asuntos específicos. Este organismo creado adquiere personalidad jurídica propia y, por consecuencia, autonomía técnica y orgánica. En realidad, el organismo descentralizado es expresión de la necesidad fundamental que tiene el poder político de ejercer control sobre las variadas facetas de la vida económica.

El complejo de actividades, de órganos y de formas administrativas del Estado, en todas sus escalas y desarrollo, está servido por hombres que hacen realidad las actividades, representan a los organismos y dan vida y eficacia a las formas y sistemas administrativos. De otra manera y reduciendo el problema, los hombres trabajan en dos tipos de personas jurídicas de derecho público: uno, en el Estado y en sus organismos desconcentrados, que para efectos de esta relación de trabajo confi-

guran al propio Estado; y otro, en los organismos descentralizados a los que el Estado otorga, por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, personalidad jurídica y patrimonio propio.

La misma diversidad y volumen, siempre creciente, - de actividades y atribuciones de las personas jurídicas de derecho público motivó la proletarización de sus servidores como fenómeno social consecuente a un Estado democapitalista (no había causa para que así no sucediera), y ello convirtió; o en un problema de derecho del trabajo lo que en principio pudo ser un asunto de derecho administrativo.

El arranque histórico y el grado de evolución del - problema difiere en los distintos países, pero es evidente que la construcción administrativa napoleónica fue resquebrajada en este aspecto, como en tantos otros, por el impulsor expansivo del nuevo derecho del trabajo. El Estado y las personas jurídicas públicas reciben y aprovechan el trabajo de los hombres y estos hombres en su inmensa - mayoría están vinculados por una relación de trabajo, son trabajadores y como tales tienen acceso al mínimo de garantías sociales, si se quiere debidamente adecuadas, que el Estado moderno otorga constitucionalmente al común de los trabajadores. Cada día se agota más la idea de que el

Estado o sus personas jurídicas públicas pueden explotar trabajadores porque no cumplen funciones de lucro y cobra fuerza la necesidad de garantizar, aun constitucionalmente, los derechos de los trabajadores burócratas o simplemente trabajadores públicos y desde luego los derechos de los trabajadores de sus empresas que correspondan al régimen general.

El establecimiento constitucional de dos sistemas paralelos para garantizar los derechos de los trabajadores al servicio de las personas jurídicas públicas fue la solución de avanzada que optó el Estado mexicano; con ello cortó de raíz un injusto social latente y sentó las bases de un tratamiento moderno, dentro del derecho del trabajo, para todos los trabajadores públicos. Es causa y es efecto de la Declaración de Derechos Sociales originalmente establecida por el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana de 1917, en beneficio de los trabajadores en general. El texto original permaneció como Apartado A del Artículo 123 y fue adicionado el 5 de diciembre de 1960, con el Apartado B, en donde se previnieron las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado, de las que no habían disfrutado por circunstancias diversas, fundamentalmente a causa de la supuesta distinta naturaleza de la relación jurídica de trabajo que une a los trabajadores en general con sus pa

trones y la que liga a los trabajadores públicos con el Es tado. De cualquier modo, en México, los trabajadores al -- servicio de las personas jurídicas públicas quedaron constitucionalmente protegidos, bien en el Apartado A del Artículo 123, como el común de los trabajadores, bien en el Apartado B del propio Artículo como trabajadores del Estado y de sus institutos desconcentrados o descentralizados en algunos casos.

La secuencia histórica del problema en México parece muy simple en el momento. La Declaración Constitucional de 1917 estableció las garantías mínimas y progresivas, individuales y colectivas de los trabajadores mexicanos en fun ción de clase. Los proveyó de un sistema jurisdiccional -- propio y sentó las bases para el desarrollo de la seguri-- dad social; les otorgó el derecho a la participación en -- las utilidades de las empresas y el derecho a recibir habi-- taciones adecuadas; finalmente, propuso reglas generales - para el desenvolvimiento de la previsión social y el esta-- blecimiento de una jurisdicción específica del trabajo: -- las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las normas constitucionales, en un principio, no pudieron aplicarse a los trabajadores que el Estado ocupaba en forma directa, quizá no tanto por la naturaleza de la -

relación jurídica del Estado con sus servidores, sino -- más bien por la conciencia de que la naturaleza misma -- del Estado como personificación jurídica de la unidad -- soberana de acción y decisión de la comunidad nacional, imponía e impone modalidades específicas a esa relación eminentemente laboral. Sin embargo, el movimiento burocrático presionó a los gobiernos revolucionarios que en breve plazo fueron reconociendo los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado (Estatutos de -- los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y ---- 1941) hasta lograr la adición de la Declaración Constitucional de 1917 en el año de 1960 con el Apartado B -- del Artículo 123 que reconoció a los trabajadores del -- Estado las mismas garantías mínimas individuales que la propia Declaración otorgó a los trabajadores en gene--- ral: salario mínimo, jornada máxima, vacaciones, escala fón, estabilidad, seguridad social, etc.; y obviamente, el Estado central, en tanto Estado, no podía por razo-- nes de naturaleza, otorgarles participación en las uti-- lidades.

En el orden colectivo ambos sistemas (A y B) reco-- nocieron el derecho a la sindicación y el derecho a la huelga como medios naturales de defensa de los trabaja-- dores ordinarios del Estado, y bien sabido es, en el de

recho del trabajo, que el sindicato y la huelga forman -- dos de los vértices del triángulo fundamental cerrado en la cúspide por el contrato colectivo de trabajo, expresión y resultado del libre juego democrático que permite a los trabajadores garantizar y desenvolver condiciones dignas a cambio de su trabajo. Ahora que en el reconocimiento de esta institución y en el reparto de utilidades reside la esencia de la diferencia entre los dos sistemas constitu-- cionales mexicanos, pues en tanto que los trabajadores or-- dinarios tienen al contrato colectivo como instrumento de expansión y progreso de sus derechos y prestaciones; los - trabajadores del Estado quedan sujetos en el desenvolvi--- miento de su condición fundamental, o sea en el salario a la determinación soberana del Estado en los presupuestos - respectivos (Artículo 123, apartado B, fracción IV), y en ese mismo orden, se resuelven la cuantía y alcance de sus prestaciones y beneficios.

La causa de esta diferencia esencial es sencilla de localizar en la naturaleza misma del Estado, comunidad de actividades humanas, unidad soberana de acción y decisión nacional, que no puede sujetar actos de interés general, - como es el ejercicio de los presupuestos, a confrontación o negociación con intereses particulares de un grupo de ac-- ción formado por sus propios trabajadores, que a fin de --

cuentas son también sus ciudadanos y copartícipes del complejo de actividades, acciones humanas, que integran la unidad del Estado.

El doble sistema de protección constitucional y legal, aplicado en México a los trabajadores de las personas jurídicas públicas, ha implicado un doble problema: de origen y de naturaleza. No hay duda respecto a que los trabajadores del Estado y sus organismos desconcentrados (identificados con el Estado) están dentro del régimen -- previsto por el apartado B del artículo 123 y su Ley reglamentaria; pero no ocurre así con los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, cuya situación, por razones no siempre técnicas ha venido confundiendo y bien pueden estar sujetos al régimen ordinario de trabajo (Apartado A del artículo 123 y su Ley reglamentaria) o al régimen burocrático del apartado B; la decisión actualmente, dentro de nuestro sistema legal, corresponde al Congreso de la Unión o al Poder Ejecutivo Federal y se expresa en la Ley o Decreto constitutivo del organismo. En resumen, las bases legales vigentes, resultado de un proceso, fueron creadas en la adición del artículo 123 en 1960 y reglamentadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. Consecuente con lo anterior, en un principio y hasta 1963, el régimen

de trabajo de otras personas jurídicas públicas, todos - los organismos descentralizados, fue el ordinario estable_u cido para los trabajadores en general en lo que ahora es el apartado A del artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo de 1931; tal es el caso de los -- más importantes organismos descentralizados de México, co_u mo: el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Me_u xicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Fe_u deral de Electricidad, entre otros. Sin embargo, quizá -- por la confusión en el manejo de formas administrativas - poco exploradas, como la desconcentración y la descentra_u lización, algunos organismos creados formalmente como des_u centralizados, pero que su importancia y autonomía estaba limitada, desde el punto de vista administrativo, a una - modesta desconcentración, como pudo ser el caso de la Lo_u tería Nacional, la Comisión Nacional Bancaria o la Comi-- sión de Tarifas de Electricidad y Gas, derivaron insensi_u blemente hacia el régimen de trabajo burocrático sin mayo_u res discusiones; era que su realidad jurídica estaba iden_u tificada con la desconcentración y no con la descentrali_u zación.

La consecuencia principal, puesta de relieve por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, fue confluir en la legalidad de las facultades del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, pa_u

ra determinar, mediante Ley o Decreto, no solamente el carácter de un organismo desconcentrado o descentralizado, - sino también, definir libremente en el caso del descentralizado, el régimen de trabajo que bien puede ser ordinario o burocrático.

El Artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice textualmente:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital - Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio público.

El Artículo 2o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal, dice en su primer párrafo:

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

Resulta obvio que por ley o decreto, el Congreso o el Presidente, pueden definir el régimen burocrático de trabajo en organismos descentralizados similares a los enumerados por el artículo 1o. de la Ley Burocrática, y si se examinan en sus características y en su naturaleza tales organismos, se encontrará que la mayor parte de ellos responde a las mejores formas de desconcentración burocrática y que en los que puedan considerarse como descentralizados, verbigracia: un centro Materno Infantil o un Hospital Infantil, no se ve razón jurídica suficiente para considerar a sus trabajadores como burócratas.

Pensamos que los elementos para una solución correcta del problema: desconcentración, descentralización y relaciones de trabajo, estaban reconocidos en el proceso evolutivo mexicano y que la tesis valedera fue confundida en el artículo 1o. de la Ley Burocrática, al permitir, sin bases científicas, identificar a los organismos descentrali-

zados con los desconcentrados y permitir al Estado imputar, a deseo, uno u otro régimen constitucional de trabajo. No hay duda de que siendo un avance innegable el derecho del trabajo burocrático, creado en el apartado B del artículo 123 constitucional, es de aplicación legalmente preferente y preferible para los trabajadores de los organismos descentralizados, en todos los casos, el régimen ordinario de trabajo previsto por el apartado A del artículo 123 que permite la evolución autónoma de todas las garantías individuales y colectivas del trabajador al través de las contrataciones colectivas y el régimen del reparto de utilidades.

Además, la aplicación justa de las garantías sociales del trabajo frente a los trabajadores y frente a terceros, impide que el Estado sustraiga a sus organismos descentralizados, abocados en su mayoría a la explotación de bienes o recursos, del régimen ordinario que es aplicable a los particulares.

Insistimos, finalmente, en que en este primer enfoque las relaciones de trabajo del Estado y sus organismos desconcentrados son burocráticos, y las correspondientes a los organismos descentralizados, son ordinarias en toda su plenitud constitucional y legal.

La opción innegable que tiene el Estado (Congreso - o presidente) es determinar, por cuanto a la naturaleza - de los organismos, si éstos son desconcentrados (descen- tralización burocrática) o descentralizados; pero el régi- men de trabajo, previsto diferentemente para ambos casos, derivará automáticamente de la naturaleza que se atribuya a la institución, no de la decisión de su creador. El Es- tado no puede ni debe mediatizar sus responsabilidades - frente a la clase trabajadora.

CAPITULO II

LA REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

SUMARIO: 1. Establecimiento y evaluación del modelo centralizado de regulación de las empresas públicas. 2. El actual modelo descentralizado o sectorial para la regulación de las empresas públicas.

En este capítulo se analizará la evolución en México de la regulación (creación, planeación, coordinación, vigilancia y control) de las Empresas Públicas por el Estado.

Puede decirse que es a partir de 1925, que la Administración Pública Mexicana inicia el proceso asistemático y coyuntural de creación de entidades paraestatales que, por lo mismo, estarán orientadas a la consecución de muy diversos objetivos y propósitos. La intervención directa del Estado en la vida económica y social por la vía de la administración paraestatal no respondió, por tanto, a un programa estructurado o rigurosamente deliberado, sino a la necesidad de atender, coyunturalmente, las demandas que surgían como consecuencia del nuevo orden revolucionario, implantado en 1917, con la idea de dar solución a los nuevos y antiguos problemas planteados por la estructura económica y social del país.

El dinamismo mostrado por el Estado en la creación de dichas entidades paraestatales ocasionó una sustancial ampliación, fortalecimiento y complejidad de este nuevo ámbito de la Administración Pública Federal, lo que hizo aparecer, al mismo tiempo, los problemas de su coordinación, vigilancia y control; tanto por lo que se refiere a la interrelación del ánimo estatal con el paraestatal, así como el de las propias entidades paraestatales entre sí.

Esta situación llevó al Ejecutivo Federal, en 1947, a enviar al Poder Legislativo una Iniciativa de Ley con el propósito de regular las actividades de las entidades paraestatales. Esa

fue la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. A partir de entonces, se ha planteado como objetivo institucional de Gobierno; la regulación de las empresas - públicas, proceso que no ha sido sencillo y sin obstáculos, sino - que ha tenido que salvar problemas, resistencias y dificultades de diversa índole.

En el desarrollo de este dilatado proceso de maduración de los procedimientos y mecanismos de vigilancia y control de - las empresas públicas podríán distinguirse, para efectos de análisis, dos periodos claramente definidos. Si bien en ambos se - atienden, de alguna manera, los diversos aspectos que integran el problema de la coordinación y el control de las empresas pú- blicas, resulta diferente el énfasis que se otorga en cada uno de ellos a sus distintos elementos y propósitos.

Durante el primer periodo, que podría ubicarse entre - - 1947 y 1976, predomina lo que podría considerarse un modelo -- centralizado de vigilancia y control de las empresas públicas, en el que esta función se atribuye primero a una, luego a dos y final - mente a tres Secretarías de Estado, lo que obligó a la búsqueda - y establecimiento de diversos y complicados mecanismos de - - coordinación entre ellas, los cuales no siempre lograron resol- - ver los problemas surgidos de la concurrencia de atribuciones - en esta materia.

Un segundo periodo (que se inicia en 1977 y continúa has - ta nuestros días), se caracterizaría por la puesta en marcha de un modelo descentralizado o sectorial de regulación de las empre - sas públicas, en el que la vigilancia y control son ejercidos con - un criterio integral, en tres distintos niveles de operación: el - global, el sectorial y el institucional.

I. ESTABLECIMIENTO Y EVALUACION DEL MODELO CEN - - TRALIZADO DE REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLI - CAS.

La Ley de 1947, constituyó la base del modelo centraliza - do de vigilancia y control de las operaciones y funcionamiento de las empresas públicas. Encargaba a la Secretaría de Hacienda - y Crédito Público (Artículo 5o.) el ejercicio de estas funciones - "con el fin de informarse de su marcha administrativa y procu- - rar su correcto funcionamiento económico, por medio de una au-

ditoría permanente e inspección técnica". También se facultaba desde entonces a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para regular la formulación e inspección de contratos de obras, de adquisiciones (Artículo 11) y de inventarios de bienes muebles e inmuebles (Artículos 13 y 14) de las entidades paraestatales.

Del universo sujeto a "supervisión financiera y control administrativo" quedaban desde entonces excluidas las instituciones de docencia y cultura (Artículo 10.). No se hacía mención de las empresas de participación estatal minoritaria, pero sí se incluían los fideicomisos "que (otorgara) el Gobierno Federal directamente o por mediación de alguna institución nacional de crédito" (Artículo 10).

Este ordenamiento definió por vez primera lo que debería entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Artículo 20. y 30. respectivamente) y establecía (Artículo 40.) que "podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal... sus filiales o subsidiarias y aquéllas empresas en las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los casos anteriores".¹

La aplicación de esta Ley quedaba a cargo de un "organismo administrativo" as hoc que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público habría de establecer al efecto.

Para vigilancia y control de los organismos y empresas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría valerse de: la solicitud de informes financieros; la revisión, el veto o la reforma de los presupuestos y programas anuales de operación y de inversión; la práctica de auditorías es-ante y es-post; la glosa de cuentas y la revisión de balances; la clasificación de las erogaciones previa a su pago; la promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las empresas y organismos; la delimitación de las responsabilidades resultantes del manejo y operación de los bienes de dichas entidades; y la autorización de la cancelación de crédito a favor de esas instituciones (Artículo 50.). Tenía también la posibilidad de designar al personal de inspección (Artículo 6) así como el nombramiento de un representante con voz en los órganos de gobierno de cada organismo y empresa (Artículo 70.). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía también "promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal (no así de los or-

ganismos descentralizados), cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido" (Artículo 12). Pero quizá lo más importante, resulte ser el hecho que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedaba facultada para proponer al Ejecutivo Federal, previa consulta con las otras dependencias, un Plan General de Operaciones que, una vez aprobado por el presidente de la República, se convertiría en la norma obligada a que ajustarían sus actividades los organismos y empresas.

¹ Artículo 2o. Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean administrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución de capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, son empresas de participación estatal aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.
- b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.
- c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

Por otra parte, y para el control y vigilancia de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía hacer uso de algunos de los procedimientos siguientes: el establecimiento de un Comité Técnico que manejara el fideicomiso y en el cual estaría representada; la designación de comisarios auditores; la práctica de auditorías periódicas y la aprobación previa de presupuestos y programas (Artículo 10).

Como ya se señaló, el proceso de regulación de la empresa pública tuvo que enfrentar serias dificultades antes de que pudiera lograr los primeros resultados favorables. Así, para cumplir la facultad otorgada por la nueva Ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 27 de enero de 1948 (Diario Oficial - 31-1-48), se expidió el Decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones, que se integraría por doce miembros permanentes y cinco alternos, los cuales sólo participarían con voz y voto cuando se tratarán asuntos relativos a organismos descentralizados o empresas de participación estatal relacionados con sus funciones.

Este decreto limitó en gran medida el modelo de regulación contenido en la propia Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados Y Empresas de Participación Estatal, ya que estableció modalidades que limitaban o postergaban algunos de sus artículos. Por ejemplo, señalaba que el Ejecutivo resolvería posteriormente sobre las filiales y subsidiarias (Artículo 7o.), razón por la cual la lista de entidades paraestatales sujeta a control, en ese entonces, incluyó sólo a 70 (Artículo 6o.). Igualmente condicionó la aplicación a los procedimientos vigilancia y control señalados por ésta, a la expedición de un Reglamento de la Ley. Mientras tanto, la regulación de las empresas públicas se limitó al estudio y verificación de los balances e informes de auditoría correspondientes (Artículo 10).

Por muy diversas razones la Comisión Nacional de Inversiones como "organismo administrativo" encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, no pudo cumplir su cometido y el 6 de diciembre de 1946 (Diario Oficial 19-XII-49), se expidió un decreto derogatorio de -

¹d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

su creación. Este decreto es interesante por que con él se inicia la diferenciación, para efectos de control de las Instituciones Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros, -- por una parte, del resto de las empresas de participación estatal, por la otra; quedando las primeras: a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y las segundas de la Comisión Nacional de Seguros.⁵ En este decreto se señaló que posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecería un organismo administrativo ad hoc para encargarse de la aplicación de la Ley a los demás organismos y empresas. En este decreto se encuentra -- también la génesis de la primera variante del modelo centralizado, ya que debido a esta diferenciación de entidades, las funciones de vigilancia y control originalmente asignadas en forma exclusiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el tiempo empezarían a ser compartidas con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual se fue haciendo cargo ca suísticamente, del control de aquellas entidades que no eran supervisadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así, el 8 de diciembre de 1949, se dispuso por decreto que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ejercería -- funciones de vigilancia y control sobre los Ferrocarriles Nacionales de México, y también por decreto del 29 de junio de 1951, -- que dicha Secretaría sustituiría a la Comisión Nacional de Inversiones en la vigilancia y control de la Comisión Federal de Electricidad.

Esta diferenciación que surgiera, como se ha dicho primero en forma casuística, se formalizaría posteriormente con -- la nueva Ley de Secretarías de 1959, pues en ella se encomendaría a la Secretaría del Patrimonio Nacional (que habría de sustituir a la de bienes Nacionales e Inspección Administrativa), la vigilancia y el control de los organismos y empresas que no fueren Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas las cuales permanecerían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ya para 1953, el modelo centralizado de regulación de -- las empresas públicas que había planteado la primera Ley para el Control, se había empezado a alejar de su concepción original ya que, como se ha visto, la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público circunscribió la vigilancia y control de los organismos y empresas que ordenaba la Ley a aquellas que estaban más vinculadas con sus funciones de financiamiento, de crédito y monetarias, desentendiéndose por tanto del resto de las entidades para-

estatales.

En este sentido, puede decirse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue, de hecho, la primera Secretaría Coordinadora del Sector que existió en la Administración Pública Federal, iniciándose así la gestación del modelo descentralizado o por sectores que hoy se ha generalizado al resto de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Al inicio de la Administración del Presidente Ruíz Cortínez (1952-1958), como resultado de diversas recomendaciones de instituciones nacionales e internacionales, y ante la magnitud de la inversión pública, el Gobierno Federal enfatizó la necesidad de buscar una mayor coordinación de las actividades económicas, y en particular de los programas de inversión, de la Administración Pública Federal. Por tal motivo, el 27 de junio de 1953, se publicó un Acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos y Empresas deberían proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Programa de Inversiones 1953-1958. De esta manera, las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales deberían formular sus programas individuales a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la de Economía, se encargara de elaborar un Programa Coordinador de Inversiones para ser presentado al Ejecutivo.

Para dar cumplimiento a este Acuerdo se creó un nuevo Comité de Inversiones, y el 18 de febrero de 1954 se expidió otro más que insistía en que las dependencias centralizadas y los organismos y empresas deberían proporcionar a este Comité la información necesaria para que formulara el Programa Coordinador de Inversiones. En este último Acuerdo se señalaba que se requeriría de la opinión previa del Comité para iniciar cualquier obra o para autorizar transferencias de partidas para obras nuevas.

El segundo Comité de Inversiones realizó una importante labor de acopio de información y estadísticas diversas y llevó a cabo una serie de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas pero --

⁵Estas dos Comisiones se integraron posteriormente en una sola, la actual, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, según lo dispuesto por el Decreto que reformó y adicionó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley Orgánica del Banco de México, expedido el 27 de diciembre de 1970. (D.O. 29-XII-70).

sin llegar tampoco a obtener el resultado deseado.

Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Primera Comisión Nacional como del segundo Comité de Inversiones, pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para su impugnación fue que se trataba de organismos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades que la Ley otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante los dos tropiezos anteriores, el Gobierno de la República realizó un nuevo intento para "alcanzar los mayores beneficios en las inversiones públicas", para su adecuada coordinación y para la integración del ya mencionado Programa Coordinador de Inversiones Públicas, y para tal efecto, expidió un Acuerdo el 17 de septiembre de 1954 en el que creaba nuevamente la Comisión de Inversiones, pero ahora como dependencia directa del Presidente de la República, Su funcionamiento se encargaba a un Director y a cuatro miembros que deberían contar con el apoyo del personal idóneo para el desarrollo de sus actividades. Las funciones de esta Comisión eran:

- a) Estudiar los proyectos de inversiones que recibiera con el objeto de valorar -- en consonancia con las más apremiantes necesidades del país-- la importancia particular que cada obra revista en sus aspectos económicos y social.
- b) Realizar los estudios económicos que fuesen necesarios a efecto de poder establecer --de manera coordinada-- los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquiza ción y el papel que debían desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.
- c) Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas y sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deberían realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos.

Además, todas las inversiones a realizarse y las autorizaciones relativas a las inversiones públicas deberían contar con la opinión previa de la Comisión.

Puede decirse, por tanto, que ya para 1958 eran tres las dependencias que básicamente tenían a su cargo los mecanismos de regulación de las empresas públicas dentro de lo que se ha -- convenido en describir como el modelo centralizado:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada por -- Ley del control y de la vigilancia sobre los organismos, empre -- sas y fideicomisos en general, pero que en la práctica había -- circunscrito sus esfuerzos a la regulación de las entidades pa -- reestatales con cuyas funciones tenía más afinidad.
- b) La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrati -- va, encargada por Ley de los controles e inspección específi -- cos de contratos de obras, adquisiciones y bienes muebles e in -- muebles, pero también de la vigilancia y control de aquellas -- entidades que, por disposición específica, habían pasado a su -- ámbito; y
- c) La Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, a cuyo cargo quedó el control de las inversiones públicas.

Los resultados obtenidos por la Comisión en materia de -- "jerarquización y coordinación" de las inversiones públicas, así -- como la acreditación --a fines de los 50-- de la necesidad de con -- tar con un sistema de planeación como medio racionalizador de -- las acciones públicas, fueron factores para que a partir de enton -- ces, los conceptos de vigilancia y control de la Administración -- Pública empezaran a vincularse con el de la Programación de sus -- actividades.

Por ello fue que, al inicio de la Administración del Presi -- dente Adolfo López Mateos (1958-1964), se introdujeron modifi -- caciones estructurales importantes a la Administración Pública -- Centralizada, al expedirse la nueva Ley de Secretarías y Depart -- mentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958. Con ella se creó -- una nueva Secretaría, la de la Presidencia, a la que en un princi -- pio se pensaba encargar las actividades vinculadas con la planea -- ción global del gasto público, así como la formulación del presu -- puesto del Gobierno Federal; sin embargo, por diferentes moti -- vos esta última función permaneció como atribución de la Secreta -- ría de Hacienda y Crédito Público, y la nueva dependencia quedó -- encargada tan sólo de "recabar los datos para elaborar el Plan -- General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo..."; -- así como de coordinar los programas de inversión de los diver -- sos órganos de la Administración Pública y los de los organ -- mos descentralizados y empresas de participación estatal".

Por otra parte, la nueva Ley transformó también, como -- se había dicho, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección -- Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, encar--

gándole las funciones siguientes en relación con el control y vigilancia de las entidades paraestatales:

"Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra Secretaría o Departamento de Estado" (Artículo 7o., fracción XII), así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia" (Artículo 7o. - fracción XVI).

Como se puede observar, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorgó a la Secretaría del Patrimonio Nacional las atribuciones que la primera ley para el Control, la de 1947 reservaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta manera el modelo de control se gafa siendo "centralizado" pero las funciones quedaban ahora a cargo de tres distintas Secretarías de Estado, pues para efectos de la programación presupuestación, coordinación, vigilancia y control de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, el Ejecutivo Federal debería apoyarse, básicamente, en las Secretarías -- el Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Se constituyó así, lo que el licenciado José López Portillo denominó alguna vez" el triángulo de la eficiencia administrativa"⁷, mismo que cuando se deformaba hacfa padecer la -- eficiencia y eficacia de las actividades públicas en su conjunto.

Las funciones de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con la vigilancia y control de las entidades paraestatales quedaron, hasta 1965, bajo la coordinación de una -- Junta de Gobierno, presidida por el propio secretario.

Esta Junta de Gobierno tenía dos tipos de miembros: los permanentes y los alternos. Dentro de los primeros se contaban el secretario del Patrimonio Nacional, que la presidía, el de Hacienda y Crédito Público y el de Industria y Comercio, así como

⁷La Administración del Gasto Público en México. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, col. XL Núm. 1, - -- 1974, p. 29.

el subsecretario del Patrimonio Nacional, que fungía como vicepresidente ejecutivo, y el director general de Nacional Financiera. Los alternos se integraban por los demás secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, así como los directores generales de PEMEX y del Banco de México, quienes -- acudían a las reuniones cuando se trataban asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyas funciones fueran conexas -- con las de las dependencias a su cargo.

Posteriormente, y a fin de ejercer una mayor vigilancia y control sobre los organismos y empresas, fue expedido un acuerdo Presidencial (Diario Oficial 11-VIII-62) que disponía que las -- empresas públicas organizadas como sociedades anónimas deberían reunir sus Consejos de Administración cuando menos una -- vez al mes, a fin de supervisar adecuadamente el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales.

Adicionalmente a las anteriores disposiciones para la regulación de las empresas públicas contenidas en la Ley para el Control vinieron a añadirse, entre otras, las siguientes:

1. Control de las Importaciones. Para ello se constituyó, por -- Decreto Presidencial (Diario Oficial 29-1-59), el Comité de -- Importaciones del sector público, a fin de vigilar las ya crecidas importaciones que venían realizando las diversas -- empresas públicas. La presidía el director general del Banco Nacional de Comercio Exterior. Este Decreto establecía que -- cuando una entidad tramitara sus programas generales y de -- inversiones ante las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional debería contar con la aprobación previa del Comité.
2. Regulación de las Instituciones Nacionales de Crédito. Por -- Reglamento Presidencial, expedido el 23 de junio de 1959, que -- dieron reguladas estas instituciones a través de un Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito integrado -- por representantes del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, y Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas.
3. Programas de Inversión. El 10 de noviembre de 1959 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial por el cual se obligaba a los organismos y empresas a presentar a la Secretaría de la Presidencia, a más tardar el 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversión para el

año siguiente.

4. Control de Endeudamiento. La Ley de Ingresos de la Federación a partir de 1961 (Artículo 35) incluyó normas para el control, autorización y registro de las obligaciones en moneda -- nacional y extranjera que contrajeran los organismos y empresas.
5. Integración al Presupuesto Federal de los Organismos y Empresas. Durante el año de 1964 se tomó la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación para el -- Ejercicio Fiscal de 1965, a los más importantes organismos -- y empresas a efecto de que sus ingresos y gastos estuvieran -- debidamente regulados.

Por otra parte, y en virtud de que el Derecho de 1959 por el cual se creó la Junta de Gobierno para el control y vigilancia de las entidades paraestatales, implicó modalidades de aplicación de la Ley para el Control de 1947, así como de la propia -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se hizo -- necesario actualizar la primera Ley para el Control. Por tal motivo, en diciembre de 1965, se expidió una segunda versión de -- dicha Ley.

Entre los principales cambios introducidos en esta nueva disposición pueden anotarse los siguientes:

1. Del universo de organismos y empresas sujetas a control quedaron expresamente exceptuados, además de -- los ya mencionados por la Ley de 1947, las Instituciones Nacionales de Créditos, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Créditos y las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas; las empresas en que -- estas instituciones hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en -- cuyo capital tuvieran participación mayoritaria, así -- como los fideicomisos constituidos por la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público.
2. Las funciones derivadas de la nueva Ley para el Control, se ejercerían por conducto de las tres Secretarías mencionadas, la del Patrimonio Nacional, la de -- Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia -- (Artículo 1o.).

3. Se precisaron aún más las definiciones de organismos y empresas.
4. Se modernizaron los procedimientos y mecanismos por los cuales se ejercerá la vigilancia y control. (Artículos 6o., 7o. y 8o. fundamentalmente).
5. Se incluyó la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional de someter a la consideración del presidente de la República "la modificación a la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas" cuando se requiriese para el mejor desempeño de sus funciones, el mejor cumplimiento de sus fines y la mejor coordinación de sus actividades (Artículo 13) y
6. Se creó el registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (Artículo 8o., fracción I).

CAPITULO III

EL CONTROL DEL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL

SUMARIO: I. El desarrollo del sector público de la producción .
II. Delimitación y tipología de la administración paraestatal fe-
deral. III. El control global. IV. El control sectorial.

I El desarrollo del sector público de la producción.

La intervención directa del Estado en el proceso de la producción no ha sido un fenómeno novedoso, sus más remotos antecedentes se remontan al antiguo Egipto, donde la explotación de las minas de cobre del Sinaí se encontraba encomendada directamente al Estado.¹ Es más, dentro del ámbito de los antecedentes históricos mexicanos encontramos varios ejemplos, ya que durante el periodo Colonial varias industrias, los "estancos", eran objeto de explotación exclusiva por parte del Estado.² Los "estancos" fueron prohibidos por el artículo 28 de la Constitución de 1857, la segunda Constitución Federal, que profundamente inmersa en la perspectiva doctrinal del liberalismo decimonónico era incompatible con la monopolización de los ramos de la producción estancados durante la Colonia. Se exceptuó exclusivamente a la acuñación de moneda y a los correos. En la Constitución actual subsiste la prohibición para el establecimiento de estancos, salvo los ramos que la misma prevé en el artículo 28.

En México, la introducción de las empresas públicas se produjo en forma asistemática y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica y pocos escrúpulos constitucionales, como en el caso del Banco de México, en cuya creación desempeñó un papel protagónico el ilustre jurista Gómez Morín. Durante los debates del Constituyente de Querétaro, la Constitución de 1917 se adicionó en sus artículos 28 y 73, Frac. X y, posteriormente, en agosto de 1925, se emitió una Ley Orgánica del Banco de México, por el entonces socorrido procedimiento de conce-

¹Hauriou, André Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p. 45.

der facultades extraordinarias al Ejecutivo, contra el texto expreso de la Constitución, pero con la aprobación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

La Compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, creada en el año de 1908 constituía la principal empresa del gobierno mexicano post-revolucionario y recibió una especial atención del Estado, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas desde el Maximato. Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1937 en que se ordenó su expropiación, por causa de utilidad pública. La expropiación de las acciones que todavía se encontraban en manos de particulares (el gobierno poseía en ese momento el 51% de las acciones), se llevó a cabo a través del Decreto de 23 de junio de 1937. El 18 de marzo de 1938 se expropiaron los bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras y el 8 de junio del mismo año se expidió el Decreto que creó el organismo público Petróleos Mexicanos. Sin embargo, la Constitución fue reformada hasta el 6 de enero de 1960, cuando se modificó el artículo 27, reservándose al Estado la explotación de gases e hidrocarburos.

Hasta 1940, las inversiones públicas se limitaban primordialmente a los renglones de infraestructura y finanzas. La ingerencia directa del Estado en el ámbito industrial y agropecuario se produjo, en forma incipiente, durante el sexenio del Presidente Cárdenas, en que se crearon 29 entidades paraestatales, en comparación con las 18 que se habían establecido desde 1917. Sin embargo, la intervención decidida del Estado en empresas diversas a las de infraestructura y finanzas sólo se produjo masivamente a partir de 1940, cuando se acentuó el viraje que se había iniciado en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los regímenes de Obregón, Calles y los Presidentes de Maximato. En el periodo de 1940 a 1960, comparable cronológicamente con el de 1917 a 1940, se crearon casi cuatro veces más entidades paraestatales que en el periodo inmediato anterior.⁵

A partir de 1940, alrededor de un 30% de la inversión pública se canalizó al sector industrial. En 1942, Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA) adquirió un interés minoritario en la empresa Altos Hornos de México, S. A. Durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán continuó la inversión pública en el sector industrial, pero esta vez su financiamiento comenzó a gravitar más sobre el ahorro interno, que era captado por el sistema bancario pri

vado, y el ahorro externo, que era captado fundamentalmente por medio del Export-Import Bank. Tanto los fondos provenientes -- del crédito interno como del externo, eran canalizados a las em-- presas públicas, a través de la banca estatal y principalmente por medio de NAFINSA.⁶

La necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento diferentes de las del propio Estado, pudiera encontrarse en la magnitud de la inversión y en la disminución del crédito; esto último -- se produjo como efecto de la salida de los capitales que se refu-- giaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como --- por la disminución de la demanda de productos mexicanos de exportación, en la posguerra. El volumen de las inversiones y las res-- tricciones del crédito pudieron haber hecho sentir la necesidad de una regulación de control de las empresas públicas, misma que -- fué emitida por el Congreso bajo el nombre de "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación-Estatal" (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947), con la que -- terminó la que se ha denominado "la primera etapa en la regulación del sector paraestatal" y que se caracterizó por el establecimiento coyuntural y asistemático de las empresas públicas. La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 marca el inicio de la segunda etapa, que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los sesentas, -- en que se ensaya el primer sistema de control unitario de las entidades paraestatales, a través de un aparato nacional.

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 facultó al Congreso y al Ejecutivo para crear organismos descentralizados, caracterizándolos por dos elementos: sus recursos y, su objeto y funciones. Con forme al primero, consideró como organismos descentralizados a aquellos cuyos recursos hubieran sido suministrados, total o parcialmente, por el Gobierno Federal, a través de: participación en la constitución de capital, aportación de bienes, otorgamiento de -- concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico. Por lo que concernía a su objeto y funciones, enunciaba tres criterios -- para su caracterización: a) una atribución técnica especializada para la prestación de un servicio público o social; b) la explotación de los recursos naturales, sin aclarar si se trataba de aquéllos reservados al Estado; y c) la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

⁶ Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press 1971. pp. 96 y 103

En lo referente a las empresas de participación estatal, la caracterización se basó en los siguientes elementos: a) facultades de nombramiento a favor del Gobierno Federal; b) control del 50% o más del capital o acciones; c) la existencia de acciones de serie especial, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; - d) que por una disposición general hubiera disfrutado de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal. También los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal fueron regulados (Artículo 10), ya fuera que los constituyera directamente el antes mencionado o a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión. La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control y vigilancia de las entidades paraestatales y a tales efectos se creó por Decreto, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría antes mencionada.

Los poderes que se otorgaron para el control de los entes paraestatales, fueron muy amplios y podían incluir los de: nombramiento, en caso de que así se estipulara en los instrumentos que lo crearan; legales; administrativos y financieros, ex-ante y ex-post; de inspección; y de iniciación de los procedimientos de responsabilización de los funcionarios. Además, a la Secretaría de Hacienda se le confirieron algunas facultades que implicaban una incipiente planificación, tales como la reforma de los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; y la promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales. Incluso, en los casos en que concurriera otra dependencia del Ejecutivo en el control, correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta a las otras, proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones (Artículo 8). La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía intervención en materia de celebración de contratos y adquisición o venta de bienes, por parte de las entidades paraestatales (Artículo 11).

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal asignó al sector paraestatal un rol complementario dentro de las actividades económicas, como se desprende del artículo 12, que dispuso la liquidación de las empresas de participación estatal, en dos supuestos: que no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que llenasen debidamente su cometido.

⁷Carrillo, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Empresas Públicas, Coordinación General de Es

El órgano que el Gobierno Federal creó para controlar al sector paraestatal, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue disuelto en 1949, por no poder cumplir con sus funciones. En el propio decreto de disolución se dispuso que sería a la Comisión Nacional Bancaria, a quien competiría la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito, y a la Comisión Nacional de Seguros, hacer lo propio con relación con las instituciones de seguros. El resto de las áreas debía contar con comisiones similares pero ante la omisión de su creación, fueron encomendadas paulatinamente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y a su sucesora, la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Después de un intento frustráneo de crear un Comité de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fracasó, principalmente porque rebasaba el ámbito de funciones de la propia Secretaría, se creó en 1954, por Acuerdo Presidencial, un órgano similar, pero esta vez dependiente de la Presidencia de la República: la Comisión de Inversiones. El éxito de la nueva dependencia, a la que correspondía el control y la planeación de la inversión pública, fue tal que se decidió transformarla en Secretaría de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 llevó al cabo el proyecto antes mencionado, estableciendo la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional y le otorgó las funciones de "controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, institucionales y empresas que manejen, posean o exploten bienes, así como instituciones en el Gobierno Federal que posean acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otras secretarías y departamentos de Estado".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimitó el control triangular del sector estatal por parte de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su época constituyó un avance, pero que con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de farragosa operación.

⁷ Estudios Administrativos de la Presidencia de la República México, p. 25. Ahí mismo se señala a Fernando Solana, "Los Marcos de la Reforma de la Administración", Revista de Administración Pública, No. 22, México, 1971, pp. 41-48.

Durante el sexenio del presidente Ruíz Cortines (1952-1958) se incrementó la inversión pública en el sector industrial, que pasó a ocupar definitivamente el segundo lugar —en importancia— mismo que había ganado durante el sexenio del presidente Alemán Valdez, detrás del sector de comunicaciones y transportes.⁹ En el sexenio del presidente López Mateos (1958-1964), la inversión pública en el sector industrial pasó a ocupar el primer lugar, a partir de 1961, en que relegó a la inversión en comunicaciones y transportes a un segundo término. Sin embargo la inversión en ferrocarriles, electricidad y petróleo continuó, aunada a una creciente inversión en gastos de beneficio social, que provenía de las necesidades que demandada una población en aumento y, principalmente, a raíz de la ampliación del sistema nacional de educación. La inversión en gasto de beneficio social se incrementó al grado que llegó a ocupar el primer lugar en 1964, con 31% de la inversión pública total. A la creciente inversión no correspondió un incremento proporcional en los ingresos provenientes de la tributación o el ahorro interno, por lo que hubo que acudir al crédito externo y a la restricción y racionalización del gasto público, que fue demandada por el entonces secretario de Hacienda, licenciado Antonio Ortiz Mena.¹⁰

El control del gasto se instrumentó a través de diversas medidas: la creación del Comité de Importaciones del Sector Público (1959) y la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social (1962), que elaboró el Plan de Acción Inmediata para el trienio 1962-1964. También durante el gobierno del presidente López Mateos concluyó la nacionalización de la industria eléctrica, a través de la adquisición, por parte del Gobierno Federal, de las empresas extranjeras más importantes: Mexican Light Power Co. y American Foreign Power Co. A pesar de que tal adquisición data del año de 1960, sólo fué hasta el 4 de febrero de 1975 que se adicionó a la Constitución con un séptimo párrafo a su artículo 27 y otro a la fracción X de su artículo 73, reservándose al Gobierno Federal la generación de energía eléctrica. Fué, asimismo, durante el sexenio de López Mateos, cuando la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) adquirió sus características actuales e intensificó su intervención en la comercialización, distribución, venta y regulación de algunos productos de primera necesidad, como el maíz, trigo, frijol, arroz, etcétera, constituyéndose en un organismo regulador del mercado de los productos en cuestión (Diario Oficial de 25 de mayo de 1961).

⁹Cfr., Secretaría de la Presidencia, México, *Inversión Pública Federal, 1925-63*.

¹⁰Vernon, op. cit., pp. 118 a 122.

En el periodo que comprende desde la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado hasta la de la Ley para el Control de Entes Paraestatales de 1966, el documento -- más relevante, con relación al área objeto de estudio, quizá sea el "Proyecto Brena Torres", presentado a consideración del Senado por el entonces senador licenciado Rodolfo Brena T., el 20 de diciembre de 1961. La gestación de este proyecto siguió un -- desarrollo singular. Fue el producto de una comisión -- integrada por el propio senador y un economista notable de la época, -- Gilberto Loyo; el director de estudios económicos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, Alejandro Cervantes y un pasante -- de economía, que en virtud de sus conocimientos hacía de intérprete del grupo --, que se entregó a la tarea de recolectar información en Italia, donde permaneció por algún tiempo, aunado a su investigación las experiencias que le confiaron algunos funcionarios del sector paraestatal de ese país. Desde su planteamiento, el proyecto tuvo defectos, ya que sólo se tomó en cuenta el -- modelo de un solo país y por asidua y sistemática que hubiera sido la búsqueda, poco se podía hacer en un país del que se desconocía su idioma. No obstante, el proyecto fue importante en razón de que introdujo algunos elementos que después serían incorporados al sistema nacional. En primer término, el sistema -- italiano de control por holdings financieros que se utilizaría como modelo para las empresas controladas por instituciones nacionales de crédito; el ejercicio unificado de los derechos inherentes a la titularidad de la mayoría de las acciones, así se encontrarán en posesión de distintas dependencias u organismos -- estatales; la creación de un registro de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria; -- así como la descripción de objetivos de los fideicomisos y la introducción de un control sectorial mediante la inclusión de un representante de la secretaría o departamento de Estado que tuviera competencia en la materia objeto del fideicomiso. La importancia del proyecto Brena Torres ha sido percibida por otros juristas como Nava Negrete y Miguel de la Madrid. Incluso este -- último promovió su publicación en la Revista de la Facultad de Derecho, dedicándole una nota introductoria.¹¹

La experiencia adquirida por el Gobierno Federal en el -- manejo y control de la inversión pública y la necesidad de prevenir las crisis políticas que habían generado la devaluación de -- 1948 y, principalmente, la de 1954, introdujo al Gobierno Federal a la creación de criterios y sistemas para programar, coor

¹¹ El Foro, No. 37, abril-junio, 1962, México.

dinar y controlar el gasto público. Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), la inversión pública en la industria continuó ocupando el primer lugar y la de comunicaciones y transportes el segundo, con excepción de los últimos años, en que la inversión en beneficio social ocupó el segundo lugar. No obstante, la administración de Díaz Ordaz fue muy efectiva en cuanto al control del sector paraestatal, como lo demuestra el hecho de que haya sido el sexenio en que el mayor porcentaje del financiamiento de la inversión pública federal provino del ingreso de recursos propios, entre el 32.3% y el 42.9%, lo que significó un promedio de 35.5%.¹²

Dentro de la atmósfera de control y eficiencia que venía a equilibrar la de gastos elevados del sexenio anterior, pero aprovechando la experiencia que este último le heredara en materia -- de programación y control del gasto público, se generó la tercera etapa en la regulación del sector paraestatal, con la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1966-70 y la Comisión de Administración Pública.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, incorporó las experiencias recogidas en ordenamientos diversos y fue precedida por varios proyectos que no pudieron convencer al Congreso, salvo uno, que fue aprobado por éste, pero que no lo fue por el Ejecutivo.¹³ En términos generales, la Ley consagra la distribución de competencia triangular -- que se había otorgado a las secretarías de Hacienda, Patrimonio y de la Presidencia, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Los controles de tipo legal, financiero, de nombramiento e inspección que correspondían a la Secretaría de Hacienda se transfirieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional, reservándose a la Secretaría de Hacienda, entre otras, las facultades de autorizar los créditos que requiriesen los organismos y empresas del sector paraestatal, así como las de autorizar la expedición de los órdenes de pago que se requirieran para el ejercicio de los presupuestos de aquellos entes sujetos a control por la Cámara de Diputados.

¹²Cfr., Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1965-70.

¹³Nava Negrete, Alfonso, "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", Revista de la Facultad de Derecho, tomo XV, No. 57, enero a mayo, 1965, México, pp. 187 y 188.

Otras de las disposiciones para el control de entidades paraestatales, que hasta el momento se encontraban dispersas y que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, incorporó, se refieren al control presupuestal, de aproximadamente 20 entes paraestatales, por parte de la Cámara de Diputados y al depósito de sus fondos en la Tesorería de la Federación. En efecto, de la Ley de Ingresos de la Federación (Artículo 5º) y de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículos 6 y 8), para el ejercicio fiscal de 1965, se tomó la modalidad de concentrar los ingresos de 20 de los entes paraestatales en la Tesorería de la Federación, para consignarse en el Artículo 6 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966. De la misma manera, se incluyó dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a los presupuestos del mismo grupo de 20 paraestatales. La razón de tal medida fue de índole práctica, ya que en el año de 1964 las 20 paraestatales, después sujetas a control, realizaron gastos e inversiones superiores a sus posibilidades.¹⁴

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 incluyó algunas otras novedades: la creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la obligación de organismos y empresas paraestatales de publicar cada año su estado financiero, en el "Diario Oficial de la Federación"; un más detallado y completo control sobre los bienes de los multicitados organismos y empresas, disponiéndose medidas para autorizar y controlar la enajenación de bienes muebles e inmuebles; y, finalmente, ordenó la formulación y actualización de inventarios.

Por último, dos disposiciones nuevas que merecen una especial mención. La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 excluyó del control de la misma y, por tanto, del de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las empresas en que las instituciones nacionales de Crédito hubieran suscrito la mayoría de su capital social, directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria tales instituciones, a menos que se tratara de aquéllas que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las dos medidas resultan una consecuencia lógica de la distribución de funciones de supervisión y control que se realizó entre las secretarías de Hacienda y del Patrimonio, con fundamento en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo, en el caso de las empresas controladas por las instituciones -

de crédito es pertinente hacer otro comentario más. El control de las empresas de participación aludidas quedó en manos de las Instituciones de crédito que suscribían su capital, lo que significó la aproximación del sistema mexicano al italiano, donde el control sobre empresas de participación estatal se ejerce a través de holdings financieros como IRI, que controla la mayoría de las acciones de 150 grandes empresas y un gran número de otras de menor importancia y que en conjunto empleaban a más de 400 000 personas, o ENI, que controla al grupo de empresas relacionadas con la producción y distribución de gas, carbón, hidrocarburos y, recientemente, algunos productos químicos y energía nuclear. En México NAFINSA y SOMEX (Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.), desempeñaron un rol similar, pero sin la distribución tan precisa por actividad que es dable observar en el caso de IRI y ENI.¹⁵

El sexenio del presidente Echeverría Álvarez comenzó, -- por lo que al sector paraestatal se refiere, con la emisión de una nueva Ley de Control -- similar a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 -- publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970. En realidad, la Ley de 1970 sólo reformaba algunos artículos y adicionaba dos capítulos, de 2 y 3 artículos, respectivamente. Las novedades más relevantes de la nueva Ley se comentarán brevemente en seguida. La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 volvió a incluir a los fideicomisos, así como a las empresas de participación estatal mayoritaria que eran controladas por instituciones nacionales de crédito, que actuaban como entidades intermedias o holdings. La Ley no sólo volvió a incluir los fideicomisos, sino que además les consagró un capítulo de dos artículos. El primero de los artículos sólo faculta a la Secretaría de Hacienda para constituir fideicomisos, como el fideicomitente único del Gobierno Federal. No obstante, somete a los fideicomisos al control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de un comisario que ésta designe, cuando se trate de fideicomisos que tengan por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado. En realidad, los fideicomisos que tengan por objeto la prestación de servicio o la producción de bienes para el mercado, deberían organizarse como organismos descentralizados o empresas de participación estatal, ya que resulta irregular la prestación de un servicio o la producción de --

¹⁴Rico Ramírez, Miguel, "El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas", Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1978, p. 97.

bienes para el mercado, a través de tal figura. El fideicomiso - constituye una figura controvertida, cuya naturaleza y características no han sido claramente definidas ni por el propio ordenamiento que los regula: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es más, tampoco la jurisprudencia y la doctrina han aclarado todas las dudas y confusiones. La incertidumbre que prevalece no sería tan inconveniente, si no fuera por el hecho de que se ha - - prestado al uso abusivo de la figura del fideicomiso.¹⁵

Otra de las novedades que incluye la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 es el capítulo de Empresas de Participación Minoritaria, donde incluye a todas - - aquéllas en que el Estado o cualquier otra dependencia estatal controla de un 25% a un 50% del capital o las acciones. La Ley dispuso (Artículo 28) que la Secretaría del Patrimonio estará facultada para nombrar un comisario en las empresas de participación estatal minoritaria. La disposición relativa no constituye una novedad, más que por lo que concierne a que el nombramiento del comisario sea facultad de la Secretaría del Patrimonio, ya que el - derecho de nombrar comisario le asiste a los accionistas minoritarios, en los términos de los artículos 166 y 170 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Finalmente, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, obliga a fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria a inscribirse en el registro que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, creó para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Antes de abandonar el análisis de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, me referiré a la adición de que fueron objeto los artículos que regulaban el control sobre los bienes de los entes paraestatales. Las adi--

¹⁵Treves, Giuseppino, "Public and Private Enterprise in Italy". Public and Private Enterprise in Mixed Economies, W. - Friedmann Editor, Columbia University Press, 1974, pp.54 y 55.

¹⁶Sobre la confusión e inexactitudes que contempla la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, véase: Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Porrúa, México, 1976, pp. 121 a 140 y p.157 Bojalil, Julián, El Fideicomiso, Porrúa, 1962, pp. 58 a 64.

ciones referidas prescribieron como obligatorio el visto bueno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a los avalúos que sirvieran como base para la adquisición o venta de bienes inmuebles, para el servicio de los entes paraestatales. Asimismo, dio intervención a la Comisión mencionada para dictaminar sobre los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, que pretendieran suscribir los entes paraestatales, sujetando a los contratos a registro y revisión periódica. Dispuso también la propia Ley que las bajas de bienes fueran solicitadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que además se los debían entregar los entes paraestatales. Por último, dispuso también que las enajenaciones de los bienes muebles, que afectaran a los organismos y empresas debían ser previamente acordados por la Secretaría del Patrimonio Nacional. La última disposición citada no limita la autorización a ninguna cota mínima, de índole cuantitativa, lo que implica que prácticamente se controlaría hasta la venta de bienes muebles de ínfima importancia.

El control que prescribía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 era excesivo y por lo mismo poco efectivo. De hecho era contrario al régimen de autonomía que debe caracterizar al sector paraestatal y, por ello, su mera existencia implicaba la revocación del régimen de descentralización. Cabría entonces preguntarse qué objeto tuvo la creación de tales entes, que ciertamente la Constitución no preveía, si al final de cuentas se les iba a conculcar, con una legislación farragosa e inoperante, la razón misma de su existencia. En realidad, la regulación de control se convirtió en una regulación de co-administración o en una especie de régimen de desconcentración. La centralización que se operó fue inconveniente e innecesaria, pero el poder omnímodo de la burocracia federal no tiene otro límite que el de su propia incompetencia y sería —esta última la que hiciese evidente la imposibilidad de que una sola Secretaría controlara a todo el vasto sector que abarcaban los entes paraestatales. En realidad el pretendido "triángulo de la eficiencia" se deformó por el efecto de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, que vino a distorsionarlo para convertirlo de un equilátero en un isósceles —en los términos de la misma imagen geométrica que alguna vez se manejó—, donde la Secretaría del Patrimonio debería ocupar el ángulo más agudo y prominente, dejando a las secretarías de Hacienda y de la Presidencia los otros dos.

La mal dirigida y farragosa regulación fue sometida a la rigurosísima prueba de un sexenio particularmente difícil, en que las condiciones económicas internas desfavorables —espontáneas o inducidas— se sumaron a fenómenos externos también negativos. Debido a la recesión económica y a la retracción premeditada de la inversión privada, la que se generó como una reacción -- del sector privado a la política del presidente Echeverría, la inversión pública tuvo que ser aumentada en forma considerable, para evitar los efectos de la recesión y la retracción de la inversión -- privada, así como para romper los cuellos de botella que ofrecía la infraestructura económica, producto de la austeridad de la política tradicional del "desarrollo estabilizador". Durante el periodo 1970-1976 la inversión pública tuvo una tasa de crecimiento -- del 23%, mayor a la de la economía total.¹⁷ Sin embargo, la falta de capacidad de ahorro del Estado, derivada de los defectos crónicos del sistema impositivo, de la política de transferencia de recursos al sector privado en forma de tarifas artificialmente bajas, y de la disminución del porcentaje de recursos propios de la inversión pública federal, que se agudizó durante el sexenio del presidente Echeverría (bajando a un promedio de 25.98%, en comparación con el sexenio anterior de 35.35%) determinó la necesidad de recurrir al financiamiento externo.¹⁸ Como resultado de lo anterior, la participación de recursos para las empresas públicas, -- provenientes del sector público (impuesto y ahorros), bajó de un 53.7%, en la década de los cincuentas, a 25%, en la de los setentas; mientras que la participación del crédito externo e interno -- aumentó de 15% y 9%, durante los cincuentas, a 21% y 25%, durante los setentas.¹⁹ El peor año fue 1974, en que el porcentaje del financiamiento de la inversión pública federal, a través de la deuda externa, aumentó a 25.7%, después de haberse mantenido en un 15.8% durante 1972 y 1973.²⁰ También aumentó la participación del sector paraestatal en el desequilibrio de la balanza comercial, elevándose su participación en el déficit de 33.9% en 1970 a 41.1% en 1975.²¹ Ordinariamente se suele acudir al expe-

¹⁷ Villarreal René y Villarreal R. de Norma, La empresa pública. Opciones de política económica en México después de la devaluación, Editorial Tecnos, S. A., 1977, p. 85

¹⁸ Cfr., Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública - Federal, 1971-1976.

¹⁹ Villarreal, op. cit., p. 101.

²⁰ Cfr., Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública - Federal, 1971-1976.

²¹ Villarreal, op. cit., p. 100.

diente de explicar los datos desfavorables al sector público, con el socorrido argumento de que, por dedicarse a producir servicios y bienes de interés social, no percibe los ingresos que debiera y, aunque esto es cierto, no puede alegarse con una pretensión de ex cusa total. En efecto, el patrón de inversión pública en el sexenio de Echeverría no fue muy diferente al de Díaz Ordaz: también la inversión en el sector industrial ocupó el primer lugar, seguida, - en los tres primeros años, por la que se efectuó en actividades de beneficio social. En la segunda mitad del sexenio de Echeverría la inversión en comunicaciones y transportes desplazó a la de beneficio social, que es en realidad la improductiva, desde un punto de vista estrictamente económico. En fin, la única política de inversión pública federal que varió de Díaz Ordaz a Echeverría fue la de incrementar el porcentaje que se dedicaba a actividades agrop cuarias, que se colocó casi al nivel de la inversión en beneficio -- social, que ocupó el tercer lugar, como ya hemos visto.²²

La regulación de control de la Ley para el Control, por -- parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 fue excesiva y poco efectiva, como se desprende de los datos que a manera de indicadores se han consignado. Por otra parte, la regulación era innece sariamente compleja, si se le compara con la de otros países capitalistas de economía mixta que, como México, siguen un sistema parecido. Es más, el sector paraestatal mexicano era menos sig nificativo en la economía nacional que incluso el de otros países capitalistas, por ejemplo, en 1972 la participación del sector para estatal mexicano en el PIB fue de 9.4%, mientras que la de otros -- países fue como sigue: Estados Unidos 15%, Francia 17%, Reino -- Unido 25%, Japón 20% y Suiza 11%. La comparación con países so cialistas sería todavía más desventajosa, por ejemplo, la participación del sector paraestatal en los PIB de algunos países es como sigue: la República Democrática Alemana 71%, Yugoeslavia 30% y URSS 59%. En síntesis, la significación del sector paraestatal me xicano es comparativamente menor que la de otros países capita -- listas de economía mixta, cuyos sistemas de regulación son consi derablemente más sencillos y efectivos.²³

²²Cfr., Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública -- Federal, 1971-1976.

²³Cfr., Shepherd, William, Public Enterprise, Economic -- Analysis of Theory en el Practice, Lexington Books, Lexington, -- Mass., 1976.

En realidad, el sistema normativo del sector paraestatal-mexicano daba la impresión de ser el resultado de sobreponer su cesivos sistemas que habían fallado en forma total o parcial, - - también se manifestaba una voluntad de poner en práctica ideas - preconcebidas, producto de experiencias burocráticas del sector centralizado y, sobre todo, se hacía evidente el afán continuo y - renovado de ejercer una autoridad onnímoda y centralizadora, -- que recelaba de todo lo que pareciera autonomía, delegación de -- responsabilidades e independencia de criterio. Parecía que se tra- tase de aplicar al sector paraestatal, por imitación extralógica, - el bagaje de controles propios de la administración desconcentra- da.

Los criterios apriorísticos y burocráticos con que se dise- ñaron los sistemas de control anteriores, desconocieron los pro- blemas y la naturaleza de las funciones que realizaban o deben -- realizar los organismos descentralizados y las empresas de par- ticipación estatal, tanto por lo que hace a la eficiencia y eficacia de su funcionamiento interno, como por lo que respecta a su fun- ción externa, como valioso instrumento de política económica. - Vale decir que el legislador y los asesores que generaron los sis- temas de control, en su afán de controlar a las entidades paraes- tatales hasta en el más ínfimo detalle, por mirar al árbol perdie- ron de vista al bosque. El diagnóstico económico de la disfuncio- nalidad del sector paraestatal, en parte debida a su sistema de - control, ha sido brillantemente resumido por el economista René Villareal, por lo que me reduciré a exponer sus aspectos más re- levantes en el siguiente párrafo:

En primer término, se carecía de una política general pa- ra las empresas públicas. No existía una estrategia de desarro- llo con objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados, ni tampoco se había formulado un plan de programa- ción sectorial y formulación y evaluación de proyectos. Las em- presas públicas se crearon anárquicamente, asignándoseles una- multiplicidad de objetivos, sin examinar la coherencia entre ellos, ni su factibilidad. Frecuentemente, las designaciones de los cua- dros directivos se hacen con base en criterios fundamentalmente políticos, lo que repercute en forma negativa en el funcionamien- to de la empresa. No existe una definición clara de las relacio- nes entre las empresas públicas y/u otros sectores de la indus- tria nacional, no con las firmas multinacionales; tampoco existe una programación a largo plazo. Para remover el obstáculo al -- crecimiento de las empresas públicas, representado por la ca- -- rrencia de ahorro del sector público y la inconveniencia de recu- rrir al endeudamiento externo, se requiere que se dé prioridad -

al criterio de la rentabilidad del mercado, por lo menos en el corto y mediano plazo, sin que ello implique postergar otros objetivos económicos sociales que les correspondan. La política de subsidios, transferencias y apoyos crediticios debe hacerse conforme a criterios explícitos. Finalmente, también se requiere una política de precios y tarifas flexibles y acordes con la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo.²⁴

II. DELIMITACION Y TIPOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL FEDERAL.

El primer intento de delimitación conceptual se dirigirá a la determinación del ámbito de operación del sistema de control objeto de estudio, esto es, el sector paraestatal. Prescindiré de cualquier enfoque diverso del que puede derivarse del orden jurídico nacional, por dos razones: a) El objeto de este trabajo no es el de hacer un estudio comparativo, sino el de utilizar las referencias de índole comparativa, siempre que contribuyan a esclarecer el análisis del sistema mexicano; b) Además, estoy convencido de que un enfoque diverso sería poco objetivo, ya que la tipología de los entes paraestatales depende del rol que jueguen en el contexto de la intervención directa del Estado en la economía y ésta, a su vez, depende de consideraciones políticas e históricas, que dificultan una generalización rigurosa.

En el orden jurídico mexicano la definición del sector paraestatal no se establece con arreglo a criterios generales que, como categorías abstractas, permitan determinar claramente la pertenencia de los diversos entes a distintas categorías, a través de un proceso deductivo. En su lugar, se utilizan dos criterios de índole concreta. El primero, de tipo enunciativo, enumera los distintos tipos de entes que deberán considerarse como paraestatales y se encuentra contenido en los artículos 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), donde se incluyen los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, mayoritaria o minoritaria; las asociaciones o sociedades civiles controladas por el Estado; y los fideicomisos. - - Mientras que en los artículos 45 a 49, se determinan las características que deberán tener aquellos entes que la Ley tipifica como paraestatales.

Aparentemente, la delimitación del conjunto de entes paraestatales por la vía enunciativa es nítida y omnicomprensiva. Sin embargo, existen algunas dudas, pues la enumeración no incluye a las comisiones, organismos que, no obstante, son incluidos en las listas que el Acuerdo Presidencial del 19 de enero de 1977 hace, al efecto de adscribir los entes a las diversas secretarías y departamentos de Estado — con el propósito de que éstos ejerzan la tutela administrativa, planifiquen y coordinen a los que les han sido adscritos — lo que implica un reconocimiento tácito de su calidad de entes paraestatales, por parte del Ejecutivo.

El segundo criterio de inclusión de organismos dentro del conjunto de los entes paraestatales es "por definición", y está contenido en el artículo 45 de la LOAPF, que se refiere a los organismos descentralizados y a los que caracteriza como "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; por lo que se deduce que los organismos descentralizados se utilizan también como una categoría "comodín", donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciados, con la única condición de que hayan sido creados por el Congreso o el Ejecutivo Federal y tengan personalidad y patrimonio propios.

Aparentemente, el criterio mencionado en el párrafo anterior parece omnicomprensivo, ya que conforme al mismo podrían incluirse a institutos, fundaciones, universidades, fondos y, en general, a todas las instituciones posibles, incluyendo a las comisiones, siempre que tengan personalidad y patrimonio propios y hayan sido creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal. Empero, aún de esta manera no quedarían incluidas comisiones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que sólo reúne una de las condiciones, ya que si bien fue creada con fundamento en la fracción IV, apartado A, del artículo 123 de la Constitución, a través del Congreso de la Unión, y su regulación se incluyó en los artículos 551 a 563 de la Ley Federal del trabajo, carece de las otras características requeridas, debido a que en ninguna de las disposiciones referidas se le otorga personalidad o patrimonio propios. Sin embargo, el mismo Acuerdo Presidencial aludido con anterioridad la incluye entre los entes que integran el sector encabezado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo cuyo control queda.

A continuación me permitiré hacer una breve mención de los diferentes tipos de entes paraestatales que contempla la legisla

ción mexicana, con el único propósito de que su clara distinción - facilite el análisis que, posteriormente, se hará de los controles que sobre ellos se ejercen. El primer tipo específico de ente para estatal que se regula es el organismo descentralizado, al que, como hemos visto, le caracteriza su calidad de ente creado por una ley, reglamento o decreto, que le otorgue personalidad y patrimonio propios. El autor considera como demasiado liberal y genérica la autorización que se da al Ejecutivo para crear organismos descentralizados. En primer término, porque una facultad discrecional de este género convierte prácticamente al Ejecutivo en el protagonista de la intervención directa del Estado en la economía. Además, debe tenerse en cuenta que en México priva un sistema de desequilibrio de poderes en favor del Ejecutivo, una legislación de control intrincada, así como un escuálido control jurisdiccional de la administración, de esta manera, el poder de que goza el Ejecutivo se ve forzado, lo que a su vez, retroalimenta el desequilibrio del sistema político en su favor. Por otra parte, la constitución de organismos públicos implica la creación de puestos públicos, lo que en los términos del artículo 73, fracción XI de la Constitución, constituye una facultad privativa del Congreso.

La liberalidad con que se ha regulado la creación de organismos descentralizados ha sido criticada por la doctrina. En particular, el maestro Serra Rojas considera que su creación sólo debe proceder a través de la ley, por lo que únicamente debe ser competencia del Congreso.²⁵ El autor asume una posición semejante, ya que considera que se puede admitir la creación de organismos descentralizados por parte del Ejecutivo, cuando exista una autorización específica y expresa del Legislativo o cuando la facultad de su creación se desprende inequívocamente de una Ley cuya reglamentación corresponde al Ejecutivo, como sucede en algunos países.²⁶

Dentro del tipo de organismos descentralizados se contempla todo género de entes, que se denominan de las más diversas formas: institutos, comisiones, juntas, centros, comités, cajas, patronatos, etc. Dentro de esa heterogénea categoría, se incluye a las organizaciones más diversas, que persiguen los fines más disímiles. En efecto, bajo el rubro de organismos descentralizados se encuentran desde instituciones asistenciales, como el Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho", de reducidas dimensiones, hasta las gigantescas organizaciones asistenciales —como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con una cobertura de derechohabientes que excede a los 23 millones— pasando por un número considerable de centros hospitalarios de dimensiones medianas. Junto a organismos promocionales (Patronato del Maguey, Comisión de Fomento Minero, Consejo Nacional de Fomento Educativo), se encuentran instituciones de investigación

tecnológica (Instituto del Petróleo, Instituto Nacional de Energía Nuclear). Asimismo, dentro de los organismos descentralizados encontramos a gigantescos complejos industriales, productores de bienes que se destinan al mercado y que en realidad responden más al concepto de empresas, por ejemplo, Industrial de Abastos (Industria de grandes proporciones dedicada al procesamiento de carnes y productos derivados), Petróleos Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero (Un vasto complejo industrial para la explotación de madera y productos derivados) y la Comisión Federal de Electricidad (Ente que controla la generación de la Energía eléctrica que se produce en México).

A los sectores mencionados habría que agregar el de los entes que cumplen funciones de apoyo a otras entidades de la administración central, como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, y la Procuraduría Federal del Consumidor. También dentro del mismo rubro de entes auxiliares del Gobierno Federal, encontramos a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, organismos descentralizados en que, además, concurren los gobiernos locales; éstas han sido organizadas en las principales ciudades del país, haciendo un total de 46. Por último, habría que incluir a un vasto y muy importante sector, que permanece invisible, que es el de las universidades públicas autónomas, que suman un total de 33 y constituyen un 91.6% del total de las universidades públicas del país,²⁷ pero cuya mención se omite por considerárseles autónomas, a pesar de que en estricto sentido todas son organismos públicos descentralizados e incluso en el caso de algunas instituciones de enseñanza superior así se reconoce en su propia Ley Orgánica, por ejemplo, en el artículo 10. de la Universidad Nacional Autónoma.

La Ley es omisa por cuanto hace a la modificación y disolución de los organismos públicos descentralizados, pero en obsequio del principio de formalidad de la ley, debe entenderse que la modificación o supresión de aquéllos que hubieran sido creados por el Congreso, sólo puede llevarse al cabo por medio de una ley, en tanto que los demás podrán ser modificados libremente por el Ejecutivo.

²⁵V. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1977, pp. 595-596.

²⁶V. Dias Clarence, "Public Corporation in India", Law and Public Enterprise Private Enterprise in the United Kingdom",

La segunda categoría de entes públicos corresponde a la de las empresas de participación estatal, que pueden ser minoritarias o mayoritarias. La constitución de unas y otras se realiza, principalmente, conforme a las disposiciones relativas de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. El sector de las EPE (Empresas de participación estatal) es el más homogéneo, ya que en todos los casos se trata de personas morales, con personalidad y patrimonio propios, que constituyen unidades de producción de bienes y servicios ya sea que tengan o no propósitos lucrativos, esto último es lo que básicamente distingue a las sociedades cooperativas de las mercantiles. Al conjunto de las EPE se asimila el de las asociaciones y sociedades civiles controladas (Artículo 47, LOAPF), esto es cuando la mayoría de los asociados sean dependencias de la administración centralizada federal o entes del sector paraestatal federal, así como en el caso de que algunas de estas últimas realicen o se obliguen a hacer aportaciones económicas "preponderantes", por lo que tal precisión será tarea del legislador, preferentemente, o en todo caso del Ejecutivo, pero siempre tratando de que no se vulneren las disposiciones que regulan a asociaciones y sociedades civiles.

La inclusión de sociedades o asociaciones civiles en el sector paraestatal constituye una verdadera excepción (por ejemplo, Servicios Sociales Industriales A.C.), por lo que no se trata de un aspecto de especial relevancia para el presente estudio. Entre las EPE las mayoritarias, las sociedades cooperativas registradas son contadas, por ejemplo, Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.L., dentro de las de participación directa y Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C.P.E.P.S., entre las de participación indirecta. En cambio, las sociedades de responsabilidad limitada son más numerosas, particularmente entre las de participación indirecta, por ejemplo, Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R.L. y Granjas Buenagua, S. de R.L.

El conjunto de EPE agrupa al mayor contingente de entes paraestatales, con un total de 473, que representan un 62% del sector paraestatal. Casi la totalidad de las empresas públicas afectan la forma de sociedades anónimas principalmente por dos razones: la suscripción pública de las acciones implica ventajas de financiamiento, de que los otros tipos de sociedades carecen, y por tratarse de la forma más utilizada en la práctica mercantil, en razón

²⁶Public and Private Enterprise in Mixed Economies, Columbia University Press, 1974, p. 215.

de tener una estructura flexible, que resulta más conveniente para las empresas de prestación de bienes y servicios que se colocan en el mercado, especialmente cuando su estructura y funcionamiento presentan un alto grado de complejidad.

Tanto la LOAPF, como la casi completamente derogada Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970 (LCGFODPE), subdividen a las empresas en mayoritarias o minoritarias, según que el Gobierno Federal, a través de las dependencias de la administración centralizada o de los entes paraestatales, controle el 50% o más de las acciones, en el caso de las mayoritarias, o del 25% a menos del 50% en el caso de las minoritarias. Dentro de las EPE mayoritarias, se viene haciendo una distinción entre mayoritarias de participación directa e indirecta, sin que medie ningún fundamento claro en la ley, entendiéndose por participación indirecta aquella en que el control no se ejerce directamente por la administración central, sino por entes paraestatales que asumen el papel de entes intermedios, entes matriz, entes de gestión, o holdings. A pesar de no estar prevista, la división tiene incidentalmente una función, que consiste en mostrar hasta qué punto es importante este subsector, que de otra manera pudiera pasar desapercibido, a pesar de su relevancia. En efecto, el subconjunto antes mencionado es el más numeroso de todo el sector paraestatal y cuyas especiales características no parecen haber sido tomadas en cuenta por el legislador en la reforma efectuada en 1970, como se deduce del hecho de que haya vuelto a ser sujeto al control burocrático.

Por lo que concierne a las EPE minoritarias, cabe aclarar que su control se restringe prácticamente al nombramiento, por parte de la secretaría o departamento de Estado que coordina el sector, de un comisario a cuyo cargo estará la vigencia de la participación estatal (Artículo 48). Esta disposición no es más que una especificación del órgano que será considerado como titular del derecho que asiste a los accionistas minoritarios que representan una fracción del 25% a menos del 50% del capital, conforme a lo establecido por los artículos 144, 166 y 171 de la Ley de Sociedades Mercantiles. Por lo que respecta a la ulterior definición de un marco normativo para las relaciones entre las EPE minoritarias y el Estado, el último párrafo del artículo 48 LOAPF remite a la regulación especial que se expida en el futuro. Por lo que, mientras que no se expida otra, la referencia se establecerá con

²⁷Cfr., Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, Directorio 1978-1979, ANUIES, 1979.

respecto de los artículos 27, 28, 29 y 30, integrantes del capítulo III de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970). Las disposiciones antes mencionadas no señalan otra obligación que la de inscribirse en el registro de entes paraestatales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sería inconveniente que la nueva legislación, que necesariamente ha de venir a sustituir a la actual, se limite a señalar deberes similares, ya que una intervención mayor sería innecesaria e inconveniente y vendría a afectar, no sólo a las empresas, sino también a los particulares que invierten en empresas y cuya administración pudiera ser entorpecida por una burocracia excesiva.

El último tipo de ente específicamente considerado es el del fideicomiso, una versión mexicana del trust anglo-sajón, pero con considerables modificaciones. En realidad, el fideicomiso es un negocio jurídico y no una institución, de otra manera no se le hubiera regulado en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos 346 a 359). En el caso de los fideicomisos llamados "públicos", la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única dependencia que puede actuar como fideicomitente del Gobierno Federal. Comúnmente, la fiduciaria es una institución nacional de crédito, esto es, un ente paraestatal controlado por el Gobierno Federal, y el o los comisarios (beneficiarios) rara vez se instituyen, ya sea porque son numerosos e indeterminados o porque indebidamente, a mi parecer, el fideicomiso se dedica a producir bienes o a prestar servicios que se destinan al mercado.

De suyo, la figura del fideicomiso, como un injerto extraño proveniente del derecho anglo-sajón, ha desarrollado curiosos mecanismos de adaptación, consistentes en modalidades de las que puede decirse todo, menos que sean doctrinariamente ortodoxas. Pero en el caso del fideicomiso público se ha producido una verdadera deformación contraria a la función original del fideicomiso, lo que ha propiciado un innecesario abuso de la figura jurídica, por parte del Ejecutivo. El fideicomiso público utilizado para producir bienes o prestar servicios en el mercado es, en realidad, un innecesario fraude a la ley o, en todo caso, una simulación. En efecto, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito no otorga al fideicomiso personalidad propia, porque el fideicomiso no es una entidad sino un negocio jurídico. No obstante, los fideicomisos públicos tienen, indebidamente, una especie de personalidad propia, que ha sido criticada por algunos autores mexicanos, como Gutiérrez y González.²⁸ Si bien el fideicomiso implica una

operación traslativa de dominio en favor de la fiduciaria, por lo que hace a los bienes y derechos objeto del fideicomiso, ello no basta para poder afirmar que se ha generado un patrimonio independiente, en el sentido estricto de la palabra, sino exclusivamente un patrimonio de afectación. Por una parte, la fiduciaria, que es titular del patrimonio en cuestión, sólo tiene las facultades que le haya otorgado el fideicomitente, por lo que se trata de un ejercicio limitado de la titularidad, lo que no se asimila a la característica definitoria de los contratos o convenios sinalagnáticos, que tienen por efecto la traslación del dominio. Por otra parte, la traslación es reversible, debido a la naturaleza misma de la operación, en el caso de que: la fiduciaria no cumpla con sus obligaciones, se extinga el fideicomiso, así se establezca por acuerdo de las partes o por disposición expresa del fideicomitente, que se haga constar en el contrato del fideicomiso. Lo anterior tampoco constituye una característica propia de los contratos sinalagnáticos, que tienen por efecto la traslación de dominio. Por lo que, en realidad, se trata de un desgajamiento sui generis de la propiedad, más que de una traslación de dominio en stricto sensu.

El problema de la identidad e independencia del patrimonio y la personalidad del fideicomiso se acentúa en el caso de los fideicomisos públicos, ya que como son constituidos usualmente con fiduciarias que son, a su vez, entes paraestatales controlados, no se ve claramente cuál sea su independencia del Estado. A lo anterior habría que agregar que los fideicomisos públicos pueden ser disueltos discrecionalmente en cualquier momento, para lo que sólo se requiere que así lo acuerde el Ejecutivo Federal, a instancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículo 9o. LPC y GPF). Esto último constituye otro elemento más en contra de los fideicomisos públicos, que producen bienes y prestan servicios al mercado, ya que al no tener una estructura jurídica diseñada en función de la garantía de los derechos de terceros consumidores, tales derechos pueden ser defraudados con mayor facilidad; baste mencionar que la disolución de los fideicomisos no está sujeta a las formalidades que la ley señala para las sociedades mercantiles en los artículos 229 a 233 Ley General de Sociedades Mercantiles.

²⁸Gutiérrez y González, Ernesto, "Descentralización por servicio, Incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados, por servicio", Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 233, 234, 236 y 237. Mantilla Molina, Roberto, "sociedades de Estado",

Lo anterior no implica que desaparezca la figura del fideicomiso público, sino que se limite a ser utilizada para llevar a cabo negocios, así como para instrumentar movimientos y trámites referidos a otros asuntos principales, que necesariamente deberán asumir la naturaleza de sociedades mercantiles, cooperativas, organismos descentralizados, etc. Asimismo, podría utilizarse el fideicomiso para fundaciones y fondos de índole cultural o asistencial y para la realización de obras o la prestación de un servicio de naturaleza temporal. Pero en ningún caso debería utilizarse para organizar empresas de prestación de servicios o la producción de bienes que se destinen al mercado, en forma permanente. Las críticas al uso indebido del fideicomiso provienen de los mismos tratadistas del fideicomiso y han logrado un impacto en las dependencias responsables del sector paraestatal.²⁹ La utilización impropia de los fideicomisos es relativamente reciente, ya que la mayoría fueron creados a partir del año de 1971, el primero del sexenio del ex-presidente Echeverría, proliferando como bacterias —es decir, con una progresión casi geométrica— hasta alcanzar la cifra récord de 387, en el año de 1974, cuando constituyeron el subconjunto más numeroso dentro del sector paraestatal, superando por un buen trecho al de las empresas de participación estatal, que ocupaban un segundo lugar con un total de 318. El proceso de depuración que se inició en 1974 y tuvo por resultado que ya para el año de 1976, último de la gestión del ex-mandatario mencionado, se hubieran reducido los fideicomisos a 211, al propio tiempo que las empresas de participación se incrementaban hasta llegar a un total de 458.³⁰

En la actualidad, los fideicomisos suman la cantidad de 204 y constituyen el subconjunto más numeroso, después del de las empresas de participación estatal mayoritaria indirecta. Sería particularmente difícil intentar una clasificación de los fideicomisos, en virtud de que se dedican a las actividades más disímiles. Aparentemente, la mayoría de ellos tienen como función

²⁸ Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Fondo de Cultura y UNAM, México, 1972, pp. 165 y 168.

²⁹ Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso (Teoría y Práctica), Porrúa, México, 1976, pp. 157-158.

³⁰ Carrillo Castro, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, p. 23.

la instrumentación de una operación o la realización de una actividad subordinada, de apoyo a otra principal, o el financiamiento de una actividad principal. No obstante, algunos fideicomisos parecen desbordar los fines señalados anteriormente, por ejemplo, el Fideicomiso Programa Nacional Fronterizo, Fideicomiso Forestal, F. Ch , Fideicomiso para la Administración del Balneario -- Agua Hedionda, Fideicomiso para el Estudio y Fomento de conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas de la República. En el caso del Fideicomiso para el Fondo de la Cultura Económica —conocido como una de las casas editoras -- más fuertes en Latinoamérica—, cuya escritura constitutiva fue posible analizar, cabe afirmar que en realidad se trata de una empresa cuyo objetivo principal es producir bienes (libros) para el mercado, tanto nacional como internacional, por lo que sería conveniente que se organizara bajo una forma más idónea.

III. EL CONTROL GLOBAL.

El primer nivel del control global corresponde directamente al presidente de la República, a quien compete nombrar al presidente o a los miembros de los consejos, juntas directivas u organismos equivalentes de los entes paraestatales (Artículo 52 LOAPF). Esta disposición no es del todo afortunada por varias razones. En primer término, centraliza innecesariamente el sistema de control paraestatal. Ello resulta políticamente inconveniente por tres razones: primero, porque constituye otro grano más que viene a acumularse a la montaña de disposiciones que desbalancean el equilibrio del sistema político, en beneficio del Ejecutivo; segundo, -- porque contribuye a politizar excesivamente la administración paraestatal, lo que ciertamente es contrario a la intención de descentralizarla y convertirla en un sector eficiente en términos de producción de bienes y servicios y, por lo tanto, relativamente ajena a la política, entendida como la interacción de grupos de poder; tercero, desde el punto de vista práctico, la disposición también resulta poco afortunada, en virtud de que viene a otorgar al Poder Ejecutivo, abrumado de facultades y escaso de tiempo, una facultad que no es políticamente relevante, en el caso de la mayor parte de las más o menos 800 entidades del sector paraestatal, cuya importancia estratégica individual es reducida. Al propio tiempo, es poco probable que el presidente de la República vaya a hacer un nombramiento analizando otra información o efectuando otras ponderaciones que no sean las que le prepare o someta el coordinador del sector, o cualquier otro alto funcionario. Únicamente resulta explicable centralizar el nombramiento de los directivos de los entes paraestatales, en el caso de aquéllos de importancia nacional. por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexi-

canos, etc.

Desde el punto de vista administrativo, la centralización de nombramientos de paraestatales viene a ser un retroceso y - una contradicción al sistema de sectorialización. En efecto, la intervención directa del Ejecutivo en la administración de las paraestatales forma parte del modelo llamado "Presidencial", que sólo se utiliza en los países de sectores paraestatales reducidos, incipientes, o sólo con respecto de un número limitado de entidades de carácter estratégico. Por lo expuesto, el autor se inclina a pensar que, dado que se ha elegido el sistema de sectorialización, lo congruente sería que se dejara a los sectores la designación de los directivos de todos aquellos entes paraestatales cuyo carácter nacional o estratégico no requiera de una intervención directa del presidente de la República. Íntimamente conectado con este tema se encuentra el de carácter de los funcionarios que desempeñan cargos de tipo ejecutivo en los entes paraestatales. En este respecto, cabe mencionar la crítica formulada por Villarreal, en el sentido de que algunos de los nombramientos antes aludidos se hacen con base en criterios políticos y que en algunas ocasiones los candidatos propuestos no reúnen los requisitos de capacidad que supone el cargo.³¹ Lo anterior podría evitarse si se señalan requisitos de capacitación o experiencia, para desempeñar aquellas posiciones ejecutivas que supongan conocimientos especializados.

Otra disposición más que tiende a centralizar la administración paraestatal, en manos del presidente de la República, es el artículo 53 (LOAPF), que dispone que corresponderá a éste la determinación de los funcionarios que deberán ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones integrantes del capital social de las entidades paraestatales, "en los casos en que proceda". Esta disposición puede ser todavía más inconveniente que la anterior, ya que constituye prácticamente una intromisión constante y absoluta en el manejo de un ente paraestatal. Ciertamente, el propio artículo da una facultad residual al sector, en caso de que no la ejercite el propio presidente. Pero lo anterior no obsta para que esta disposición se encuentre en contra del espíritu de la sectorialización, ya que el presidente podría designar a un sujeto totalmente ajeno al sector, para que ejecutase los derechos de la titularidad de la mayoría de las acciones, quien, además, podría ser sustituido a menudo. Por otra parte, la disposición aludida es contraria al sistema de control por holding financiero, que representa la estructura a través de la que se maneja a la mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria y que, sin duda, --

³¹V. Supra, nota 24.

integra el subconjunto más numeroso y relevante del sector público industrial. En realidad, a través de este sistema se anula el control por holding, planteándose la posibilidad de que la compleja estructura que integran las empresas y las instituciones nacionales de crédito u otras entidades controladoras de acciones, se torne completamente superflua, pues qué sentido tiene que exista el holding y posea las acciones de las paraestatales, si puede ser un sujeto ajeno a ellas quien ostente los derechos de la mayoría. Dichos derechos, que son señalados por la legislación correspondiente (Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Sociedades Cooperativas, etc.), suponen un contacto permanente, la existencia de un interés jurídicamente protegido y, finalmente, una infraestructura de control que permite acumular y sistematizar la información para tomar las decisiones inherentes a los derechos que otorga la posesión de la mayoría de las acciones o del capital.

La aplicación irresponsable del artículo 53 (LOAPF), pudiera tener efectos catastróficos, ya que podría entregar en manos de personas sin información y sin calificación las enormes responsabilidades que implica el control de entes en que el gobierno y los particulares han invertido sumas considerables. Aun si el elegido tuviera la capacidad requerida, es posible que no tuviera, la información necesaria y, en todo caso, no sería aconsejable crearle otra infraestructura de control para que la tuviera, ya que esto vendría a duplicar innecesariamente las infraestructuras de control del sector y del holding financiero, que prácticamente se convertirían en inútiles. En verdad, esta disposición puede conducir a extremos de absurdo, duplicación y dispendio, que no sólo resultan inexplicables, sino que contrarían la experiencia práctica del sistema mexicano, por lo que hace al eficiente funcionamiento que han tenido holdings como NAFINSA y SOMEX. Además, tanto nacional como extranjera, que considere al sistema de holding como el más eficiente para controlar empresas públicas. Resulta paradójico que el más elogiado mecanismo de control del sistema mexicano, citado casi unánimemente como un ejemplo en la literatura especializada, tanto nacional como extranjera, esté amenazado por tan poco afortunada disposición. Por ello, el autor considera que el supuesto de aplicación del artículo 53: "en los casos que proceda...", deberá interpretarse en el más restringido de los sentidos y, en caso necesario, regularse en forma limitativa y excepcional.

En el segundo nivel del control global se encuentra el tan arraigado esqueña múltiple de control, que ha sido denominado -

en algunas ocasiones como "triángulo", pero esta vez integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con funciones semejantes a las que antes tenía la hoy extinta Secretaría del Patrimonio Nacional, SEPANAL, pero sólo por lo que respecta al control global del sector paraestatal, ya que en otros aspectos la Secretaría de Programación y Presupuesto es prácticamente la sucesora de la antigua Secretaría de la Presidencia, pero con facultades acrecentadas. Las otras tres secretarías que intervienen son las de Hacienda y Crédito Público, la de Comercio y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La mayor parte del control global es de índole financiera y está encomendado a las secretarías de Presupuesto y Programación y la de Hacienda y Crédito Público. A la primera corresponde un control combinado de planeación presupuestal, e incluso regulatorio, mientras que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo le corresponde control sobre el crédito. Inicialmente, el esquema de control consagrado por la LOAPF fue "triangular", siguiendo el estereotipo tan caro al sistema mexicano, ya que el control regulatorio de bienes inmuebles fue confiado a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Art. 37, Frac. VIII LOAPF). Sin embargo, a partir del 8 de diciembre de 1978 surgió una nueva arista en el triángulo, que lo metamorfoseó en rombo, mejor que cuadrángulo, ya que no existe una distribución regular de funciones y atendiendo a que en México la palabra cuadrángulo tiene una sugestión de campeonato de fútbol — popular juego de pasarse la pelota unos a otros —, connotación que no resulta adecuada a la seriedad que requiere el tema o al tipo de control que efectúan en equipo las 4 secretarías. La nueva arista en cuestión está integrada por la Secretaría de Comercio, a quien se le otorgó el control regulatorio de bienes muebles, mismo que antes se encontraba dividido entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto y Programación.

En el nuevo nivel global, el control de planificación, presupuestario y de gestión, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dado que el control presupuestal que efectúa Programación y Presupuesto es a nivel macroeconómico y, teniendo en cuenta que en el caso de las empresas públicas, el control presupuestal más efectivo es el que se realiza a nivel microeconómico, muy probablemente le será difícil a la Secretaría en cuestión efectuar un control detallado de las empresas públicas. Presumiblemente, le será más factible realizar un control localizado, en una o en un grupo reducido de entes, como el que usualmente se realiza con el grupo de 28 paraestatales, cuyos --

presupuestos son incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, consecuentemente, se encuentran bajo una vigilancia más estrecha, por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Cámara de Diputados. Incluso, en el caso de este grupo de paraestatales, la ley autoriza al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a centralizar en la Tesorería de la Federación el manejo de los fondos que les sean asignados, ingresos que perciban, así como a los pagos correspondientes, artículo 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal - - - (LPC y GUF).

Actualmente, los entes paraestatales mencionados en el párrafo anterior ascienden a 28 y se enumeran en el artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1979. En ellos se incluyen a los más importantes, tanto económica como estratégicamente, tales como: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares - - (CONASUPO), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Siderúrgica Lázaro Cárdenas - las Truchas, S. A. —, etc.

Finalmente, el artículo 47 LPC y GPF contiene una disposición referente a la cancelación de los créditos incobrables, cuya autorización corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en caso de que dicho crédito no exceda de 10 000 pesos, pues de otro modo la autorización de su cancelación corresponde a la propia Cámara de Diputados. Esta disposición es verdaderamente ridícula, si se tiene en cuenta que 10 000 pesos son - - aproximadamente 500 dólares y que sólo una máquina de escribir eléctrica cuesta alrededor de 15 000 pesos. Por otra parte, las - - empresas y organizaciones incluidas en el control presupuestal - - son de tal magnitud que deben verse en la obligación de cancelar - un gran número de créditos, que excedan de la cifra tope mencionada, misma que debería revisarse constantemente y fijarse anualmente por el Ejecutivo Federal o la Secretaría de Programación y Presupuesto, en virtud de la elevada tasa de inflación que se registra en casi todos los países.

Con anterioridad, se afirmó que el control presupuestario lleva aparejado un control de gestión o de resultados, y esto sólo se hace posible cuando se utiliza la técnica de presupuesto por programas. El artículo 16 LPC y GPF exige que los presupuestos de las entidades contengan la descripción de los programas, en los -

que deberán señalar: los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; ingresos y gastos reales, tanto del último ejercicio fiscal como de la estimación hecha del ejercicio correspondiente; así como la situación de la deuda pública. El propio artículo introduce la posibilidad de que se incluyan programas que pudieran abarcar más de un ejercicio fiscal, lo que constituye un instrumento valioso para romper el cuello de botella que impide la planificación a largo plazo.

Adicionalmente, se otorgan a la Secretaría de Programación y Presupuesto facultades para pedir la información y documentación que requiera, con la periodicidad que estime conveniente, referida principalmente a los aspectos presupuestales, contables, y financieros (artículo 41); gozando, además del control inspectivo, por lo que puede practicar auditorías a los entes paraestatales. La Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta también con la facultad de nombrar al auditor externo, en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y al comisario, en los fideicomisos (Artículo 5, fracción XIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto). Asimismo, se le otorga la facultad de aprobar los catálogos de cuentas de los entes paraestatales. La propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que la contabilidad deberá llevarse en forma acumulativa, al efecto de determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas. Además, los sistemas de contabilidad deberán diseñarse y operarse de forma que permitan medir la eficiencia y eficacia del gasto público federal. Esta disposición es particularmente valiosa en el caso de las empresas públicas, ya que contribuirá a que se realice una programación y evaluación que tome en consideración los criterios antes mencionados, que son indispensables para la operación de las empresas y en los que no se había hecho el énfasis que su importancia reclama. Para instrumentar el control que otorga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la facultad de reglamentar e interpretar la Ley, artículos 5o., 12 y 38, a través de las disposiciones que aquélla emita. En todo caso, deberá entenderse que los reglamentos deberán ser expedidos por el Ejecutivo Federal, aunque la proposición de los mismos provenga de la Secretaría de Programación y Presupuesto, debido a que la facultad reglamentaria es privativa del Presidente de la República y no es delegable.³²

³²Tena, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1977, p. 496.

Igualmente, se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para imponer sanciones por el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de la propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como de "cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal... o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que le sean imputables". Sin embargo, el artículo no hace consistir dichos actos en conductas anti jurísticas reconocidas como tales objetivamente. Por lo que no queda otro remedio que remitirse al artículo siguiente, que faculta a la Secretaría en cuestión para dispensar las responsabilidades en que incurra "siempre que los hechos (sic) que las constituyan, no revistan un carácter delictuoso ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable y que los daños no excedan de 5 000 pesos" (Artículo 47 LPC y GPF). Por lo que a contrario sensu debe interpretarse que en caso de exceder los daños de tal cantidad no se podrán disculpar, cuando se causaran por culpa leve. Pero tal interpretación no ha sido avalada, hasta el momento, por ninguna decisión judicial o reglamento interno. La Secretaría está facultada para imponer sanciones consistentes en multa de 100 a 10 000 pesos y suspensión de labores, independientemente de la responsabilidad que proceda por otras vías (Artículo 48 LPC y GPF).

Finalmente, otro elemento más del control global está integrado por el control de creación, ampliación y extinción de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos. Conforme al artículo 80., LPC y GPF, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizar la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, abarcando su creación, aumento de capital o patrimonio. Tratándose de los fideicomisos, su constitución o incremento sólo procede con la autorización concedida por el presidente de la República, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien también le corresponde proponer al primero la modificación o disolución de los fideicomisos públicos (Artículo 90., LPC y GPF). Intimamente ligado a este control se encuentra la facultad de formular el Registro de la Administración Pública Paraestatal, donde tienen obligación de inscribirse todas las entidades que la componen: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria, asociaciones y sociedades civiles controladas y fideicomisos. El Registro referido es responsabilidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para llevar a cabo la función de control global de planificación, presupuesto y gestión, la Secretaría de Programación y Pre

supuesto cuenta con una infraestructura de control, integrada principalmente por la Dirección General de Inversiones Públicas, la Dirección General de Egresos, la Dirección General de Análisis - para la Evaluación, la Dirección General de Programación y Contaduría de la Federación, amén de las direcciones que prestan ser vicios de apoyo a las entes mencionadas, por ejemplo, la Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos y la Dirección de Política Económica y Social.

El control global financiero que compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se refiere a crédito e impuestos no tributarios, es decir, a los ingresos y egresos de la Federación con respecto del sector paraestatal. En materia de crédito, el control sobre paraestatales es sumamente gravoso, ya que invariablemente incluye tres pasos.

Primeramente, el ente paraestatal debe dirigir su solicitud de autorización, previa a la concertación del crédito, a la Secretaría o departamento de Estado que desempeñe las funciones de coordinador del sector. En caso de que su solicitud sea aprobada, se deberá enviar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y después a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de quien en realidad depende la solución, ya que es a esta última a quien le corresponde el control de crédito (Artículo 10 LPC y GPF, Artículo 17 LG de DP y Artículo 2, segundo inciso del Acuerdo Presidencial de Sectorización publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1977). El trámite de aprobación para la concertación del crédito implica muchos inconvenientes para los entes paraestatales, particularmente para las empresas, cuyo uso oportuno del crédito puede implicar el aprovechamiento o pérdida de situaciones coyunturales. La tramitación de las autorizaciones de crédito se procesa con la consabida parsimonia burocrática y en algunas ocasiones termina con la negación del mismo por la Secretaría de Hacienda. El autor no deja de reconocer la importancia de que la Secretaría de Programación y Presupuesto y la secretaria o departamento de Estado que funja como coordinador del sector, tenga presente la gestión del crédito; sin embargo, en virtud de que ninguna de estas últimas lo autoriza, en sentido estricto, debería señalarse un plazo máximo —teniendo en cuenta la cuantía del crédito cuya autorización se solicita—, de manera que transcurrido éste, sin que recaiga una resolución negativa, se presuma su autorización y, en consecuencia, se pase a la instancia ulterior. Naturalmente, dicho plazo sería mucho más amplio en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Excepcionalmente, cuando el caso lo justificara, cualquiera de las instancias cuya adquiescencia se pre sumió podría oponerse al otorgamiento de la aprobación del crédito.

to, siempre que no hubiera resuelto todavía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se agudiza en el caso de que se trate de la concertación de un crédito que se pretenda obtener en el mercado externo de capitales, ya que en este caso se requiere de su autorización previa, incluso para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias (Artículo 6 LGDP). En este supuesto, el procedimiento que se sugirió debería sujetarse a plazos perentorios aún más cortos.

La Ley General de Deuda Pública otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control inspectivo y las facultades de requerir la información necesaria para la supervisión del manejo que las entidades paraestatales hagan de los recursos provenientes del financiamiento concertado; la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar la supervisión aludida, misma que se efectuará en coordinación con la secretaría o departamento que coordine el sector (Artículo 26 LGDP). La infraestructura de control con que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo las funciones que le atribuye la ley antes mencionada, está constituida por la Dirección General de Crédito y específicamente por las direcciones de Deuda Pública y Evaluación Financiera. En general, no existen disposiciones normativas que regulen la manera de aplicar los excedentes que generen los organismos y empresas de participación estatal, cuando provengan de aumentos en la productividad o de la modificación de tarifas, salvo en el caso del artículo 12 de la Ley de Ingresos, que se refiere a los entes sujetos a control presupuestario, en cuyo caso los excedentes aludidos deberán aplicarse preferentemente a reducir el endeudamiento neto o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que, en los casos mencionados, teóricamente la política general de la Ley de Ingresos parece dirigirse a disponer del destino de los excedentes que generan los entes paraestatales, en vez de permitir su uso discrecional por parte de los propios organismos, pero del resultado práctico de tal política nada es posible afirmar.

El crédito implica un ingreso para el ente paraestatal, una faceta del control financiero, la contraria sería la de los egresos de los entes paraestatales que se recuperen para el Estado. Dentro de este último aspecto cabe mencionar a los impuestos y a las compensaciones que deben cubrir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, respecto de los bienes federales aportados o asignados para su explotación, o en rela-

ción con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban (Artículo 3, fracción III y 6 de la Ley de Ingresos). En el caso de los ingresos no tributarios, existe una dependencia específica dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que se encuentran encomendados, la Dirección de Ingresos no Tributarios de la Dirección General de Promoción de Política de Ingresos - - (Artículos 43 y 45, fracción I del Reglamento Interno SHCP). La segunda fase del control global está integrada por el control regulatorio que fundamentalmente se refiere al control de bienes y al control de obras públicas. El control de bienes ha existido desde la Ley de Control de 1947, en que se encomendó a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, se encomendó a la sucesora de la Secretaría antes mencionada, la Secretaría del Patrimonio Nacional, misma que conservó el control de bienes en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970. El control de bienes se vino incrementando paulatinamente, hasta que alcanzó su cenit en la presente década, debido a que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, le dio una particular importancia, y como resultado de haberse expedido la Ley de Inspección de Adquisiciones (Diario Oficial de 6 de mayo de 1972). El autor piensa que el control de bienes se tornó excesivo e innecesario en la década de los setenta, agravándose el control de bienes que disponía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, con controles adicionales, que prescribieron como obligatorio el visto bueno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para los avalúos que sirvieran como base en la adquisición o venta de bienes inmuebles, para el servicio de los entes paraestatales. Asimismo, dio intervención a la Comisión mencionada para dictaminar sobre los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, que pretendieran suscribir los entes paraestatales, sujetando a los contratos a registro y revisión periódica. Dispuso también la propia ley que las bajas de bienes muebles fueran solicitadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que además se debían entregar los que se dieran de baja. Por último, dispuso también que las enajenaciones de los bienes muebles, que afectaran a los organismos y empresas, debían ser previamente acordadas por la Secretaría del Patrimonio Nacional. La última disposición citada no limita la autorización con ninguna cota mínima, de índole cuantitativa o cualitativa, lo que implica que prácticamente se controlaría hasta la venta de bienes muebles de ínfima importancia.

La Ley de Inspección de Adquisiciones vino a aumentar los controles a priori que pesaban sobre los entes paraestatales, que en materia de control de bienes contenía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970. Los controles a priori de bienes y adquisiciones gozan de un inmerecido prestigio en Latinoamérica, a pesar de que su utilidad es francamente dudosa, por los motivos que se expondrán a continuación. El control a priori de bienes tiene una sola función, se trata de un control de honestidad, que en poco contribuye a las prioridades del sistema paraestatal, orientadas básicamente al desarrollo de la economía y a la consecución de actividades de interés social. Además, tampoco garantiza del todo el fin que persigue, como lo demuestra la experiencia nacional, ya que el sexenio en que se hizo más abundante y rígido, ha sido en el que más menudearon los fraudes y malos manejos en los entes paraestatales o, por lo menos, con respecto del que el mayor número de casos se han dado a conocer a la opinión pública. Tampoco puede decirse que haya tenido mayor efecto en el funcionamiento eficiente de los entes paraestatales, ya que el sexenio se caracterizó pro: una reducción del porcentaje que representaba el financiamiento de la inversión pública con recursos propios, un alza notable de las tasas de endeudamiento del sector paraestatal y un aumento de su participación en el déficit de la balanza de pagos; sin que por otra parte hubiera habido un incremento en el gasto social que explicara la ineficiencia, sino que por lo contrario, hacia el fin del sexenio disminuyó el porcentaje del gasto social.³³

De lo dicho con respecto al caso de México, se concluye la validez de los puntos de vista que sustenta la literatura especializada actual, en el sentido de que los controles a priori y, especialmente, los de bienes y adquisiciones, no tienen ningún efecto del que pueda decirse que establece una relación directa y proporcional entre su incremento y el incremento de la eficiencia o eficacia del sector paraestatal. Por lo contrario, los controles de honestidad exagerados, además de no cumplir su función, tienden a disminuir la eficiencia de las empresas, especialmente en el caso de aquellas en que la dilación burocrática normal de los órganos de control puede traducirse en la generación de efectos secundarios negativos, por ejemplo, la pérdida de las ventajitas comerciales -- que brinde la oportunidad.³⁴ Además, la compleja gestión de las autorizaciones previas puede redundar en detrimento de la capacidad de negociación comercial de las empresas paraestatales.

³³Supra, nota 20.

³⁴Para mayor información sobre los efectos secundarios de la regulación, V. Boneo, Horacio, Las Empresas Estatales en - -

En el caso de los controles excesivos de bienes y adquisiciones, como en el caso de la mayoría de controles a priori de índole legal y financiera que se ejercen sobre los actos, su instrumentación puede convertirse en un juego con resultados negativos, esto es, donde pierdan el Estado y los entes controlados, ya que las pérdidas que se causen a los últimos, por la aplicación de los controles descritos, terminarán por redundar en perjuicio del -- primero, a través de la disminución de ingresos o incluso del aumento de subsidios. En el caso de México, el autor no pretende que desaparezcan los controles de adquisiciones y bienes, sino que se limiten a producir sus efectos positivos, para lo cual deberán tomarse en cuenta criterios diferenciales, dependiendo del área y tipo de empresa, así como en relación con la cuantía de los bienes. De la misma manera, se podría ensayar el sistema de fijar una fecha límite para que se produzca la resolución, concediendo o negando la autorización, a fin de que transcurrido el plazo se presuma la aquiescencia del ente controlador.

El propio Estado comenzó a percibir los inconvenientes de los controles referidos, como se desprende del hecho de que en el sexenio actual, uno de los primeros actos del presidente -- fue enviar al Congreso una iniciativa que tuvo por efecto la reforma de la Ley de Inspección de Adquisiciones (publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976), adicionándole un último artículo, donde se faculta al Ejecutivo para dispensar discrecionalmente los controles previos a que se refieren los artículos 6o. y 7o en relación con el 9o. y 22o., fracción VII. Tales artículos se refieren a la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional -- a la que sucedió la Secretaría de Comercio -- en la adquisición de mercancía, bienes muebles y materias primas, -- por parte de las entidades públicas, incluidos los entes paraestatales. En particular, la exención de controles se refiere a los casos en que las adquisiciones de dichas entidades no se ajusten a los sistemas generales aceptados por la propia Ley (Artículo 8o).

En este caso, las entidades quedan obligadas al cumplimiento de otros requisitos, tales como las listas de precios máximos, que eran registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, misma que podría efectuar las modificaciones que procedieran. Asimismo, se incluyen dentro de los requisitos excusables a las autorizaciones previas de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para la modificación o cancelación de contratos o pedidos ya registrados. En caso de que el importe de los antes men-

cionados debiera cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se requeriría también la autorización previa de la Secretaría del Patrimonio para autorizar órdenes de pago o pagos.

A la Secretaría de Comercio compete actualmente el control de bienes muebles y adquisiciones, en los términos de la reforma del 8 de diciembre de 1978, que incluso dispuso en uno de sus puntos transitorios que se transfiriese a la antes mencionada: "El personal de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargado de la función relativa a normas sobre adquisiciones y almacenes, pasará a la Secretaría de Comercio..." Por lo anterior, no queda ya duda con respecto a la competencia para ejercer el control de bienes muebles y adquisiciones, pero subsiste la incertidumbre por lo que se refiere al número de disposiciones de control incluidas en la Ley de Inspección de Adquisiciones y de la Ley de Control de 1970 que todavía están vigentes.

Antes de dejar el tema de los controles que ejerce la Secretaría de Comercio, abordaremos el de la fijación de los precios oficiales, que no fue incluido por no ser general, esto es, porque no se aplica a todos los entes paraestatales y porque al mismo tiempo se aplica a otras empresas fuera del sector público. Conforme a la Ley de Atribuciones Extraordinarias del Ejecutivo en Materia Económica, LAEEME, el presidente tiene la facultad de fijar los precios máximos de los productos que se consideren de primera necesidad o, en general, estratégicos para la economía mexicana (Artículo 3º, LAEEME). Existe un número importante de productos que directa o indirectamente se ven afectados por la disposición anterior, por ejemplo, el azúcar. En estos casos las empresas que producen tales bienes, que intervienen en el proceso de su producción, en el corto plazo, y su poder de capitalización, en el largo plazo.

El segundo rubro dentro del control regulatorio global está constituido por el control sobre obras públicas, que se encuentra minuciosamente regulado en la Ley de Contratos y Obras Públicas (Diario Oficial de 4 de enero de 1966) y su Reglamento (Diario Oficial del 2 de febrero de 1967). Mayormente se trata de controles previos en que intervenía la Secretaría del Patrimonio Nacional, fundamentalmente, y las de Hacienda y la Presidencia, en menor grado. Se trata de un control que afecta a los entes paraestatales en menor medida, ya que se reduce a incluir aquéllos que realicen

obras públicas, razón que por otra parte justifica la intervención del Estado y, por lo mismo, no implica una violación de la autonomía de los entes. No obstante, la regulación también resultó excesiva, por lo que el 31 de diciembre de 1976 se reformó la Ley adicionándosele un artículo que le concede al Ejecutivo la facultad, discrecional, para eximir a las entidades que estime convenientes, del control previo que disponen los artículos 15, 16, 18, 19, 23, 30 y 31.

Actualmente, el control de contratos y obras públicas se ha encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32, fracción XVI LOAPF), aunque parecería más razonable que la efectuara la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene encomendadas labores de control programático y presupuesta, a nivel global, mientras que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas le corresponde el área específica de control sobre la materia que nos ocupa.

IV. EL CONTROL SECTORIAL.

La diferenciación entre control global sectorial es una innovación introducida por la LOAPF, que dispone la agrupación de entes paraestatales en sectores, bajo la responsabilidad de una secretaría o departamento de Estado, que deberá desempeñar el papel de coordinador del sector y quien corresponderá "planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" (Artículo 51 LOAPF). La definición de los grupos, así como la inclusión y exclusión de los entes dentro de los anteriores, corresponde al Ejecutivo Federal (Artículo 50 LOAPF).

Desde el punto de vista del autor, el sistema actual es más conveniente que el tradicional, por los motivos que se exponen a continuación. La distinción entre control global y control sectorial permite una aproximación más racional al control de planificación y programación, acorde con la distinción entre los niveles macro y microeconómicos. El control a nivel microeconómico corresponde a los sectores, cuyo contacto más próximo les permite interiorizarse de las características y problemas de un grupo más reducido de entes, que además presentan un cierto grado de homogeneidad. Esto nos lleva a la segunda ventaja, la de reducir el área de control, ya que la magnitud de la información a procesar y la heterogeneidad de la misma, hacían remota la po

sibilidad de que el esquema anterior fuera operante. Asimismo, la similitud entre las áreas de acción de los entes y las dependencias controladoras hace suponer una mayor capacidad de comunicación entre ambos y una mayor sensibilidad de las dependencias controladoras para con los problemas de los entes controlados. No obstante, las múltiples e indiscutibles ventajas que el nuevo sistema ofrece, como toda obra humana, no deja de tener puntos inciertos de los que pudieran derivarse ulteriores problemas.

El primer punto que pudiera convertirse en desfavorable, - consiste en que se propicie el abandono del sistema de control por holdings (entes intermedios, entes de gestión, entes matrices, como se prefiera llamarlos) que ha resultado exitoso, sobre todo en el caso de NAFINSA. El sistema de holdings tiene algunas ventajas sobre el de adscripción ministerial directa, de entre ellas enumeraré sólo algunas: el holding tiende a desarrollar una actitud profesional, un know-how o experiencia técnica, que es difícil de desarrollar dentro de una dependencia burocrática. En efecto, en una secretaría o departamento de Estado es relativamente remoto que la gestión del sector paraestatal asuma un lugar prioritario, a menos que se trate de funciones que sean consideradas como primordiales por los altos funcionarios de la propia secretaría o el departamento de Estado. En general, lo más factible es que se le subordine a los objetivos burocráticos y sólo excepcionalmente se les otorgue un papel protagónico. Por otra parte, las entidades burocráticas están inmersas en la dinámica de la rutina de la administración central, más inclinada a pensar las soluciones de los problemas económicos en términos exclusivamente políticos. Además, los cuadros burocráticos de las secretarías y departamentos de Estado pueden estar sometidos a constantes cambios. A tales efectos, es conveniente tener presente que en México todavía no existe una auténtica profesionalización del sector público.

Actualmente, el Ejecutivo ha dispuesto la creación de 17 sectores, lo que ciertamente ofrece el riesgo de una dispersión que pudiera resultar contraproducente, desde el punto de vista del control, y si bien la Secretaría de Programación y Presupuesto ofrece una especie de fuerza centrípeta, equilibradora de la fuerza centrífuga que genera la sectorialización, el hecho de que sólo opere a nivel macroeconómico puede determinar un menor impacto en el control de las empresas, consideradas en su individualidad, como entes destacados del conjunto sectorial. Por otra parte, a veces resulta difícil la ubicación de un ente dentro de un solo sector. Asimismo, la especialización de la secretaría o departamento que ejerza las funciones de coordinador del sector, puede tender a dar

le menor importancia a aquéllos aspectos de las empresas que, en razón del carácter polifacético de estas últimas, queden fuera del espectro de sus funciones y experiencia, situación que se evita en el caso del holding.

La distribución de los entes paraestatales en sectores es -- dispareja; existen algunos que tienen una gran cantidad de ellos, -- por ejemplo, la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, -- con 243 o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con 239. -- Mientras que en otros sectores, el número de entes paraestatales que les asignan es más bien reducido, como en el caso de la Secretaría de Gobernación, con 28, o el Departamento del Distrito Federal, con 6. Intencionalmente he elegido estos ejemplos, a pesar -- de que otras secretarías tienen un número menor de paraestatales bajo su férula, ya que en el caso de estos últimos se justifica plenamente la asignación, en función de que se trata de entes cuyas -- actividades están completamente subordinadas al cumplimiento de las funciones de las dependencias en cuestión. Sin embargo, tal no es el caso de los sectores antes mencionados, por ejemplo, en Gobernación se incluye a la Compañía Operadora de Teatros, Películas Mexicanas, S. A. de C.V., Publicidad Cuauhtémoc, S. A. y -- Productora e Importadora de Papel, S. A., de C.V. A Gobernación le corresponde regular y administrar en materia de medios -- masivos, pero eso no implica que necesariamente deba también -- asumir un role activo en el campo de los medios masivos, que por sus implicaciones de índole educativo deberían ser supervisadas -- por la Secretaría de Educación, ya que al permanecer exclusivamente bajo control de Gobernación, la poca experiencia de ésta en materia educativa y la tendencia natural que debe tener a sobre -- valorar los aspectos de control político, pudiera implicar que fueran soslayados los fines de índole cultural.

En el caso del sector del Departamento del Distrito Federal, la inclusión de Industrial de Abastos Constituye un ejemplo -- claro de la dificultad de asignar a los entes paraestatales ateniéndose a un solo criterio. Industrial de Abastos es, al mismo tiempo, responsable de la matanza y abasto de carne en el Distrito Federal y procesadora de alimentos elaborados a partir de la carne, cuyas ventas se extienden a toda la República, por lo que su localización en un sector estrictamente local representa una decisión en cierta forma unilateral. De alguna manera, los cambios que han debido -- introducirse, a través de los sucesivos Acuerdos Presidenciales -- de adscripción, transfiriendo entes de un sector a otro, constituyen un testimonio innegable de las dificultades para situarlos.

Otro problema directamente vinculado con el anterior, es el de la existencia de la infraestructuras de control que, a través de la acumulación de experiencia (know-how) y de la generación de los recursos humanos y materiales que requiera el caso, hagan posible la operación efectiva de los controles. No cabe la menor duda de que, en algunos de los sectores, se ha previsto una infraestructura de control con la envergadura necesaria, a fin de hacer frente a la tarea de control que la ley y los Acuerdos Presidenciales les otorguen. Tal es el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, donde existen 4 direcciones generales exclusivamente avocadas al control de entes paraestatales: la de Coordinación de la Industria Paraestatal, la de Industria Básica Paraestatal, la de Industria de Transformación Paraestatal y la de Servicios Técnicos a la Industria Paraestatal. Sin embargo, aun en este caso queda vigente la proposición de las ventajas que ofrecen los entes intermedios o holdings, debido a que el número total de entes incluidos en el sector de SEPAFIN asciende a 243, lo que permite plantear que los que no se encuentren controlados a través de los holdings existentes, antes mencionados, pudieran ser agrupados en torno a otros, existentes o por crearse. En el caso de los sectores cuyas infraestructuras de control no sean adecuadas, podría plantearse la alternativa de crearles tales sistemas, o bien, de agrupar los entes bajo el control de distintos entes intermedios o holdings, que contarán con las infraestructuras de control adecuadas. La segunda solución parece ser la más conveniente, ya que de esta manera se evitaría la necesidad de crear 17 infraestructuras de control para cada uno de los sectores, lo que sería duplicat orio de esfuerzos y gastos, y aún así, pudiera no ser una solución viable, por no disponerse del personal capacitado y con la experiencia que requiere la operación de los sistemas de control. Por otra parte, la utilización de holdings o entes intermedios permitiría la agrupación de entes paraestatales provenientes de diversos sectores, lo que no sólo implicaría un ahorro evidente, sino que terminaría con las distribuciones sectoriales poco funcionales, que obligan a la ubicación de los entes dentro de los diversos sectores, con base en criterios unilaterales. Las secretarías y departamentos de Estado interesados, podrían continuar ejerciendo su control en forma inmediata a través del holding o ente intermedio, en el que estarían debidamente representadas y al que podrían continuar interviniendo directamente en otros controles, por ejemplo, los de índole presupuestal o algunos de los de regulación sobre actos, a través de la aprobación previa correspondiente que fuese requerida a los entes paraestatales que se propusieran realizar determinado tipo de actos.

Una delimitación de controles entre los entes intermedios y los coordinadores del sector evitaría una innecesaria duplicación; por ejemplo, si se siguiera el ejemplo de los entes paraestatales - que están sometidos al control de NAFINSA, se produciría una diferenciación de controles entre los que preferentemente ejerce esta última y los que ejercen las secretarías y departamentos de Estado. En efecto, mientras los holdings o entes intermedios controlan a través de los consejos de administración, el crédito y, como último recurso, la remoción de funcionarios, el control burocrático se dirige fundamentalmente al control presupuestario y al de regulación sobre actos. Mayormente, la acción de los holdings o entes intermedios tiene como objetivo el control por resultados y el control de gestión, para lo que cuentan con una infraestructura de control muy desarrollada, por ejemplo, la Gerencia de Empresas de NAFINSA. Además, NAFINSA cuenta con una experiencia acumulada por cerca de 45 años, muchos más que los de cualquier secretaría o departamento de Estado, ya que su infraestructura de control no se ha visto sujeta a los vaivenes de las reestructuraciones que han padecido las dependencias burocráticas, ni al frecuente cambio de sus cuadros, como es el caso de las secretarías y departamentos de Estado.

Por otra parte, el número de empresas que controla NAFINSA (71 empresas de participación estatal), le permite la profundización adecuada para responsabilizarse por el éxito del control por gestión o por resultado, particularmente en sus aspectos técnicos, ya que los holdings o entes intermedios pueden conservar una mayor independencia técnica en comparación con las dependencias de las secretarías y departamentos de Estado; además, pueden dar a los planes a largo plazo una solución de continuidad por ser relativamente ajenos a los frecuentes relevos de la burocracia federal.

El control sectorial, de acuerdo con lo establecido por el artículo 50 LOAPF, se traduce en acciones de planificación, coordinación y evaluación de las entidades de la administración paraestatal que les adscriba el Ejecutivo Federal. El artículo 60. LPC y GPF concreta las facultades de las entidades controladoras, secretarías y departamentos de Estado, otorgándoles las de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que les sean adscritas. Por último, el Acuerdo de Sectorialización, publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977, dispone que las secretarías o departamentos de Estado serán el conducto para que se presenten los proyectos de presupuesto de los entes adscritos, mismos que otorgarán su conformidad, en su caso, y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupues-

to para su aprobación final (Artículo 2, inciso b). Igualmente, se ñala a los coordinadores de los sectores como los conductos para someter a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades de los entes paraestatales que requieran de crédito para su financiamiento (Artículo 2, inciso c).

Por lo que se refiere a la planificación, el único testimonio escrito, dotado de una amplia difusión, es el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (publicado en el Diario Oficial del 17 de mayo de 1979). Dicho plan incluye a todo el sector industrial, público y privado, y otorga prioridades sectoriales a la agroindustria y la fabricación de bienes de capital. Asimismo, el plan otorga prioridades regionales, conforme a tres zonas en que se divide al territorio nacional: Zona I, de estímulos preferenciales, incluye los puertos industriales y otras áreas costeras, localidades fronterizas con posibilidades de expansión y ciudades del interior de la República, consideradas como prioritarias en el Plan Urbano; la Zona II, de prioridades estatales, incluye a los municipios que los ejecutivos de las entidades federativas y el Gobierno Federal seleccionen para la ubicación de actividades industriales; y la Zona III, de ordenamiento y regulación, que incluye al Distrito Federal y otros municipios conurbados, así como municipios próximos que integran el área llamada de "consolidación".

El plan incluye al sector de la industria paraestatal, dentro de los instrumentos de acción directa, previendo una expansión del mismo, en función de las estimaciones de inversión en las empresas paraestatales por ramas de la actividad económica, estimadas para el periodo 1979-1982 e, incluso, con una proyección para los periodos 1983-1986 y 1987-1990. No obstante, el grado de desagregación del plan, como aparece publicado, es todavía insuficiente para estar en condiciones de afirmar que se encuentra formulado en términos operacionables. El 19 de marzo de 1979, se publicó en el Diario Oficial el Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, ordenando la instalación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial, cuya función será proponer al Ejecutivo la política de desarrollo industrial, la evaluación y coordinación de acciones de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal (Artículo 12). La Comisión Intersecretarial se integra con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quienes la integrarán en forma permanente, con voz y voto; los directores generales de NAFINSA y SO-

MEX concurrirán con voz, así como los representantes de otras secretarías de Estado, que podrán concurrir con voz y voto, cuando sean invitados. El propio decreto establece la obligación de todas las entidades de la Administración Pública Federal de suministrar la información que la Comisión requiera, previo acuerdo del coordinador del sector (Artículo 13). No obstante, el Plan de Desarrollo Industrial parece ser sólo indicativo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 3o. del decreto en cuestión, que utiliza la siguiente expresión: "Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cumpliendo los requisitos que en cada una proceda, tomarán en cuenta los objetivos, políticas y metas previstas en el Plan, al definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo industrial."

El control a través de planificación es preferible al regulatorio, aunque implica ciertos problemas que deben resolverse previamente. La infraestructura de control debe ser considerablemente más sofisticada que la que opera el sistema de control regulatorio. Además, la evaluación de la gestión y su conformidad con el plan ofrece, por una parte, un sinnúmero de dificultades que derivan de la gran cantidad de variables que pueden incidir en el resultado final de la gestión; por la otra, dicha evaluación requiere de conocimientos especializados que exceden a aquellos que presupone el control regulatorio. Otro problema más es el que plantea el uso de los criterios o indicadores que se utilicen para evaluar los resultados. Los criterios que se diseñen deben ser accesibles a los entes controladores y su formulación debe ser hecha en tales términos, que resulten operacionables y sean avaluatorios.³⁵ Uno de los criterios que responde a tales requerimientos es el de rentabilidad; sin embargo, su adopción no puede ser universal. En primer término, tendrían que excluirse los organismos descentralizados, en particular aquellos que realizan funciones asistenciales, de interés social o accesorias a aquellas que efectúan los órganos centralizados de la Administración Pública Federal, de las que dependen los entes. También en el caso de las empresas públicas, podría ser necesario hacer restricciones por sector, región, ramo industrial y aún excluir casuísticamente a algunas empresas, por motivos excepcionales.

En el caso de controles como los de planificación, de resultados y de gestión, se precisa de un mayor conocimiento e inmediatez del órgano controlador, con respecto del controlado. Por la misma razón, es en esta área donde más operante resulta la intervención de holdings o entes intermedios. Ello no quiere decir que necesariamente se excluya el control de dependencias burocrá

ticas, ya que los dos controles pueden articularse de manera que se complementen. El control burocrático podría hacer énfasis en aspectos regulatorios y en aquellos aspectos de planificación que se refieran a la coordinación sectorial y a la articulación de los planes de las empresas con los planes globales de nivel macro-económico. El control de los entes de gestión podría enfocarse más al control de gestión y de resultados, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia y eficacia, así como los aspectos de planificación vinculados con niveles microeconómicos, tales como: mercado, productividad, capitalización, etc.

La planificación supone una corriente de información actualizada y exacta, que se transmite por los entes controlados hacia los controladores; de otro modo, estos últimos no estarían en posibilidad de configurar objetivos, metas y criterios de evaluación realistas y operantes. Así, la falta de la información adecuada que deban aportar los entes controlados, o la imposibilidad de digerir y sistematizar la información recibida, por parte del órgano controlador, debido al volumen de la información o por la carencia de cuadros capacitados, representa un obstáculo a la posibilidad de instrumentar en forma efectiva un control presupuestario y de gestión. Otra dificultad adicional que ofrece el control presupuesta, que está íntimamente relacionada con el problema de información e infraestructura de control, consiste en la dificultad de implementar un sistema de estímulos y sanciones para la gerencia, y de incentivos y productividad para los trabajadores; ambos sistemas contribuirían grandemente a hacer posible el control por resultados, al incentivar a la gerencia y a los trabajadores para que logren los objetivos y metas señalados en los planes.

El control presupuestal que se realiza a nivel sectorial, puede ser mucho más efectivo que el que se realizaba con anterioridad, ya que con la distribución de los entes paraestatales entre las diversas secretarías y departamentos de Estado, ha disminuido la cantidad que cada uno tiene que controlar y la heterogeneidad que éstos presentan es menor. Sin embargo, resta por formular otra diferenciación más dentro del control presupuestal por los sectores, según que se trate de entes públicos descentralizados o de empresas de participación estatal. Las empresas de participación estatal, a diferencia de la administración pública centralizada y de los organismos descentralizados típicos (esto

es, excluyendo las empresas que indebidamente han sido organizadas como organismos descentralizados) tienen un régimen presupuestal totalmente diverso al de la burocracia. En efecto, mayormente los ingresos de la burocracia provienen del Fisco, mientras que las empresas pueden tener, además, recursos provenientes de la venta de bienes, constitución de reservas, ganancias, créditos bancarios, disminución de inventarios, y aún del financiamiento que provenga de sus proveedores y compradores.³⁶ Es pertinente mencionar que en nuestro sistema —a diferencia de los países socialistas de planificación centralizada o de algunos países del tercer mundo— no existen reglas para la distribución de las ganancias netas, las que, en el caso de existir, son generalmente destinadas a los proyectos de modernización y expansión de las propias industrias.³⁷

Por lo que hace al rubro de egresos, la diferenciación entre los presupuestos burocráticos y los de las empresas, es también considerable. La mayor parte de los egresos de la burocracia están incluidos en la nómina y en las partidas destinadas a adquisiciones u otro género de inversiones que ofrecen patrones relativamente regulares, en contraste con los egresos de las empresas en las que cada industria puede tener un patrón distinto; aún dentro de un mismo ramo industrial puede haber patrones diferentes, que deriven de la dimensión de la empresa y de la sofisticación de la tecnología que utilice. Además, dentro de los egresos pueden estar incluidos gastos considerables, correspondientes a costos de producción, particularmente, por lo que hace a las industrias intensivas de capital. Existe aún otra diferencia, ya que en las empresas los egresos pueden determinar los ingresos, de tal manera que una reducción de los primeros puede tener un efecto multiplicador sobre los segundos y el Estado puede acabar por perder en ingresos propios más de lo que ahorró en inversión.³⁸

Todo lo anterior hace aconsejable que los presupuestos de las empresas se manejen con criterios diferentes y se controlen con sistemas diversos, y aun por cuadros de analistas distintos, cuando ello sea necesario para garantizar un tratamiento diferencial por parte de las infraestructuras de control burocrático de las dependencias que coordinan los sectores. Una vez más se sugiere la utilización de holdings o entes intermedios, en los casos-

³⁶Ibidem, p. 139.

³⁷Tawfik, Hassan y otros, *Egypt, Public Enterprise and Development in the Arabs Countries*, International Center for Law

en que las empresas y organismos asignados a los sectores, no sean tan numerosos como para justificar la duplicación de las infraestructuras de control existentes, de manera que los entes paraestatales correspondientes a varios sectores se agrupen bajo el control de un mismo holding, en el que estarían representadas las secretarías de Estado coordinadoras del sector, independientemente que estas últimas conserven controles directos e inmediatos -- sobre los entes que comprenda su sector. Así como en el caso -- de que el número de organismos descentralizados y empresas sea tan grande que se justifique una subdivisión del sector en subsectores, a cuyo cargo podría estar un ente intermedio, subordinado a las dependencias que coordinan cada sector, según que, bajo un mismo ente intermedio, se incluyeran entes paraestatales pertenecientes a uno o varios sectores.

37
in Development, 1977, pp. 99 a 101.

38
Horacio, Boneo, proporciona un interesante ejemplo -- utilizando el caso de la remuneración del personal, op. cit., -- p. 145 y 38.

CAPITULO IV

LA FISCALIZACION DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL
Y FORMAS LEGALES DE CONTROL ADMINISTRATIVO: DE
LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN MEXICO.

SUMARIO: a) Actos necesarios para que algunas atribuciones del poder Ejecutivo Federal sean debidamente ejercidas.

b) La fiscalización de los resultados de la gestión financiera de la Administración Pública Federal.

c) La investigación del funcionamiento de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

d) La determinación de responsabilidades oficiales para la actuación de altos funcionarios de la federación los Diputados y los Gobernadores de los Estados.

e) Control del presupuesto.

f) Control de bienes.

g) Control de áreas.

h) Otros tipos de control.

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

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

B. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, entendiéndose como tales aquellas que satisfagan alguno de los siguien

tes requisitos:

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

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

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

B.4. Las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes, las cuales por disposición expresa de la ley se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria.

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

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

De conformidad con la legislación vigente, las empresas públicas forman parte de la Administración Pública Federal, a cuya cabeza se encuentra el Titular del Poder Ejecutivo Federal, autoridad que, a través de sus dependencias —Secretarías de Esta-

do y Departamentos Administrativos— ejerce algunas facultades de control sobre dichas empresas o entidades.

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

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

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

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

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

- a) Actos necesarios para que algunas atribuciones del Poder Ejecutivo Federal sean debidamente ejercidas;
- b) La fiscalización de los resultados de la gestión financiera de la Administración Pública Federal;
- c) La investigación del funcionamiento de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y
- d) La determinación de responsabilidades oficiales por la actuación de los altos funcionarios de la Federación, los Gobernadores y Diputados Estatales.

¹Artículos 45, 46, 47, 48 y 49.

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

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

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

A.2. La Cámara de Diputados por su parte, está facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, que incluye expresamente a 27 entidades paraestatales discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (art. 74 frac. IV).

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

Es conveniente mencionar que el artículo 133 constitucional y el propio 76 que se analiza, facultan al Senado desde 1934 para aprobar los tratados internacionales, sin contar con los - - medios para cumplir con tal función; por ello, para dotarlo del complemento necesario a fin de que esté en aptitud de cumplir --

cabalmente y conociendo toda la información que requiere para -- ejercer tal atribución, se le otorga, en exclusividad, la facultad -- de analizar la política exterior con base en los informes anuales -- que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho -- correspondiente rindan al Congreso. Esta medida de congruencia -- fue comprendida en la iniciativa para modificar la Constitución de -- la República presentada por el Ejecutivo Federal en diciembre de -- 1977.

B. LA FISCALIZACION DE LOS RESULTADOS DE LA GESTION FINANCIERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

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

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

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

Al respecto, la iniciativa presentada señaló que no era -- comprensible conferir a ambas Cámaras la atribución de revisar -- la cuenta pública, y la votación del Presupuesto únicamente a la de -- Diputados, ya que por su naturaleza ambas funciones están plena- -- mente vinculadas; para el Senado, la revisión de la cuenta pública

le resulta una tarea difícil, si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido, y carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo. Por ello se estimó que el control financiero de la administración pública debe ejercerlo la Cámara más directamente vinculada a la representación popular, solución que no es ajena ni a nuestro sistema de competencia ni a la tradición de otros países.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda realiza esta función de fiscalización por conducto de comisiones en su seno, en las que se encuentran integrados todos los partidos políticos que tienen representación en la Cámara de Diputados —cabe aquí recordar que en la actual legislatura hay representantes de 7 partidos políticos y con anterioridad sólo existían 4 partidos con registro; con la apertura política del régimen se aceptan nuevos partidos, teniendo todos ellos la facultad no sólo de expresar su parecer y votar cuando se discutan y aprueben las iniciativas de ingresos y egresos, sino que también están comprendidos dentro de las comisiones de la Contaduría Mayor de Hacienda que realiza funciones substantivas de verificación, de información, de auditoría, de normatividad y promoción de fincamiento de responsabilidades.

Respecto de este mismo artículo constitucional⁴ que se estudia es conveniente señalar que fue modificado para añadirsele igualmente:

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

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

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

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

C. LA INVESTIGACION DEL FUNCIONAMIENTO DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

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

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

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

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

⁴Artículo 74, frac. IV.

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

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

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

El párrafo añadido al texto constitucional establece que:

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

La fiscalización política aquí asentada se realiza mediante el "derecho de encuesta" que consiste en "la competencia de las instituciones parlamentarias para nombrar comisiones de su seno con objeto de investigar hechos ocurridos en el campo de la administración. Esta competencia se halla complementada, casi siempre, por la obligación del órgano para dar informaciones y

por la obligación de toda persona para testimoniar ante la comisión investigadora. Esta competencia reviste al Parlamento con una función similar a la judicial, sin que pueda considerarse, sin embargo, como tal una función que, por lo demás, nunca aboca en sentencias formalmente tales." ⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Por la aprobación de sus presupuestos.
2. A través del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la cuenta Pública Federal la Cámara de Diputados fiscaliza el ejercicio de las empresas en los términos ya anotados, o bien
3. Mediante comisiones cualquiera de las Cámaras puede investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Estas actividades comprenden a los fideicomisos ya que,

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

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

FORMAS LEGALES DE CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

Técnicamente, el control se sitúa como la fase final del proceso administrativo. Sin embargo, la experiencia muestra que el control no pertenece a un solo momento, ni mucho menos, al momento conclusivo de dicho proceso, sino que se mantiene continuamente a lo largo del mismo, admitiéndose incluso —por la dinámica específica de la gestión administrativa— la posibilidad de un control a priori.

No es pues una nota definitoria del control, la de su ubicación última dentro del proceso administrativo.

Básicamente se trata de una actividad revisora tendiente a verificar tanto la capacidad de realización de los mecanismos operativos que se ponen en marcha para actualizar un sistema determinado, como la bondad del sistema mismo.

El control debe responder a la interrogante sobre cuál ha sido el resultado obtenido en relación con un programa preconcebido y sobre la eficacia de ese programa en orden a la razón que le da origen.

El destino final de la evaluación es retroalimentar el sistema. Se valoran los objetivos y procedimientos a fin de corregir vicios y errores.

Dentro de la actividad estatal, y concretamente en el ámbito de la función administrativa, la noción de control permanece en esencia intacta en relación a su significado dentro de la administración privada. La mecánica subyace; cambia sin embargo, el marco de referencia.

Bajo condiciones normativamente fijadas y obedeciendo a directrices políticamente establecidas, el control en la administración pública ha de ser bivalente, pues debe orientarse a verificar tanto la regularidad (legalidad) de los actos realizados por los agentes del Estado como su oportunidad y eficiencia.

Los mecanismos de control en este campo no se limitan a determinar si la acción produjo los resultados esperados, sino que además, califican si la acción se produjo conforme a reglas obligatorias.

La variedad de los elementos de juicio y la diversidad de enfoques se refleja en una pluralidad de formas de control: jurídico, político, financiero y propiamente administrativo, referidos sucesivamente a la legalidad de los actos administrativos, a la eficacia de programas y acciones gubernamentales, a la eficiencia en el uso de los recursos y a la capacidad operativa del sistema.¹

El ejercicio del control por parte de cada órgano del Estado en lo interno, o a cargo de órganos superiores, permite distinguir dos niveles de control: micro y macroadministrativo.

Esta investigación se refiere a los diversos mecanismos de control jurídicamente establecidos a cargo de los órganos de la administración pública centralizada, sobre las empresas públicas, independientemente de que el contenido de esas facultades se refiera a aspectos contables, técnicos, políticos, etc.

A título de conclusión habrá de ofrecerse un juicio personal sobre la suficiencia o insuficiencia de los controles existentes sobre las empresas públicas, a nivel macroadministrativo.

No existe propiamente una definición constitucional ni legal de la empresa pública.

La Constitución —en el título correspondiente al Poder Ejecutivo Federal— no incluye ni reconoce otra forma de organización administrativa que no sea la centralización.

Esta afirmación es válida a pesar de las referencias a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, contenidas en el artículo 93 y en la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123.

El contenido de esos preceptos no nos basta para deducir de ellos, ni la facultad para crear organismos descentralizados o empresas de participación, ni el órgano al que es posible atribuir esa facultad, ni mucho menos el régimen jurídico al que quedarían sujetos esos entes.

El de empresa pública es un concepto netamente económico. Su género próximo se refiere a la organización de los factores de la producción; su diferencia específica la configuran la presencia del Estado en dicha organización y el interés público que reviste la actividad generada por la empresa.

No existe en México un solo modelo de empresa pública, sino varios; en consecuencia, su creación, reglamentación y control obedecen a patrones diversos, según sea el tipo que adopte la propia empresa pública.

Existen empresas públicas en las que la participación estatal es exclusiva y excluye de cualquiera otra. Generalmente adoptan la estructura de organismos descentralizados, y su actividad se refiere a la explotación de recursos o la producción de servicios públicos, constitucionalmente reservados a la Nación (es el caso de PEMEX —explotación de hidrocarburos— o de la CFE —generación de energía eléctrica—).

Otro tipo de empresas públicas son aquéllas en las que el Estado es propietario de una parte del capital social. Se admiten en este rubro, dos modalidades: la empresa de participación estatal mayoritaria, en las que el Estado aporta un mínimo del 50% del capital social, y las de participación estatal minoritaria, en las que el Estado posee acciones que representan más del 25% pero menos del 50% del capital social.

¹Carrillo Castro, Alejandro, "La función de control en la Administración Pública mexicana", Revista de Administración Pública, núm. 24, enero-abril, 1973. Instituto Mexicano de Administración Pública.

La presencia del Estado en este tipo de empresas, obedece a múltiples razones: fomentar la productividad en ciertos renglones económicos, consolidar la infraestructura de bienes y servicios en el país, aumentar el empleo, reducir nuestra dependencia económica, etc.

Conviene señalar que el control administrativo de las empresas públicas, ha de evaluar no sólo la manera como éstas realizan sus programas, sino la finalidad que inspiró su creación, cuestión que generalmente permanece olvidada, pues una vez creada, se dá por supesta su utilidad.

La indefinición legal de empresa pública, las diversas estructuras que ésta adopta en México, las múltiples finalidades a las que puede sujerarse su nacimiento y desarrollo, así como los diferentes aspectos que concurren en la actividad que realiza, determinan que no haya uno sino varios tipos de control de la Administración Central sobre las empresas públicas.

El régimen jurídico del control en consecuencia, no es unitario. Por el contrario, se encuentra disperso en varias leyes.

El establecimiento de mecanismos de control de las empresas públicas apenas cuando se advierte su importancia y su franco crecimiento.

Hay pues, una etapa (1925-1947) en la cual las empresas públicas no están sujetas a un marco específico de tutela.

El 30 de diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dicho ordenamiento debe ser considerado como un importante precedente en la materia. A nuestro juicio, destacan entre sus disposiciones, las referidas a:

1. La definición de organismos descentralizados y empresa de participación estatal (no de empresa pública).
2. La exigencia de enumerar todos y cada uno de los organismos y empresas existentes hasta el momento, que debieran sujetarse al control.
3. La atribución a las Secretarías de Hacienda y de Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa de facultades para vigilar la primera, el aspecto financiero, y la segunda, los capítulos patrimonial y de contratación de obras, de las entidades objeto de la Ley.

Los organismos y empresas que hasta la fecha habían sido creados (70 en total), quedaron sujetos a la tutela de una Comisión Nacional de Inversiones, que por inoperante desapareció, transformándose en 1949 en un Comité de Inversiones y finalmente en 1954, en una Comisión de Inversiones, manteniéndose siempre como finalidad la de supervisar el programa de Inversiones de dependencias centralizadas y organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El fracaso operativo de estos tres órganos se debió, sin duda, a que sus atribuciones carecieron de positividad frente al peso específico político de muchos de los organismos y empresas que debieron sujetarse a su control.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor en 1959, rediseñó el esquema administrativo centralizado del Ejecutivo Federal.

Una nueva Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal fue expedida en 1965, y aunque para algunos estudiosos este ordenamiento fue innovador, personalmente creo que en esencia, no fue sino una mera adaptación de la Ley de 1947 a la Ley de Secretarías de 1959.

El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedó en manos de tres Secretarías: la de Hacienda, encargada de la supervisión del aspecto financiero; la de la Presidencia atenta a la vigilancia de los programas de inversión y la de Patrimonio Nacional, facultada para regular la adquisición y conservación de bienes y la contratación de obras.

En 1970 se expidió una nueva Ley, que casi idéntica a la anterior, excluye de su propio articulado a :

1. Las instituciones nacionales de crédito, organizacionales auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
2. Las instituciones docentes y culturales.

En el primer apartado, puede advertirse que se trata de --empresas públicas --de carácter financiero-- que están sujetas a reglas de control específicas.

El llamado triángulo de la eficacia administrativa formada por las Secretarías de --Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia-- ha sido reformado nominal y competencialmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vigente desde 1977, derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Dicha Ley Orgánica redenomina a las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, como de Programación y Presupuesto y de Patrimonio y Fomento Industrial respectivamente.

Se advierte entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley sobre el control vigente algunos cambios. Básicamente, se fortalece en la primera, el papel como órgano de control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, atribuyéndole incluso facultades que de acuerdo a la segunda correspondían a la Secretaría de Patrimonio.

Se ha asentado ya en este trabajo, que no hay un solo tipo de control de la empresa pública y que por ende, el régimen jurídico del control no es unitario.

Habremos de referirnos ahora, a las más frecuentes formas legales de control administrativo sobre las empresas públicas. Dichos mecanismos son:

E. CONTROL DEL PRESUPUESTO.

Junto con el control de bienes, es ésta la forma de control que en México ha tenido un mayor desarrollo legislativo.

El control presupuestal de las empresas públicas, cubre dos etapas:

a) A priori: consiste en la autorización previa del programa de gastos de una empresa pública, por parte de un órgano ajeno a ella. Supone la competencia de los órganos de control, para intervenir incluso en la elaboración del presupuesto de la empresa.

Esta fase del control, se ha facilitado en México gracias a

la estructura programática del presupuesto, prescrita por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y que esencialmente se refiere a la vinculación del gasto con los objetivos y metas de la gestión.

b) A posteriori: se realiza mediante la verificación de la exacta ejecución del gasto público.

Aun cuando cada una de las entidades públicas del Sector Central o del Paraestatal, están facultadas para llevar a cabo su propia contabilidad, es la Secretaría de Programación y Presupuesto la que dicta la forma y términos en que dicha contabilidad ha de llevarse y finalmente, es la propia Secretaría la que consolida la contabilidad de todos los organismos y empresas sujetos a control presupuestal.

Cabe señalar que merced a una reforma promovida por el Presidente Díaz Ordaz, se han incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación una serie de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a fin de sujetarlos a un rígido control presupuestal.

Suman dichos organismos y empresas un número reducido (27) en comparación con el total que operan en México, pero el volumen de recursos financieros que manejan es marcadamente superior al resto de las entidades del Sector Paraestatal. Estos 27 organismos y empresas, quedan igualmente sujetos a la Ley de Ingresos de la Federación.

La medida —que cumple un evidente propósito político— ofrece un dudoso apoyo legal.

Desde el punto de vista doctrinal, la autonomía presupuestal de los organismos descentralizados incluidos en el Presupuesto de Egresos, desaparece.

Desde el punto de vista normativo, es cuestionable que la Cámara de Diputados tenga facultades para aprobar el presupuesto de ciertos organismos descentralizados, y más aún de algunas empresas de participación estatal en las que evidentemente coexiste el capital privado con el público.

Aun admitiendo la posibilidad de esa atribución, una sola pregunta desvanecería sus fundamentos ¿Por qué no se somete a la consideración de la Cámara, el presupuesto de todas la entida--

des del Sector Paraestatal?

Lejos de ofrecernos una respuesta clara, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1979, en su artículo 10o. faculta al Presidente de la República para incluir a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria dentro de este control presupuestal, sin enunciar siquiera un solo criterio para practicar esta selección.

El gasto presupuestado de las entidades del Sector Paraestatal, puede, en ocasiones, ser financiado mediante la contratación de créditos. Cualquiera que sea el procedimiento para celebrarlos, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, deben contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que además, está facultada para vigilar la adecuada aplicación del crédito a la finalidad para la cual fue concertado y la capacidad de pago de la entidad que contrajo el compromiso.

F. CONTROL DE BIENES.

El Sector Paraestatal queda también sujeto al control por parte de la Administración Central, por lo que toca a sus adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias primas.

De acuerdo a la Ley de Inspección de Adquisiciones, este control lo ha de ejercer la Secretaría de Patrimonio, aunque una reforma habida en 1978 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna esa facultad a la Secretaría de Comercio, que es la que efectivamente la lleva a cabo.

Son objeto de control a priori —según la Ley— los presupuestos y programas de adquisiciones, y a posteriori, los sistemas de compras y almacenes.

Para operar esta forma de control, la ley establece la necesidad de crear Comités de Compras en cada entidad, en donde un representante de la Secretaría de Comercio vigila la aplicación exacta de las normas relativas a la materia.

La Ley General de Bienes Nacionales regula los bienes de los organismos públicos descentralizados: a los inmuebles los considera como bienes del dominio público destinados a un servicio público, estableciendo que su adquisición sólo procede previa

autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto y -- que la operación sólo puede realizarse por cantidad fijada en un -- avalúo que debe practicar la Comisión de Avalúos de Bienes Na-- cionales.

A este respecto, la Ley para el control por parte del Go-- bierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas -- de participación estatal sujeta también, la enajenación de inmue-- bles de las empresas de participación estatal, a la autorización -- del Presidente de la República.

Cabe agregar finalmente, que la Ley Orgánica de la Admi-- nistración Pública Federal otorga a la Secretaría de Asentamien-- tos Humanos y Obras Públicas, facultades para elaborar y mane-- jar el inventario general de los bienes de la Nación, y la Ley Ge-- neral de Bienes Nacionales, en disposición expresa, obliga a los -- organismos y empresas del Sector Paraestatal, a proporcionar -- los datos necesarios para integrar ese inventario.

A la luz de todas estas normas --dispersas en diversos or-- denamientos-- es posible advertir que formalmente en Mexico, - la autonomía patrimonial de las entidades del Sector Paraestatal - apenas existe.

Parece ser que se ha preferido sacrificar la facultad de li-- bre disposición de los bienes propios, ante la eventualidad más -- que frecuente de la distracción de ese patrimonio hacia fines dis-- tintos a aquél que funda la existencia de un organismo o empresa - pública.

G. CONTROL DE OBRAS.

El control de los contratos cuyo objeto es la realización de una obra pública, está directamente vinculado con la preocupación de obtener el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros asignados a los órganos y entidades de la Administración Pública-- Federal.

A esta preocupación no escapan --como hemos reseñado - los organismos descentralizados y las empresas de participación-- estatal. En consecuencia, tampoco se substraen a esa especie de control.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas dise--

ña un procedimiento de supervisión de la contratación y la ejecución de obras, que comprende el registro de contratistas para asegurar su idoneidad, la celebración de concursos para garantizar el desinterés en la adjudicación, la inspección de la obra previa a su recepción a fin de verificar el exacto cumplimiento del contrato, y finalmente su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal para mantener su vigilancia.

H. OTROS TIPOS DE CONTROL.

La tutela legal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no se agota en los contratos presupuestal, patrimonial y de obras, aun cuando sean estos tres, sus capítulos más importantes.

Diversos ordenamientos configuran otras formas de control que merecen enunciarse, tales como:

- a) La obligación de esas entidades, de inscribirse en el Registro de Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- b) La práctica de auditorías externas contables y técnicas, a fin de verificar la eficacia de los sistemas administrativos, y el adecuado manejo de los recursos.
- c) La revisión de los estados financieros anuales y mensuales y de los dictámenes emitidos sobre ellos, por el auditor externo.
- d) La designación, por parte de la Administración Pública Central, de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de las empresas de participación estatal, o del Presidente o Gerente del mismo, o la facultad de veto sobre las resoluciones del órgano directivo.
- e) La adopción y ejecución de medidas de reforma —internas o generales— que señale la Coordinación General de Estudios Administrativos; y
- f) La sectorización que interrelaciona para fines de programación, operación, evaluación y control, la actividad de los órganos centralizados con las entidades paraestatales que concurren en el cumplimiento de los mismos objetivos. La sectorización pretende asegurar el cumplimiento de las políticas generales que dictan para cada sector.

Luego de presentar un apretado cuadro de los lineamien--

tos generales de control de la empresa pública en México, puede concluirse que la legislación mexicana sobre la materia, a partir de 1947, parece orientarse fundamentalmente al control presupuestal.

Un enfoque parcial, demasiado corto ha inspirado nuestra legislación que ha sido insuficiente para integrar mecanismos -- globales de control, en los que a la calificación del uso del dinero se sume la valoración de la utilidad social de la empresa.

Tal parece que basta con que una empresa pública disponga regularmente de sus recursos, para que su existencia sea indiscutida y su eficacia, salvada.

El presente se ha caracterizado por imaginar a la Administración Pública bajo el signo de la programación. Quieren extenderse las bondades de ésta, hasta el grado de que pos sí misma redima a nuestro aparato administrativo. Esta tendencia ha venido a subrayar la importancia del presupuesto —ahora con orientación programática— como objeto y procedimiento básico de control del Sector Paraestatal.

Esta crítica más que orientarse a proponer una medida concreta como sería la unificación legislativa de la tutela administrativa o la vuelta a la experiencia fallida de un solo órgano de control, se dirige a la aceptación de la necesidad, primero, y a la búsqueda después, de mecanismos evaluativos y de control, que más allá de la eficiencia, operativa, enjuicien el fin de la empresa pública en el marco de una política general, para decidir en última instancia si el Estado ha de seguir participando en esa actividad o ha de cancelar su participación.

De otra suerte, la decisión de crear o de disolver una empresa pública, seguirá dependiendo como hasta ahora, en buena medida, de un estilo individual, y en el mejor de los casos, de una interpretación personal sobre lo que conviene al Estado en una materia tan delicada como lo es la económica.

CAPITULO V

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Sin desconocer que no existe un concepto de empresa pública válido para todos los jusadministrativistas, hemos avanzado en el camino de asumir una postura que proporcione articulación a nuestras investigaciones. Después de sopesar con cuidado que los autores privilegian en su búsqueda elementos radicales como el interés patrimonial del Estado, la personalidad jurídica, el control, el interés público, la autonomía, la actividad económica, el carácter monopólico, sostenemos que la empresa pública es la organización personificada y autónoma de los factores de la producción o el patrimonio fiduciaria dirigidos a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, en los que el Estado o algún ente estatal ha hecho un aporte patrimonial siempre que éste pase a formar parte del capital social o del patrimonio, y se desprenda para el aportante el status de asociado o que el mismo, precisamente por su aportación, se convierta en corresponsable de la administración de la empresa.

Se advierte entonces que el concepto que hemos configurado tiene varios elementos constitutivos: se trata de una empresa en sentido económico material (una organización de factores productivos para producir o distribuir satisfactores en el mercado); goza de personalidad jurídica distinta de la del Estado; cuenta con patrimonio propio; hay un aporte patrimonial estatal y el Estado es socio de la empresa y, por ende, corresponsable de su gestión o bien se trata de un patrimonio autónomo.

En consecuencia, no interesa la forma legal utilizada para darle autonomía y existencia jurídica; es irrelevante el método de control utilizado; es ajena la finalidad lucrativa; no importa el carácter del estatuto normativo que se le aplique y la naturaleza de los actos que dicte o de los medios que la crean carece de importancia. La noción que lanzamos tiene fisonomía y se distingue con precisión de otras nociones próximas, como son la empresa de interés público, la empresa social, la empresa concesionaria de servicios públicos, la empresa que goza de subsidios estatales y la empresa que es objeto de vigilancia o fiscalización estatal.

En particular destaca que la conceptualización que hace -- mos se oriente por un criterio restrictivo y que puede considerarse restringida porque no encuentra cabida a la llamada empresa pública departamental. ² Esta modalidad se encuentra en la orilla conceptual de la noción amplia de empresa pública en la que el elemento personalidad jurídica es accesorio. Así, la empresa pública departamental no dispone de personalidad jurídica y patrimonio propios ni de autonomía orgánica, no se sustrae de la relación jerárquica y está encuadrada en la Administración Pública Centralizada. ³

Puestas las mojoneras que deslindan nuestro compromiso conceptual, procede abordar el tema que nos hemos asignado: el control jurisdiccional de los actos de las empresas públicas.

Las primeras empresas públicas eran unidades económicas centralizadas que producían o distribuían satisfactores y que no tenían personalidad jurídica y patrimonio. Esta forma de empresa pública es conocida en la historia del derecho administrativo como "régie" ⁴ o empresa departamental. De Soto la caracterizó diciendo que:

se dice que hay "régie" cuando la Administración dispone de una autoridad triple sobre la dirección del servicio, sobre los hombres que administran el servicio, sobre los medios utilizados para administrar el servicio y especialmente sobre los medios financieros. ⁵

Estas empresas, que surgieron en la Francia anterior a la I Guerra Mundial, se localizan en la Administración centralizada y, consecuentemente, están sujetas al principio jerárquico y a los

²Hanson, A. H. La empresa pública y el desarrollo económico. Instituto Nacional de Administración Pública. 1978. pp. 352-357.

³Este tipo de empresa pública puede adoptar las siguientes formas organizativas: departamento administrativo especializado, órgano de una dependencia centralizada y órgano desconcentrado.

⁴Guillien, R. y Vicent, J. Lexique de termes juridiques. Dallos, 1978, pp. 327-328.

⁵Soto de, Jean. Grands services publics et entreprises nationales. Editions Montchretien. París: 1971. p. 87.

controles rígidos propios de la centralización administrativa:

Las raras explotaciones industriales o comerciales que estaban en manos del Estado no constituían personas públicas autónomas sino servicios administrados por el Estado mismo, es decir, administraciones directas. ⁶

Es el caso, agrega Dufau, de la Administración de Ferrocarriles del Estado de 1878 y en México, del Departamento de Establecimientos Fabriles de 1917.

Cuando el Estado advierte que no conviene que una actividad empresarial sea explotada por una empresa departamental - crea una empresa pública en sentido estricto —descentralizada, paraestatal— que cuente con personalidad jurídica distinta de la personalidad estatal o que por los menos se exteriorice a través de la de otra empresa (fideicomiso público). Los objetivos jurídicos que tienden a realizarse con una unidad económica personalizada son numerosos, como se resume en el cuadro número 1.

El que una organización encargada de la producción o distribución de satisfactores tenga personalidad jurídica y cuente, por ende, con un patrimonio propio y distinto del patrimonio del Estado tiene la ventaja de que se diversifica el riesgo y con ello la responsabilidad en que pueden incurrir los órganos de la administración. En consecuencia, es la empresa pública misma la que responde de sus obligaciones con el patrimonio que se afectó para darle existencia jurídica y la hacienda del Estado no pierde más que el aporte que haya hecho para establecerla.

La empresa se introduce por su propia cuenta en el mundo de las obligaciones jurídicas, sin que el Estado deba respaldarla patrimonialmente si se estableció la responsabilidad limitada. La empresa, aunque haya surgido a la vida del derecho con una forma legal de organismo descentralizado —esto es, no con la de derecho privado o social— no podrá asumir más riesgos, aceptar más compromisos o contraer más obligaciones que las que aconseje, con base en su patrimonio, la sana administración.

Estas afirmaciones no implican que no se haya advertido - que la empresa no responderá de sus obligaciones con bienes que sean de dominio público ya que son inalienables, imprescriptibles y no están sujetas a acción reivindicatoria. Los bienes de dominio privado, que hayan ingresado al patrimonio de una empresa --

⁶Dufau, Jean. Les entreprises publiques.

pública, tampoco podrán ser embargados.⁷

No es posible entonces que una empresa paraestatal, confiando en el patrimonio del Estado, se comprometa más allá de lo que su propio patrimonio pueda garantizar, porque ningún agente económico estará dispuesto a establecer una relación que le de pare, un crédito que virtualmente no se podría hacer valer en su totalidad. Por otra parte, ni la legislación mercantil (incluyendo la de quiebras) ni la administrativa, imponen al Estado la obligación de responder por deudas contraídas por las empresas en las que figure como socio, salvo que no se haya introducido la responsabilidad limitada.

La ventaja que obtiene el Estado se hace acompañar por otra que beneficia a los administrados y que se desprende la teoría de la responsabilidad que sostiene el Estado Mexicano: las empresas públicas responden directamente y con todo su patrimonio (a excepción de los bienes sujetos a un régimen exorbitante) ante los administrados por los daños que les causen y deben repararlos restableciendo la situación anterior, o cuando ello sea imposible pagando los daños y perjuicios⁸ tanto por responsabilidad contractual como extracontractual mientras que respecto a esta última el Estado se protege con una fórmula de privilegio, que lo sustrae del derecho común.⁹ Así, se les aplica a las empresas públicas el principio que consagra el Código Civil para el Distrito Federal¹⁰ cuando dice que:

Las personas morales son responsables de los daños y --
perjuicios que causen sus representantes legales en el --
ejercicio de sus funciones.¹¹

Cuando se trata de empresas públicas que utilizan formas mercantiles, se les considera comerciantes¹² o bien empresa-

⁷Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial del 30 de enero de 1969.

⁸Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil -- Teoría General de los Obligaciones. Antigua Librería Robredo, - 1962. T. III. pp. 274-317; pp. 351-376.

⁹Fraga, Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, 1966, - pp.437-441.

¹⁰Publicado en el Diario Oficial del 29 de agosto de 1932.

¹¹Artículo 1918.

¹²Artículo 3o., fracciones II y III del Cód. de Comer. 1887.

rios mercantiles y la norma de derecho común transcrita se completa con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles:

La representación de toda sociedad mercantil corresponde rá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la so ciedad salvo lo que expresamente establescan la ley y el contrato social.¹³

El precepto anterior encuentra su equivalente en la legisla ción civil, que señala que los administradores ejercerán todas las facultades necesarias al giro y desarrollo de los negocios que constituyan el objeto de la sociedad.¹⁴

Por el contrario, si la organización de los factores, o sea la unidad económica no estuviera personificada y se encontrara en cuadrada en la administración centralizada, se le aplicará un principio radicalmente distinto si causare un daño a un administrador:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causa dos por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.¹⁵

Así, un administrador dañado por un órgano de la adminis tración centralizada cuya competencia sea materialmente empresarial, porque produzca o distribuya bienes o servicios en el mer cado, se encontrará en una situación más aflictiva que quien haya resentido un daño por una empresa paraestatal, que por ese carác ter responde directamente y sin más límite que el de su patrimo nio. Esto es cabalmente cierto por lo que se refiere a la respon sabilidad extracontractual, ya que tratándose de la responsabili dad contractual ha mucho que se ha reconocido que el Estado es

¹³ Artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial del 4 de agosto de 1934.

¹⁴ Artículo 2712 del Código Civil del Distrito Federal.

¹⁵

Artículo 1828 del Código Civil del Distrito Federal.

¹⁶ Carrillo Flores, Antonio. La evolución del Derecho Ad-

directamente responsable como cualquier particular. ¹⁶ La necesidad de realizar sus objetivos económicos y sociales ha movido al Estado a confiar más en la eficacia de los llamados actos de -- gestión, que en la de los actos de imperio y a buscar que los agentes económicos acepten espontáneamente y libremente vincularse con él. ¹⁷ El Estado asume entonces el papel de sujeto en las relaciones jurídicas de coordinación y para ello está dispuesto a -- responder directamente cuando los órganos jurisdiccionales así -- lo resuelvan. El control jurisdiccional en estos casos lo ejercen tribunales del Poder Judicial o tribunales del propio Poder Ejecutivo:

- a) Los conflictos entre el Estado y los particulares suscitados por actos de gestión, se conocen por el Poder Judicial, salvo cuando expresamente estén reservados a tribunales administrativos o a tribunales de la administración;
- b) Los conflictos laborales individuales o colectivos entre los Poderes de la Unión y sus servidores son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ¹⁸;
- c) Los conflictos provocados por resoluciones o actos de las autoridades administrativas relativos a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal ¹⁹ son competencia del Tribunal Fiscal.

Las materias burocráticas y los contratos administrativos se sustraen de la órbita laboral, civil, mercantil y el Estado no dicta actos de imperio y para que se establezcan las relaciones jurídicas es necesario que concurra tanto la voluntad estatal como la libre voluntad de los co-contratantes.

¹⁶... ministrativo Mexicano en el Siglo XX. Coloquio Internacional sobre LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo. México. p. 49 (versión mimeografiada).

¹⁷Rufz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública Federal. Tecnos. 1978.

¹⁸La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 creó el actual Tribunal Federal de Arbitraje.

¹⁹Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978.

La responsabilidad contractual del Estado, que lo subordina al control jurisdiccional, es compatible con la idea de soberanía.

Regresando al centro de nuestro trabajo, conviene precisar que el artículo 1928 del Código Civil entorpece que el administrado vea satisfecha su demanda de que se le repare el daño provocado por el Estado: Primero, es muy problemático determinar quien es "el funcionario directamente responsable"; segundo, se tiene que determinar que éste incurrió en responsabilidad y --tercero, es necesario que se pruebe que el demandado carece de bienes suficientes para responder por los daños causados.

En la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal,²⁰ se impulsó la tendencia de responsabilizar al Estado al establecer que:

Quando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.²¹

Sin embargo, como lo ha expuesto con su usual brillantez Antonio Carrillo Flores,²² el peligro de que se iniciara una explosión de demandas que pondría en peligro las finanzas estatales dada la precariedad de la hacienda pública ocasionó que se introdujeran en el ordenamiento que comentamos normas restrictivas que hacen nugatorio el moderno precepto transcrito:

Sin embargo, la Ley de 1941 adolecía —adolece de este defecto capital: condicionar la procedencia de la acción, a un hecho que el particular no puede conocer, a saber, que no haya una partida presupuestal con cargo a la cual se le pague. Y de otro más serio: para que una partida pueda ejercerse se necesita que haya una autoridad de la Administración Activa con facultades para reconocer la responsabilidad Del Estado.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1941.

²¹ Artículo 10.

²² Op. cit.

.. La Ley de Depuración de Créditos dispuso que las demandas ante el Tribunal Fiscal por responsabilidades derivadas de culpas del servicio público sólo podrían intentarse si no había partida presupuestal para reparar el daño en el ejercicio fiscal en que el mismo se hubiere producido ni en el inmediato anterior. Para la presentación de la demanda se fijó plazo muy breve: el mes de enero del año siguiente al que acaba de mencionarse. ²³

En realidad, si esta cuestión no ha desembocado a la etapa evolutiva que sería deseable, ello se debe a que el Estado, aljándose del artículo 13 de la Ley mencionada, no hace ninguna - -provisión en el Presupuesto y no se ha establecido un verdadero -tribunal de lo contencioso-administrativo que dirima en la esfera del Ejecutivo Federal todas las controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los administrados.

Además de que las empresas públicas están sujetas al - -control del Poder Judicial, los actos de algunas de ellas son reconocidos, cuando hay controversias, por tribunales del Ejecutivo.

Las resoluciones definitivas e irrecurribles que dicte en materia de pensiones y prestaciones sociales el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas ²⁴ y las que -- en materia de pensiones civiles dicte el Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ²⁵ son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Este órgano jurisdiccional del Ejecutivo, igualmente, conoce las resoluciones de los organismos fiscales autónomos que determinan la existencia de un crédito fiscal, lo fijan en cantidad líquida o den las bases para su liquidación. ²⁶ Las empresas públicas que son organismos fiscales autónomos son el Instituto Mexicano del Seguro Social ²⁷, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ²⁸ y las Juntas Federales de Mejoras Materiales ²⁹ en proceso de disolución y liquidación.

²³Op. cit., pp. 63 y 67-68

²⁴Antes Dirección de Pensiones Militares.

²⁵Antes Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

²⁶Si en el caso del INFONAVIT el legislador expresamente le reconoció ese carácter en el del IMSS tocó a la Suprema Corte de Justicia establecerlo.

²⁷Creado mediante Ley del 19 de enero de 1943.

²⁸Creado mediante Ley del 22 de abril de 1972.

En la Ley del Seguro Social de 1973, que abrogó a la de -- 1942, se insiste en ampliar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con una atribución que no es propia de la jurisdicción laboral.³⁰

las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.³¹

Por su parte, la Ley que creó el INFONAVIT, amplió en -- el mismo sentido la competencia del tribunal del trabajo:

Las controversias entre los trabajadores y sus beneficia-- rios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos, se resolven por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una -- vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.³²

Con esos dos preceptos la Junta ha dejado de ser solamente un Tribunal de la Administración Pública, que resuelve controversias entre gobernados y tiene facultades propias de un tribunal administrativo, que resuelve conflictos ente la Administración y los particulares, o sea que se le ha señalado una competencia -- mixta que no tenía antecedentes en nuestro país y que ha dado pie a que la doctrina examine la viabilidad de tribunales agrarios dentro de la esfera del Ejecutivo.³³

Con los casos señalados se ha iniciado la tendencia de sujetar a control jurisdiccional de tribunales del Ejecutivo algunos -- actos de empresas paraestatales que si no ha arribado a etapas -- más evolucionadas es porque ha habido reticencia en avanzar en -- el proceso de transformar al Tribunal Fiscal de la Federación de un tribunal de lo contencioso-administrativo que conozca actos de autoridad de todas las empresas públicas. Los casos apuntados -- revelan, por otra parte, que no hay ninguna empresa pública en --

²⁹Estos organismos, que se empezaron a crear desde los años veintes, suman 48

³⁰Juan Francisco Rocha Bandala y José Franco. (La competencia en materia laboral. Cárdenas Editor, 1975) han insistido en la inconveniencia de esa ampliación competencial.

³¹Artículo 275.

³²Artículo 53.

forma de derecho privado o de derecho social cuyos actos sean -- conocidos por un tribunal administrativo.

Para examinar cuál es la situación en que se encuentra -- nuestro país por lo que hace a la procedencia del juicio de garantías para impugnar datos de empresas públicas, conviene recordar que el amparo:

es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere -- contrario a la Constitución; teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine. ³⁴

El juicio de amparo es un instrumento de defensa de los -- gobernadores contra actos de autoridad o sea por actos de:

aque los órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la -- creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva. ³⁵

Dado que este recurso extraordinario se monta en el concepto de acto de autoridad es necesario que en México se creen -- más medios tutelares para el caso, inclusive, de actos de grupos sociales no estatales como se examinó, según reseñó Héctor Fix-Zamudio, en el Noveno Coloquio de Derecho Comparado de 1972:

Los tres temas que se abordaron en esta reunión se refirieron específicamente a la protección del individuo contra el Gobierno; contra las grandes empresas mercantiles y respecto de los sindicatos de trabajadores, adoptándose conclusiones comparativas en cada uno de estos sectores. ³⁶

³³Armienta C., Gonzalo. *Perspectivas de los Tribunales Agrarios en el Derecho Agrario Mexicano*. VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Jalapa, Ver. 12-16 de noviembre 1976.

³⁴Burgos, Ignacio. *El juicio de Amparo*. Porrúa, 1978. p. 177.

³⁵Burgoa, Ignacio, op. cit. p. 191.

³⁶*El Juicio de Amparo en Latinoamérica*. El Colegio Nacional. 1977 p. 127.

El distinguido procesalista señala que en el ámbito latinoamericano Argentina, Guatemala, Brasil y Costa Rica se han logrado avances importantes.

No obstante lo anterior tanto por la vía legislativa como por la jurisprudencial, se ha establecido que algunas empresas públicas tienen funciones de autoridad y que los actos que dicten en ejercicio de las mismas son impugnables por vía de amparo si un particular considera que sufre un agravio y que se ha violado la Constitución. Hemos tenido oportunidad de examinar jurisprudencia y tesis de la Suprema Corte de Justicia en ese sentido por lo que hace al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (entidades paraestatales que prestan el servicio público de seguridad social) y a las Juntas Federales de Mejoras Materiales. (Aunque su objeto está muy diversificado, se han dedicado a obras y servicios públicos municipales).

Así como la UNAM abrió brecha en el camino de configurar el concepto de autonomía, que no sólo ha beneficiado a las instituciones universitarias sino que ha influido en la elaboración de la idea de autarquía paraestatal, también ha colaborado en la determinación del carácter de autoridad que pueden tener empresas públicas. Sin embargo, el camino no ha sido fácil, como lo evidencia la postura que manifestó el Poder Judicial Federal:

... Todas estas actividades de ninguna manera implican que la Universidad imponga su voluntad a los particulares, es decir, no tiene función de autoridad. . .³⁷

El criterio transcrito contrasta con el punto de vista que sostuvieron Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuen y Angel Carbajal hace exactamente 9 lustros.

En cuanto a las materias encomendadas a la Universidad, son las autoridades de ésta quienes gozan de la facultad de decidir, y sus resoluciones son obligatorias para los particulares a quienes las mismas afectan. Por eso consideramos que, mediante el juicio de garantías, el poder judicial de la federación debe controlar el funcionamiento de la Universidad, ya que los actos violatorios de su régimen jurídico, que causen perjuicio a

³⁷Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Toca R. 1170/60 25 de diciembre de 1960.

los particulares, son de aquellos que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia estiman que pueden fundar la promoción del juicio de amparo. ³⁸

En nuestra opinión, la UNAM actúa como autoridad cuando expide certificados, grados y títulos así como cuando otorga validez oficial a los estudios que se cursen en otras instituciones y, por ende, procede impugnar esos actos mediante el juicio de garantías si resultan violatorios de la Carta Magna pues, es del todo deleznable la argumentación consistente en que a la autonomía universitaria repugna el carácter de autoridad que le atribuímos a esa institución.

La legislación ha sido clara al atribuir funciones de autoridad a otras empresas públicas que al mismo tiempo ejercen funciones que no tienen carácter imperativo. Por ejemplo, el otorgamiento de permisos y de concesiones de uso, la imposición de multas, el cobro de derechos, la orden de demolición y las declaraciones que dicta el Instituto Nacional de Antropología e Historia ³⁹ son actos revestidos de imperio. En igual sentido se puede concluir respecto del Instituto Nacional de Bellas Artes, después de analizar la competencia que tiene en el campo de los monumentos artísticos. ⁴⁰

Considerando que hasta este punto de la exposición todas las empresas públicas que pueden dictar actos imperativos han sido estructuradas como organismos descentralizados, procede reordenar su concepto legal sin que sea preciso en esta ocasión aducir ninguna crítica doctrinal:

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 propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. ⁴¹

³⁸La naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. en "Revista de la Facultad de Derecho y Jurisprudencia". 1934. pp. 218-223.

³⁹Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas del 28 de abril de 1972.

⁴⁰La Ley citada inmediatamente antes es aplicada por el INBA por lo que hace a monumentos artísticos.

No obstante, hay un caso de empresa pública con forma de sociedad anónima que puede actuar por vía de imperio. Francisco Javier Gaxiola ha llamado la atención sobre las funciones reglamentarias y sancionadoras del Banco de México, S. A.:

No puede aceptar que la imposición de sanciones por deficientes en el canje legal, sea un acto de gestión privada - ni aun cuando quisiera dársele el carácter de pena convencional pactada, supuesto que no hay contrato ó convención entre el Banco Central y las instituciones que integran el sistema bancario nacional. De la misma manera, la fijación de los tipos de redescuento, la intervención indirecta en los fenómenos de distribución de bienes por el procedimiento de redescuento de cartera proveniente de determinadas operaciones como el trigo, no son ni pueden ser actos propios de una Sociedad Anónima. Las mismas circulares del Banco de Mexico, de cumplimiento obligatorio -- para las instituciones de crédito y que fijan normas procedimientos para las operaciones de crédito, no son actos de gestión, sino de autoridad.⁴²

En efecto, el legislador ordinario previno que el sistema bancario no podrá cargar intereses, premios o descuentos inferiores o superiores a los márgenes que establezca el Banco Central, y no podrá hacerse emisiones más allá de los límites que fija la mencionada institución. La banca está obligada, igualmente, a proporcionar al Banco de Mexico, S. A., la información necesaria para la estimación de sus estados financieros y a establecer en el depósito en la proporción que se le señale.⁴³

La estructura de sociedad anónima que se le dió al Banco de México desde 1925, siguió la solución que adoptó la Comisión Monetaria.⁴⁴

⁴¹Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1979.

⁴²Nota sobre la empresa pública en México en "Estudios de Derecho Público Contemporáneo" UNAM/FCE, p. 118.

⁴³Artículos 32, 34, 35 y 36 de la Ley Orgánica del Banco de México, S. A., publicada en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1941.

⁴⁴En 1924 La Comisión era un órgano de la administración centralizada (de la Secretaría de Hacienda) se reestructuró dotándose de forma de Sociedad Anónima.

De hecho, apenas entró en vigor la Constitución de 1917, - se pensó en dotar al "banco único de emisión" con la forma legal sociedad anónima para facilitar la captura de los recursos de que no disponía el estado para constituirlos y para que éste se pudiera asociar con inversionistas privados, de modo que no se le viera con recelo por los gobernados.

Unos pasos importantes en el proceso de sujeción de las empresas públicas al control jurisdiccional es el establecimiento de recursos administrativos, esto es, de medios de impugnación de actos administrativos que están a disposición de los administradores que consideran que les son lesivos y que tienden a que la Administración Pública los examine a la luz de los principios de legalidad o de oportunidad.⁴⁵ Es finalidad de los recursos -- que la administración actúe legalmente y con oportunidad, sin -- que sea necesario acudir a los órganos jurisdiccionales para que reparen la factura normativa.

La legislación administrativa sobre los recursos se ha enriquecido y ha definido ya con precisión cuales son sus elementos fundamentales:⁴⁶ que el acto impugnado sea una resolución; que afecte un derecho o un interés del administrador recurrente; que la ley señale a la autoridad administrativa que debe conocer el recurso; que exista en plazo fijado legalmente para hacerlo ver; -- que estén señalados, también por disposiciones de la ley, determinados requisitos de forma; que se haya establecido un procedimiento y que el órgano que conoce el recurso esté obligado a reponerlo en cuanto al fondo mediante otra resolución.

Dejando de lado la preocupación que han manifestado los -- jusperitos sobre la naturaleza de la función administrativa -- consiste en resolver un recurso administrativo, ha sido conveniente mencionarlo en virtud de que la Ley de Amparo⁴⁷ establece que no procede el juicio de garantías:

contra actos de autoridades distintas de las judiciales, -- cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de de-

⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de los -- recursos Administrativos en "Estudios de Derecho Público contemporáneo". UNAM-FCE, 1972,

⁴⁶ Fraga, Gabino, op. cit., pp. 455-456.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1966.

defensa legal, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, siempre que conforme a la misma ley se suspen- dan los efectos de dichos actos mediante la interposición del re-curso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigne pa- ra conceder la suspensión definitiva.⁴⁸

En lo que respecta al control jurisdiccional que ejerce el Tribunal Fiscal de la Federación sobre actos de algunas empresas públicas, el Código Fiscal⁴⁹ previene la improcedencia del juicio de nulidad si no se han agotado con anterioridad los recur- sos que no sean optativos.⁵⁰

En la legislación administrativa se aprecia que cada día con mayor recurrencia se acepta el criterio moderno de que los re- cursos, para que se restablezca la justicia con mayor celer- dad, deben ser de agotamiento optativo.⁵¹

No obstante lo anterior el examen de la legislación admi- nistrativa mexicana hace ver que aún está lejos de consolidar la tendencia de que en algunas empresas públicas se establezcan re- cursos administrativos para impugnar los actos que dicten.

Inclusive, en algunos casos, como los de INBA⁵² e INA,⁵³ los administrados solamente disponen de estos medios legales de defensa para impugnar la imposición de multas. Por el contrario no se han establecido estos medios para combatir resoluciones re- lativas a permisos, concesiones, clausuras y a órdenes de de- molición.⁵⁴

Por otra parte, debe llamarse la atención que el recurso- mencionado no se interpone ante las instituciones sancionadas, si- no que se inicia y sustancia ante el Secretario de Educación Pú- blica, que es titular de un órgano de una persona distinta (el Esta- do). Esta cuestión encuentra su origen en la confusión que se ha incurrido al considerar que esas entidades, que tienen perso- nalidad jurídica y patrimonio propios, son órganos desconcentra- dos de la Secretaría de Educación Pública y que le están jerárqui- camente subordinados.

⁴⁸Artículo 73, fracción XV.

⁴⁹Publicado en el Diario Oficial del 19 de enero de 1967.

⁵⁰Artículo 190, fracción IV.

⁵¹Es el caso de los recursos de inconformidad establecidos en el IMSS y en el INFONAVIT.

En torno a los recursos administrativos debemos concluir que las empresas públicas que otorgan esos medios de impugnación a los administradores tienen forma jurídica de organismo descentralizado. La información disponible no nos permitió identificar ninguna empresa paraestatal mercantil, civil o social en la que se hayan establecido esos medios de defensa.

Para terminar este capítulo, cuya brevedad impide el abordamiento de las múltiples y complejas cuestiones que suscita el control jurisdiccional de las empresas públicas en México, cabe subrayar que salvo casos de la mayor importancia por inusitados, la inmersa mayoría de esas entidades no está sujeta al mismo control jurisdiccional que ejercen los tribunales de los Poderes Ejecutivo y Judicial sobre los órganos de la Administración Centralizada, en consecuencia esas empresas, están sujetas a la jurisdicción ordinaria como cualquier persona que no forme parte del poder Administrativo de nuestro país.

⁵² Creado por ley publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1946.

⁵³ Creado por ley publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1939.

⁵⁴ Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas publicado en el Diario Oficial del 8 de diciembre de 1975.

CAPITULO VI

LA REFORMA ADMINISTRATIVA , LA PROGRAMACION
Y EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

Las empresas públicas constituyen uno de los más importantes instrumentos con que cuenta el Estado para influir en el -- proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo el surgimiento y expansión del sector paraestatal en México no ha sido -- resultado de un proceso programado. La importancia adquirida -- por el Estado desde 1917, y especialmente a partir del gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), hizo inevitable el -- crecimiento y diversificación del tipo de actividades en que participa directamente el sector público.

La participación del Estado a través de empresas públicas abarca en la actualidad, una gran variedad de áreas, dependiendo del tipo de objetivos que se han perseguido con su creación o -- con la decisión de continuar aprobando el funcionamiento de entidades anteriormente pertenecientes al sector privado. Entre los objetivos más importantes se podrían mencionar los siguientes:

- La defensa y explotación de ciertos recursos básicos y/o estratégicos.
- La prestación de determinados servicios públicos.
- La necesidad de proveer ciertos insumos necesarios para el desarrollo de otras actividades.
- El apoyo para la realización de actividades de investigación científica y tecnológica.
- La obligación gubernamental de garantizar abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento.
- La necesidad de desarrollar determinados sectores -- donde el monto de las inversiones y el período de ma duración de las mismas no resultan atractivos para -- el empresario privado.
- La preservación de fuentes de trabajo que estarían en peligro de cerrarse al presentarse situaciones de quiebra, u otros problemas en empresas privadas.

En el caso de México, la importante participación del sector paraestatal en la economía es un hecho, fuera de toda duda, - pero su crecimiento y diversificación — como ya se mencionó — no siempre han obedecido a criterios explícitos y objetivos definidos. Es decir, no todas las entidades paraestatales existentes - - responden a políticas de Estado claramente identificables, ni existe una evaluación y un seguimiento sistemático del papel que realmente han jugado en los distintos sectores económicos y sociales.

No obstante el importante rol que se les reconoce a las empresas públicas en el proceso económico y las ventajas que real - y potencialmente representan para el diseño y ejecución de la política económica, subsisten problemas, deficiencias e indefinicio - nes que afectan negativamente su funcionamiento.

Como se menciona más adelante, la serie de modificacio - nes legales e institucionales que se dan en México a partir de 1977 tienen, entre otros objetivos, el establecimiento de las bases pa - ra lograr una mayor racionalización de las actividades de programación, control y evaluación de las entidades que integran al sector paraestatal.

Interesa señalar también que aunque el número de entida - des que integran el sector paraestatal es, sin duda, elevado, existe una gran concentración del gasto. Se estima que alrededor de diez entidades efectúan el 90% del gasto del sector paraestatal. -- Siendo las principales entidades: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y -- Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y las empresas integrantes del sistema ferroviario.

En relación con los principales problemas que han enfrenta - do la mayoría de las empresas públicas se podrían mencionar:

- a) La falta de programas sectoriales de producción, don - de se precise el papel asignado a las empresas públi - cas dentro del respectivo sector.
- b) La escasa integración dentro del mismo sector paraes - tatal en aspectos como la comercialización, o sea de - las operaciones de compra-venta dentro del propio go - bierno, y
- c) La ausencia de una política definida de financiamiento - para las empresas que intervienen, sobre todo, en el -- área productiva.

Vinculados con éste último aspecto están la política de precios y tarifas, las decisiones sobre nuevas aportaciones de capital social y el análisis de las implicaciones de las crecientes necesidades de endeudamiento de las entidades paraestatales. Todos estos aspectos merecen una atención muy especial en la definición de una política tendiente a consolidar el sector paraestatal, reconociendo en primer término que el problema de las empresas públicas en un país como México requiere más de planificación y promoción que de control.

A continuación se examinan las características generales de la reforma administrativa efectuada al inicio del período presidencial del licenciado José López Portillo (1976-1982). El análisis se hace con especial referencia a los aspectos vinculados con la programación, presupuestación y control del sector paraestatal.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Se ha dicho por parte de uno de los principales participantes en el proceso de reforma administrativa que desde "fines del sexenio pasado era claro ya que, para que las empresas de participación estatal pudieran cumplir adecuadamente su importante función, era necesario revisar las políticas y mecanismos de planeación, programación, control y evaluación no sólo del sector paraestatal, sino de la administración pública en su conjunto"²

Es decir que entre las razones principales para la transformación del marco jurídico-administrativo estuvo el sentar las bases para facilitar la formulación de una política general y una adecuada programación sectorial.

Partiendo del reconocimiento de la serie de dificultades, obstáculos y limitaciones para efectuar un verdadero proceso de planeación y programación en un país como México, el conjunto de modificaciones en la estructura administrativa aparece con un

²Carrillo Castro, Alejandro, "La empresa pública y la reforma administrativa", en Empresas Públicas. Colección Seminarios, No. 7, Presidencia de la República, México, 1977, p. 37.

intento serio por elevar la eficiencia, mejorar los mecanismos de control y sobre todo facilitar el diseño de políticas de carácter global y sectorial.

Dentro de los cambios más importantes originados con las modificaciones legales del marco jurídico-administrativo del sector público en México efectuadas en diciembre de 1976 y durante 1977, se pueden mencionar tres:

1. La incorporación de un capítulo especial en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dedicado a la administración pública paraestatal.
2. La reasignación de responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamentos de Estado y,
3. La agrupación sectorial de las entidades paraestatales.

A continuación se comenta cada uno de estos aspectos:

1. Dentro del capítulo dedicado a la Administración Pública Paraestatal dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se definen a las entidades integrantes del sector paraestatal, y se dan lineamientos generales para la coordinación sectorial. Se señala que el presidente de la República podrá determinar agrupamientos Sectoriales de las entidades integrantes del sector paraestatal a efecto de que las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos funjan como coordinadores del sector correspondiente.

Se establece que los coordinadores sectoriales serán los encargados de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Señala también que el presidente de la República podrá nombrar al presidente o miembros de los Consejos de Administración, Juntas Directivas o equivalentes de las entidades paraestatales siempre que tal facultad le corresponda al Gobierno Federal. Igualmente el Ejecutivo Federal puede determinar qué funcionarios ejercerán las facultades que impliquen la titularidad de las acciones que forman el capital social de las entidades paraestatales, y cuando no lo haga, ésta será una facultad del coordinador sectorial. Finalmente, se menciona que todas las entidades del sector al que correspondan toda la información y datos que les soliciten.

Dentro de los Artículos Transitorios, el Quinto tiene especial interés, por especificar que cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le dé una denominación nueva o distinta a alguna dependencia, cuyas funciones estén establecidas por la ley anterior, "dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determina ésta y demás disposiciones relativas". Este último punto es de especial interés por la serie de cambios en las facultades y responsabilidades que afectaron a la administración central y, por tanto, a otros ordenamientos, reglamentos, y leyes tales como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (de diciembre de 1970), la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, (de enero de 1966), La Ley de Inspección de Adquisiciones (de mayo de 1972). El Acuerdo para que los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal rindan por lo menos Bimestralmente un Informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno (de abril, 1975) - y el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. (de noviembre de 1964).

2 En lo relativo a la reasignación de funciones entre dependencias del Gobierno Federal derivadas de la nueva Ley Orgánica de la administración Pública se pueden mencionar las siguientes modificaciones importantes:

- Se fusiona la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la Secretaría de Recursos Hidráulicos para dar lugar a la nueva Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Se crea el Departamento de Pesca, en lugar de la Subsecretaría respectiva adscrita a la antigua Secretaría de Industria y Comercio.
- Se divide ésta última Secretaría para dar lugar a la nueva Secretaría de Comercio, y las facultades en el área industrial pasan a formar parte de la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Se transforma la antigua Secretaría de Obras Públicas en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, concentrando las distintas funciones vinculadas con el desarrollo urbano, anteriormente adscritas a otras dependencias.
- Se incorpora a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las funciones relativas al fomento de la marina mercante, anteriormente ubicadas bajo la responsabilidad de la Secretaría de Marina.

- Se concentran en la Secretaría de Gobernación las facultades para regular el funcionamiento de los medios de información como radio, televisión y otros.
- Se integran dentro de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones de programación y presupuestación, auditoría, control, evaluación e información estadística. Para esto, toda el área responsable de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, (anteriormente ubicada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), pasa a formar parte de la nueva Secretaría. Las actividades relacionadas con la captación y sistematización de información (que anteriormente dependían de la Secretaría de Industria y Comercio) pasan a la de Programación y Presupuesto, y las funciones de auditoría externa, establecimiento de normas para contratos y obras, e inspección de adquisiciones de las entidades del sector público (que anteriormente dependían de la Secretaría de Patrimonio Nacional) pasan a la de Programación y Presupuesto.

3. Tanto la agrupación sectorial de las entidades paraestatales como las atribuciones que corresponden a los coordinadores sectoriales —es decir a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que fungen como cabezas de sector— se establecen en el Acuerdo Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977, conforme a esta disposición se definen los siguientes sectores:

1. Sector de la Secretaría de Gobernación.
2. Sector de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Sector de la Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
5. Sector de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
6. Sector de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
7. Sector de la Secretaría de Comercio.
8. Sector de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
9. Sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
10. Sector de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
11. Sector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
12. Sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
13. Sector de la Secretaría de Turismo.
14. Sector del Departamento de Pesca.
15. Sector del Departamento del Distrito Federal.

Dentro de este mismo ordenamiento se establece que las atribuciones de los coordinadores sectoriales serán las siguientes:

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para lo cual, los coordinadores -- presentarán ante la Secretaría de Programación y Presupuesto -- los proyectos de presupuesto anual de las entidades agrupadas en su sector, en los términos previstos por los Artículos 6o., 17o., 21o., de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos y programas de actividades de las entidades agrupadas en el sector, bajo su coordinación que requieran financiamiento para su realización, en los términos del Artículo 2o. de la Ley de Deuda Pública.

d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades bajo su coordinación, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la Ley General de Deuda Pública.

e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades agrupadas en el sector correspondiente.

f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la -- coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Finalmente, se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal -- tanto las modificaciones de la estructura y base de organización de las entidades de cada sector siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, como las iniciativas para fusionar o disolver y liquidar las entidades paraestatales agrupadas

sectorialmente, cuando no cumplan con sus fines u objeto social, o cuando su funcionamiento no se a ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

III CONSIDERACIONES ACERCA DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

En términos generales, las empresas públicas en México se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, por sus propias bases constitutivas, y por el conjunto de disposiciones -- gubernamentales que les sean aplicables. Además de las tres -- Leyes emitidas, en diciembre de 1976 que constituyen la base de la reforma administrativa, a saber:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y la Ley -- General de Deuda Pública existen otras disposiciones que sancionan las actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales, tales como:

- La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, de Diciembre de 1970.
- La Ley de Inspección de Adquisiciones, de mayo de 1972, (abogada por la nueva Ley sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración -- Pública Federal, de octubre de 1979).
- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de enero de 1966.
- La Ley General de Bienes Nacionales, de diciembre de 1968.

Además hay disposiciones que tienen, como objetivo el -- control y vigilancia de los presupuestos anuales de todas las entidades del sector público y no sólo del sector paraestatal, tales -- como:

- La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal (del siguiente año).
- La Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal (del siguiente año).

Dentro del grupo de leyes que sancionan las actividades de

control y vigilancia de las entidades paraestatales, sin duda, la que tenía más importancia era la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta Ley fue emitida por primera vez en diciembre de 1947; en enero de 1966 tuvo la primera modificación y una posterior en diciembre de 1970.

En su versión de 1947 esta Ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar las operaciones financieras de las entidades paraestatales. Para lo cual podría: solicitar informes financieros, revisar, vetar o reformar los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones, practicar auditorías, dar su visto bueno para la realización de las erogaciones importantes, pudiendo vetar las que no se ajustasen al presupuesto, programa, acuerdo del Consejo o Junta de Gobierno, o fueren injustificados o improcedentes por la legislación vigente, promover innovaciones en la organización y funcionamiento de las entidades, fincar responsabilidades por el manejo y operación de los bienes de las empresas y organismos estatales, y autorizar la cancelación de créditos a favor de instituciones.

En base a esta misma Ley la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa intervenía en la selección y formulación de contratos y obras que llevaran a cabo entidades paraestatales, y concentraba la información sobre inventarios de bienes muebles e inmuebles de todas las entidades públicas. En los casos de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectaran al patrimonio de las entidades se haría por Acuerdo Presidencial, refrendado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Las modificaciones introducidas en 1966 van en el sentido de transferir a la Secretaría de Patrimonio Nacional, que desde 1958 había sustituido a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, algunas de las funciones de control y vigilancia financiera de las entidades paraestatales que efectuaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades de la Secretaría de Patrimonio Nacional se dirigieron al control y vigilancia por medio de una permanente auditoría y supervisión administrativa, financiera y técnica de las empresas y organismos.

Interesa destacar que el control y vigilancia que ejercía la Secretaría de Patrimonio Nacional era complementario tanto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de la Presidencia en lo tocante a la autorización de financiamientos y presupuestos anuales de las entidades y de las inversiones.

De acuerdo con esta Ley, en su versión de 1966, la Secretaría de Patrimonio Nacional tenía la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del presupuesto autorizado para Operación e inversión, revisar los estados financieros mensuales, y los dictámenes de los auditores externos y efectuar un permanente seguimiento de la operación técnica, financiera y administrativa de las entidades paraestatales. Las disposiciones sobre enajenaciones de inmuebles, disolución o liquidación de entidades, cancelación de adeudos, etc., tenía un tratamiento similar al de la Ley de 1947.

Las modificaciones incorporadas en diciembre de 1970 se redujeron a la definición de las empresas de participación estatal minoritaria y al compromiso de éstas de inscribirse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que llevaría la Secretaría de Patrimonio Nacional. Se estableció también que esta Secretaría nombraría a un comisario en las empresas de participación estatal minoritaria.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976 la mayoría de los artículos de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal han perdido vigencia y precisión. Lo anterior también es aplicable, aunque en menor grado a la Ley de Inspección y Contratos y Obras y a la Ley de Bienes Nacionales. La Ley Orgánica señala en su Artículo 32 que la Secretaría de Programación y Presupuesto llevará a cabo la mayoría de actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales, que anteriormente caían bajo la responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Dentro de estas funciones se pueden mencionar las siguientes:

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades de instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén encomendados o subordinados a otra dependencia (Fracción XII).
- Disponer la práctica de auditorías a las entidades de -

- la Administración Pública Federal, en los casos que señale el presidente de la República. (Fracción XIII).
- Intervenir en las adquisiciones de toda clase (Fracción XV). Esta función posteriormente se transfirió a la Secretaría de Comercio, según reforma del 8 de diciembre de 1978.
- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación -- que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal, y vigilar la ejecución de los mismos -- (Fracción XVI).

Cabe comentar que el cumplimiento eficiente de estas importantes funciones de control y vigilancia a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto implica la elaboración de leyes específicas, donde se precisen con toda claridad los mecanismos operativos y se delimiten las responsabilidades de las entidades paraestatales, de las dependencias que fungen como cabezas de sector y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La afirmación anterior, en alguna medida, también sería aplicable a las funciones referentes a la programación y presupuestación del gasto público. En el mismo artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponden entre otras, las siguientes funciones importantes en las áreas programática y presupuesta.

- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso, de los grupos sociales, interesados los planes -- nacionales, sectoriales y regionales, de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal, y los programas especiales que fije el presidente de la República (Fracción I).
- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el presidente de la República para mayor provecho general (Fracción II).
- 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. (Fracción IV).

- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. (Fracción V).
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal (Fracción VI).

Sin duda lo planteado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente a sentar las bases para una mejor programación y presupuestación constituye un avance. Sin embargo — al igual que en el caso de las actividades de control y vigilancia del sector paraestatal — se percibe una relativa ausencia de leyes y reglamentaciones actualizadas donde se establezcan con precisión la responsabilidad, tanto de las entidades globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) como las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que actúan como coordinadores de sector dentro del proceso de programación-presupuestación. Esta legislación secundaria ayudaría también a que las entidades tengan claridad sobre los mecanismos operativos existentes y sobre sus compromisos y obligaciones ante las Secretarías Globalizadoras y ante sus respectivas cabezas de sector. Especial importancia, parece tener el definir claramente lo que se entiende por programación y la parte que le corresponde cumplir a cada entidad del Gobierno Federal y del sector paraestatal dentro de este proceso.

Con la Reforma Administrativa se centraliza en la Secretaría de Programación y Presupuesto tanto las actividades de programación y presupuestación del gasto corriente y de inversión de todo el sector público, como las funciones de control y vigilancia del sector paraestatal. Sin embargo, no se ha precisado suficientemente la responsabilidad que en el cumplimiento de estas funciones les toca a las dependencias coordinadoras del sector. Conviene mencionar la relativa ausencia de mecanismos formales e instancias reconocidas para que las entidades cabezas de sector participen específicamente en la toma de decisiones sobre programas y proyectos de inversión, lo cual ha provocado confusión y el empantamiento de algunas decisiones importantes a nivel sectorial.²

²Un importante antecedente dentro del sector industrial lo constituyó la Comisión Coordinadora de Política Industrial, creada durante 1975, con el fin de evaluar y dictaminar sobre todos los proyectos de inversión de las entidades paraestatales.

Dentro de un genuino proceso de programación debe reconocerse, además la especial importancia de las instituciones financieras que actúan como banca de fomento, apoyando, con financiamiento y con recursos capitalizables a las entidades paraestatales. Sin embargo las instituciones financieras tienen como coordinador de sector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sus políticas no siempre son congruentes con las necesidades y objetivos a nivel sectorial. Este es un aspecto que merece especial atención en la definición de los mecanismos de programación sectorial y dentro de la política de financiamiento de las empresas públicas.

Si bien la Reforma Administrativa de 1976-1977 busca responder a los problemas de la falta de programación sectorial y nacional, habría que señalar que no obstante las profundas modificaciones planteadas en el aparato administrativo, la programación, en general, continúa siendo una actividad ausente a nivel nacional y sectorial, y las causas deben buscarse tanto en los problemas derivados de la falta de definiciones políticas, como en la ausencia de un marco jurídico y reglamentario que precise mecanismos operativos, instancias y responsabilidades dentro del proceso de programación presupuestación.

En conclusión, los importantes cambios en la estructura administrativa efectuados al inicio de la administración del presidente López Portillo buscan sentar las bases para una programación sectorial y global. Sin duda, dentro de esta nueva estructura la mayor responsabilidad se le asigna a la Secretaría de Programación y Presupuesto, aunque la agrupación de entidades paraestatales en sectores parece reflejar también la intención de responsabilizar a las cabezas de sector en la definición de políticas y programas a nivel sectorial.

Tanto los cambios de funciones entre dependencias del gobierno central, como la llamada sectorización de las entidades paraestatales parecen estar inspirados en consideraciones lógicas, y sin duda reportarán ventajas dentro de un proceso de programación sectorial y global. Sin embargo, también cabe señalar algunos riesgos y desventajas: la escasa experiencia y el desconocimiento casi general de las actividades de planeación y programación a todos los niveles, incluyendo el de la empresa, puede conducir a la improvisación o incluso a la adopción de decisiones equivocadas en perjuicio de las entidades paraestatales. Puede suceder también que muchos funcionarios del sector central no se percaten de la importancia de las empresas públicas, y no se iden-

tifiquen con la política de promoción, fortalecimiento y consolidación del sector paraestatal. La probabilidad de que esto último suceda aumenta ante la ausencia de políticas explícitas sobre el papel asignado a las empresas públicas a nivel sectorial.

Por ejemplo, no hay precisión, a nivel institucional, acerca de cuestiones como si una empresa debe ser capaz de autofinanciarse, y cuales serán los niveles desables de rentabilidad, si debe asumir la responsabilidad de regular precios, volúmenes de oferta u otros aspectos a nivel sectorial, si debe orientarse hacia la exportación, etc. Todas estas indefiniciones propician que se adopten decisiones casuísticas, y que muchas veces las empresas públicas se conviertan en cargas para el erario.

Una de las formas de contrarrestar esta tendencia sería establecer un control de las empresas públicas en base a resultados. Este sería un control posible dentro de un marco de programación sectorial y global. Sería una base a resultados, utilizando criterios e indicaciones como los niveles de producción alcanzados, la rentabilidad, la productividad y el cumplimiento de objetivos fijados de antemano como se llevaría el control de las entidades paraestatales.

Habría que distinguir, desde luego, según las funciones o el giro de cada entidad. En el sector social los rendimientos se tendrían que estimar de manera diferente a como se medirían en los sectores productivos.

El control en este caso tendría como condición previa la programación, y sería parte de una evaluación en base a resultados que se examinarían en una primera instancia en el seno del Consejo de Administración, u órgano de gobierno equivalente con la frecuencia y periodicidad que resulte más aconsejable.

La experiencia ha demostrado que el excesivo control administrativo o burocrático que se efectúa a priori, como condición para otorgar determinadas autorizaciones, no constituye de hecho un control efectivo y en ocasiones se convierte en obstáculo para la agilidad y mejor funcionamiento de las empresas. Esto no significa que se aconseje la eliminación total de estos controles, aunque sí convendría examinar la forma de aligerar su importancia específica. Este examen parece pertinente ante los importantes cambios de funciones derivados de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente al control y vigilancia del sector paraestatal, pero sobre todo ante

la necesidad de establecer los mecanismos operativos que apoyen el proceso de programación y presupuestación sectorial y global dentro de un marco jurídico congruente.

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

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades implícitas y explícitas al Poder Legislativo Federal, para realizar funciones de control directo sobre las empresas públicas que forman el Sector Paraestatal.

SEGUNDA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga solo facultades implícitas al poder ejecutivo federal, en materia de control de entidades paraestatales, por lo que se sugiere la inclusión de una mención expresa.

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

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

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

SEXTA.- Consideramos que el Estado, y directamente el gobierno debe nombrar como Directores de Empresas Paraestatales a personas debidamente capacitadas, porque en México se improvisa al funcionario público, con graves perjuicios no solamente para la política sino para la economía nacional.

SEPTIMA.- Es urgente, que se cumpla con la conclusión anterior y si no es así, que el estado se retire como administrador de empresas públicas.

OCTAVA. - Aún existiendo la Ley de Organismos Descentralizados, La Secretaría de la Contraloría General de la Nación, debe de vigilar mas de cerca el funcionamiento de las empresas para estatales y si en un término razonable no alcanzan a producir -- ingresos suficientes para sostener su estructura, convertirlas - en empresas mixtas, es decir, participación de la Iniciativa Privada y del Gobierno.

NOVENA - Respecto de la fiscalización que realiza el Poder Legislativo Federal, sólo es aplicable a las Entidades Paraestatales, mediante 3 formas:

Primero: Por la aprobación de sus presupuestos.

Segundo: A través del exámen que realice la Contaduría mayor de Hacienda de la cuenta pública federal, La Cámara de Diputados realiza el ejercicio de las empresas en los términos ya anotados; o bien

Tercero: Mediante comisiones, cualquiera de las cámaras puede investigar el funcionamiento de los - organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. - Hauriou Adré. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ediciones Ariel; Barcelona, 1971.
2. - Carrillo Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", empresas públicas. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México.
3. - Carrillo Alejandro, Las Empresas Públicas en México. INAP. México 1976.
4. - Fernando Solana, "Los Marcos de la Reforma de la Administración", Revista de administración pública, No. 22 México 1971. pp. 41-48.
5. - Secretaría de la Presidencia, México, Inversión Pública Federal. 1925, 1976.
6. - Nava Negrete, "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", Revista de la facultad de Derecho, tomo XV, No. 57 enero a mayo de 1965, México.
7. - Rico Ramírez, Miguel. "El Presupuesto Federal y Las Empresas Públicas", empresas públicas, coordinación general de estudios administrativos, presidencia de la República, México 1978.
8. - Villarreal René y Villarreal R. de Morena. La Empresa Pública, opciones de política económica en - - México, después de la devaluación. Editorial Tecnos, S. A. 1977.
9. - Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1982.
10. - Gutiérrez y González, Ernesto. Descentralización por Servicio, Incompetencia Constitucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio. Aportaciones al Conocimiento de la Administración.

tración pública federal. Secretaría de la Presidencia México 1976.

- 11.- Mantilla Molina Roberto, "Sociedades de Estado", Estudios de derecho público contemporáneo. Fondo de Cultura y - - UNAM. México 1972
- 12.- Tena Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1977.
- 13.- "La Administración del Gasto Público en México", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XL No. 1 - 1974.
- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. - Porrúa 1982.
- 15.- Carrillo Castro Alejandro, Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982. Revista de administración pública números 31, 32 jul. y dic. de 1977. - Ediciones INAP.
- 16.- Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Editora Nacional, 1975.
- 17.- Carrillo Castro Alejandro, La función de control en la administración pública mexicana. Revista de Administración Pública, No. 24 enero-abril 1973 Instituto Mexicano de Administración pública.
- 18.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa México 1982
- 19.- Madrid Hurtado Miguel, Estudios de Derecho Constitucional México, Porrúa 1980.
- 20.- Margain Manautou Emilio, Nociones de Política Fiscal - - U.A.S.L.P. México 1980.
- 21.- Mantielo Canales Angel A. Los efectos financieros económicos contables y administrativos en México del Impuesto al Valor Agregado, México Ed. IEESA, S. A.
- 22 - Burgoa Ignacio, El Juicio de Amparo, Porrúa, México 1978.

23. - Fix- Zamudio Héctor. Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, en estudios de derecho público contemporáneo. UNAM-FCE, 1972.
24. - Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo, en la obra; Las Humanidades en el Siglo XX. Tomo I el Derecho 2^a Ed. México, UNAM. Dirección General de Difusión Cultural. -- 1979.
25. - Margain Manautou Emilio, Nociones de Política Fiscal Mexicana, 4 Ed. México. Ediciones contables y administrativas.
26. - Aguirre Hernández Jorge Manuel, Las Empresas Públicas, en Jurídico No. 11 de julio de 1979, México, D. F.
27. - Carpizo Jorge, a) Derecho Constitucional en la obra: Las -- Humanidades en el Siglo XX Tomo I, el derecho 2^a Ed. México UNAM, Dirección General de Difusión Cultural 1979. - b) La Constitución de 1917 4 Ed. México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1980.
28. - Camacho Manuel, Empresas Públicas y Objetivos Nacionales, "en foro Internacional", Volúmen XX núm. 1 julio-septiembre de 1979, México, D. F.
29. - Acosta Romero Manuel, Lecciones de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa- México 1981.