

29
723

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Estudios Jurídico-Económicos



FUNCION RECTORA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

ABRAHAM SANTIAGO SORIANO

MEXICO, D. F.

1986



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

C. DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E.

El pasante SANTIAGO SORIANO ABRAHAM, con número de cuenta-
7640688-7 elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la di-
rección de la Lic. Margarita Fuchs B., intitulada "FUNCION RECTORA-
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES"

El pasante SANTIAGO SORIANO ABRAHAM, ha concluido la tesis-
de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo
de trabajo por lo cual me permito otorgarle la APROBACION, para los —
efectos académicos.

Me es grato hacerle presente mi consideración.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO-ECONÓMICOS

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitario, a 4 de septiembre de 1986

LIC. MANUEL R. PALACIOS
Director del Seminario.

I N D I C E

INTRODUCCION X

C A P I T U L O I
RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

1. Fundamento Constitucional de la Rectoría Económica
del Estado 1

2. Motivos de la Rectoría Económica del Estado 14

3. Fines de la Rectoría Económica del Estado 18

C A P I T U L O II
CARACTERISTICAS DE LOS REGIMENES JURIDICOS
DE LOS SISTEMAS ECONOMICOS

1. Características del Régimen Jurídico del sistema de
Economía de Mercado 26

2. Características del Régimen Jurídico del sistema de
Economía Centralmente Planificada..... 31

 2.1 Tendencia actual de los regímenes jurídicos de
 los sistemas económicos: Capitalista y Socialista. 39

3. Características del Régimen Jurídico del Sistema Eco
nómico que establece la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos..... 44

3.1 Intervención del Estado a través de Entidades Paraestatales en la economía	49
3.2 Indicios de Entidades Paraestatales en la época Colonial	52
3.3 Indicios de Entidades Paraestatales durante - la etapa independiente, anterior al Porfiriato.	53
3.4 Indicios de Entidades Paraestatales durante el Porfiriato.....	57
3.5 Evolución de las Entidades Paraestatales durante la etapa pos-revolucionaria.....	59

C A P I T U L O I I I

CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES QUE INTERVIENEN EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

1. Regulación de las Entidades Paraestatales en la Constitución Política.....	68
1.1 Concepto de Entidad Paraestatal	68
1.2 Control del Ejecutivo Federal de las Entidades Paraestatales	72
1.2.1 Artículo 90 Constitucional.....	72
1.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	77
A) Ordenamientos anteriores a la Ley de Entidades Paraestatales y de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal	77

B) Contenido actual de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	89
1.2.3 Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986)	92
1.3 Control que ejerce el Poder Legislativo sobre las Entidades Paraestatales.....	117
1.3.1 Artículo 74 Constitucional	117
1.3.2 Artículo 93 Constitucional	118
1.3.3 Algunas Consideraciones sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales	120
2 Participación de las Entidades Paraestatales en las diversas Areas Económicas.....	121
3. Efectos en la economía, con motivo de la desincorporación de las Entidades Paraestatales.....	128
CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFIA.....	139

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

Dentro de las complejas relaciones que se viven en toda sociedad contemporánea, se presentan situaciones sumamente difíciles de armonizar, una de ellas, es el papel económico que desempeña el Estado en nuestra sociedad, propia de un país en vías de desarrollo, en la que adquiere características distintas a las que adopta en países altamente desarrollados. Nuestro tema lo llamamos "Función Rectora del Poder Ejecutivo Federal a través de las Entidades Paraestatales", con la actividad de éstas, el Estado ejerce la rectoría económica en una de sus formas como es la participación directa en el proceso de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios que satisfacen parte de las necesidades de la población.

La actividad económica del Estado, se lleva a cabo de acuerdo a lo que establece nuestra Constitución Política y, la ejerce a través del Poder Ejecutivo Federal y éste lo hace mediante las Entidades Paraestatales.

El presente tema se desarrolla en tres capítulos. En el primero nos referiremos de manera breve al Estado Mexicano, sin el ánimo de hacer una exposición exhaustiva del mismo. Exponemos la rectoría Económica del Estado, tal como se presenta en la Constitución Política es decir, acompañada de la planeación, principios y objetivos ideológicos. Asimismo, mencionamos las causas que motivaron el establecimiento-

de la Rectoría Económica del Estado, que nos remite a la actividad económica gubernamental.

Las relaciones económicas de una sociedad, son reguladas por el derecho que es la cristalización de la economía. Ripert nos dice con acierto, que el derecho es el cuadro de la vida económica y que sin él, no será posible estudiarla, en este orden de ideas, tratamos en el segundo capítulo de señalar las características de los regímenes jurídicos que establecen los dos sistemas económicos que predominan en el mundo. Nos referimos también, a nuestro régimen jurídico -- que establece nuestro sistema económico. Igualmente, estudiamos a las Entidades Paraestatales y a su evolución.

En el tercer capítulo analizamos la forma como el Estado controla y administra a las Entidades Paraestatales. Se comenta la Ley Federal de Entidades Paraestatales y se menciona el panorama actual de las mismas.

C A P I T U L O 1.
RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL -
ESTADO.

El capítulo a tratar versa sobre la rectoría económica del Estado, por lo cual consideramos necesario referirnos - en forma breve al concepto del mismo, toda vez que lo concebimos como una realidad y apreciamos su influencia desde muchos ángulos, lo vemos actuar a través de su actividad legislativa, de la administración, del ejército, de los tribunales de justicia; lo vemos representado en los símbolos patrios; en suma, el hombre forma parte de él, desde su nacimiento hasta su muerte. La palabra Estado, se introdujo en la literatura política por Nicolás Maquiavelo en la época del renacimiento y, sirvió para denominar así, a unidades de poder organizadas territorial y jurídicamente, con características que lo diferenciaron de las organizaciones políticas del pasado, apareció como la unidad de una comunidad organizada y establecida en un territorio. Jorge Jellinek, en su obra Fragmentos de Estado, dice que éste tiene como elementos esenciales "un territorio propio, unos súbditos propios y un poder propio".¹ Hans Kelsen identifica al Es-

(1) JELLINEK JORGE, Fragmentos de Estado. Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1978. p. 1.

tado con el derecho, toda vez que la naturaleza del mismo es un orden jurídico que regula la conducta de los hombres, continúa diciendo que "Como expresión de la Unidad de un orden jurídico, es un punto de imputación".² Es decir, considera al Estado como un centro de imputación normativa, ya que la actividad del mismo, se presenta en forma de actos jurídicos. En la actualidad, se le considera como un ser completo, compuesto de población, territorio, órganos de gobierno y orden jurídico, se le explica por sus elementos y sus finalidades que tienen por objeto la realidad social del hombre, en un época y lugar determinado.

El Estado Mexicano actual, tiene como antecedente al Estado prehispánico, caracterizado desde el punto de vista económico, por ser eminentemente agrícola, pero careció de unidad y organización política en torno al actual territorio de México. Con la conquista, se dió origen al largo periodo Colonial, en que se mantuvieron los principios políticos y económicos de España. A principios del siglo XIX, se originó la lucha por la independencia bajo la influencia de las ideas del Liberalismo, que aspiraba a una nación independiente. Dicho movimiento llegó a su plenitud, con la Reforma consumada por Don Benito Juárez y, según el maestro Felipe Tena Ramírez, fué cuando "El Estado Mexicano se integró defi

(2) KELSEN HANS. Teoría Pura del Derecho. Ed. Universidad de Buenos Aires. Argentina, 1960, p. 189.

nitivamente".³ Sin embargo, los liberales enfocaron su atención a la organización política y jurídica de la sociedad - independiente, que era de vital importancia, de ahí que muchos de los problemas que se plantearon quedaron sin solución, en este orden de ideas el maestro Jesús Reyes Heróles nos dice: "No pretendemos que el Liberalismo Mexicano, haya conciliado libertad y justicia social. Sus hombres intuyeron, eso sí, que no podía haber plena libertad sin justicia social y que difícilmente se podía llegar a ésta sin libertad. Tampoco pudieron nuestros liberales armonizar libertad y economía ordenada, objetivo que aun en nuestros días no es fácil obtener, pero sí captaron que la libertad no era un obstáculo para que la colectividad pública pudiera intervenir en el proceso económico persiguiendo objetivos superiores".⁴ Es comprensible que después de tanta lucha, el país tuviera una economía desequilibrada en virtud de -- que la guerra dió lugar a la inseguridad política que hacía difícil el desenvolvimiento de la actividad económica, así era la situación cuando llegó al poder el General Porfirio Díaz, su régimen se preocupó por un lado, del progreso material, para lo cual dió facilidades para adquirir, explotar y libertad económica en general, por otro lado, se preocupó

(3) TEJIA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano no. Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 21.

(4) REYES HERÓLES JESUS. El Liberalismo Mexicano. Tomo III. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974, p. XVIII.

por mantener en paz al país en la mayor parte de su periodo. "Desgraciadamente, tanto el progreso como la paz de la realidad social, carecía de cimientos sólidos, toda vez que en la realidad, no se había logrado corregir el evidente desequilibrio social y la inestabilidad económica que existía en México, -con la república restaurada".⁵ Aunado a lo anterior, - la permanencia en el poder del General Porfirio Díaz de 1876 a 1911, dió lugar a un profundo malestar del pueblo que deseaba un gobierno democrático, así las cosas, se inició la - Revolución Mexicana como un movimiento que pretendía terminar con la injusticia social que padecían las mayorías. Los principios de la Revolución se incorporaron a la Constitución Política que se promulgó en 1917, que configuró al Estado Mexicano actual como de derecho, así en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece que "La Nación - tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad - privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, - cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". Con este principio el Estado dejó de ser un simple espectador y tiene la facultad que le da

(5) NORIEGA CANTU ALFONSO. Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, S.A., México, -- 1985, p. 210.

la Constitución de intervenir de manera directa en la economía, para proteger a clases y grupos sociales que no pueden hacer frente al libre juego de leyes económicas. De aquí -- que la Constitución Política tiene como una de sus finalidades el bien común, entendido como "la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto de orden material como de orden espiritual, que sean las más favorables, de ---- acuerdo con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran el Estado".⁶ De 1917 a nuestros días, nuestro orden jurídico se ha transformado y adaptado a las realidades de México, así las recientes reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, definen al Estado como -- Rector de la Economía, principio expresado en la Constitu--- ción Política como una de sus decisiones fundamentales, el contenido de las reformas según algunos autores se reencuentra con el espíritu del constituyente de 1917.

La palabra Rectoría significa "Dirección, orientación de algo", la rectoría económica necesariamente nos remite a la actividad económica del Estado. La Constitución Política en su artículo 25, indica que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional", para lo cual el "Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de-

(6) PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL. Lecciones de Filosofía - del Derecho. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982, p. 200.

las actividades que demande el interés general", tales expresiones dan la impresión que el artículo 25, dicta un sistema económico totalitario propio de países como la Unión Soviética, razón por la cual algunos sectores de la sociedad se preocupan por el desmedido intervencionismo gubernamental -- que aparentemente se promueve. Sin embargo, tal apariencia se descarta por lo que dice la última parte del segundo párrafo del mismo, que la actividad del Estado se llevará a cabo "en el marco de libertades que otorga esta Constitución". Las libertades a las que alude el texto mencionado, son las garantías individuales que otorga la Constitución a todos -- los individuos, pero especialmente las consagradas en los artículos siguientes: 5° cuando dice que "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos", de ahí que los particulares llevan a cabo su actividad económica según les convenga para lograr su bienestar, esto es que el Estado no impone a los individuos la actividad económica a desempeñar; el artículo 14 señala que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales -- previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Todo individuo encuentra en esta garantía, protección a sus bienes jurídicos que forman parte de su esfera de derechos, de ahí que el Estado, al regular la actividad económica tiene como límite esta garan-

tía individual; el artículo 16 constitucional nos dice que - "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicili--- lio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Esta garantía prohíbe molestar o afectar la esfera jurídica de los individuos, consecuentemente el Estado al intervenir en la economía y planear su actividad económica, tendrá que respetar esta garantía, por lo tanto, los individuos pueden planear a su manera y satisfacción sin que el Estado deba autorizar e intervenir en dicha actividad.

El artículo 25 en su párrafo tercero señala que en la actividad económica participan los siguientes sectores: público, social y privado. El párrafo cuarto del artículo mencionado, dice que "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas", mismas que determinan el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución y que son: "acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". Sin embargo tanto en el artículo 25 como en el 28 se hace la salvedad de que el sector público podrá participar "por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo-

con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo", como es el caso de servicio de Banca y Crédito que presta, además del Estado el Banco Obrero. Otro -- ejemplo que cabe mencionar es en materia de energía nuclear, en que el sector público por sí o con los demás sectores puede llevar a cabo una serie de actividades productivas en esta rama, e inclusive construir plantas nucleares.

Con la finalidad de lograr los objetivos de la rectoría económica, la Constitución Política contempla la planeación en sus artículos 25, 26 y 73 fracciones XXIX-D y XXIX-E. El primero y segundo señalan la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso de planeación y el tercero hace referencia a la participación que tiene el Congreso de la Unión en la planeación nacional. La planeación en nuestro tiempo no pertenece a un sistema ideológico-económico, sino que constituye un medio para definir acciones, es necesario en todo Estado moderno, empresas e individuos que requieren de acciones eficaces, técnicamente planeadas y controladas, la planeación es útil toda vez que prevee y orienta la actividad económica, planificar "es dar forma orgánica a la actividad económica de una empresa, de un gobierno o de una familia".⁷ Por su parte el investigador Marcos Kaplan define a la planificación como "el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los actores, las estructuras, los -

(7) MARTHER GONZALO. Planificación y Presupuesto por -- Programas. Ed. Siglo XXI. México, 1975, p. 45.

comportamientos y los movimientos que constituyen la sociedad y participan en su modificación y desarrollo, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir del sistema".⁸

El artículo 26 de la Constitución dice que "El Estado - organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo Nacional". La Ley General de planeación dice en su artículo tercero que entiende por planeación nacional del desarrollo "La ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y Ley establecen", continúa diciendo que mediante la -- planeación se fijarán "objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos- de ejecución se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

De las anteriores concepciones se deduce que la planeación es un proceso de racionalización de medios que tratan - de lograr ciertos objetivos, es común en países de economía- dirigida y de economía de mercado, de empresas e individuos,

(8) KAPLAN MARCOS. Estado y Sociedad. Ed. Universidad - Nacional Autónoma de México. México, 1983, p. 217.

sin duda alguna varía en cada país en razón a su desarrollo, época e ideología. De la forma en que los artículos 25 y 26 constitucionales establecen la planeación con el calificativo de democrática se deriva que ésta es: libre, obligatoria, coordinada, inductiva y concertada.

La planeación libre se da "por medio de la actividad espontánea de las empresas y las instituciones sociales y culturales. Las empresas y sociedades jurídicas pueden reglamentar su funcionamiento sin más límites que los impuestos - por la ley".⁹

La planeación coordinada se encuentra en el párrafo tercero del artículo 26 constitucional, cuando dice que se dictarán las bases con el fin de que "el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades - federativas" con el objeto de lograr unificar esfuerzos en - la realización y ejecución de promover en determinadas áreas económicas. Los convenios son instrumentos jurídico-administrativos, programáticos y financieros, establecen las bases - sobre las cuales los tres niveles de gobierno puedan coordinar acciones de interés común.

La inducción permite al Estado intervenir de manera directa en la actividad económica a través de las entidades paraestatales, con lo cual impulsa la actividad económica de - los particulares o bien, el Estado a través de estímulos e -

(9) PALACIOS LUNA MANUEL R., El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 77.

incentivos invita a los sectores privado y social actúen en ciertas áreas económicas. La inducción es "el uso que el -- sector público hace de sus instrumentos o políticas para --- orientar las actividades de los sectores social y privado -- hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo".¹⁰ Tiene su base en el párrafo sexto del artículo 25 - que dice "Bajo criterios de equidad social y productividad - se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía" y, en el último párrafo del mismo -- cuando dice que la ley "alentará y protegerá la actividad -- económica que realicen los particulares y proveerá las condi ciones para que el desenvolvimiento del sector privado con-- tribuya al desarrollo económico nacional, en los términos -- que establece esta Constitución".

La concertación consiste en llegar a un acuerdo para -- realizar acciones económicas conjuntas entre administración-- pública Federal y particulares o sector social. Tiene su ba se constitucional en el párrafo quinto del artículo 25 cuando dice que el sector público podrá participar "por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para - impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo", la naturaleza de esta característica o vertiente de la pla-- neación se da "por una obligación de carácter público a car-

(10) SALINAS DE GORTARI CARLOS. Aspectos Jurídicos de - la Planeación en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, p.- 168.

go de los particulares contraída libremente".¹¹

El carácter obligatorio de la planeación tiene su base en el segundo párrafo del artículo 26 constitucional cuando dice "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración federal", ésta podrá ser "centralizada y paraestatal" según lo señala el artículo 90 de la Constitución, de acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la administración centralizada "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". Asimismo, nos dice que "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal". Ahora bien, cuando los funcionarios respectivos incumplan con las disposiciones del plan y programas, el Estado tiene la facultad de sancionarlos de acuerdo al título cuarto de la Constitución Política llamado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

La rectoría económica consiste en la dirección por parte del Estado del desarrollo nacional, integrando la actividad económica consecuencia de:

- 1.- La intervención directa del Estado en áreas estratégicas

(11) RUBIO CUETO ERNESTO del. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 449.

gicas y su participación única o concertada con los demás -- sectores en áreas prioritarias.

2.- Los convenios de coordinación entre el sector público federal y las entidades federativas.

3.- Las medidas inductivas por parte del Estado hacia - los demás sectores.

4.- Los contratos suscritos libremente por los particu-- lares y sector social con la Administración Pública Federal.

Una vez más, nos permitimos recalcar que la Constitu-- ción Política contempla la planeación como un instrumento pa-- ra concretizar acciones y racionalizar recursos, pero no da al Estado la facultad de intervenir en la actividad económi-- ca de los particulares, al respecto nos dice el maestro Ma-- nuel R. Palacios que "no puede hablarse de hegemonía del Es-- tado en la planeación, la que no puede ser ni económica ni -- jurídica; no económica, porque eso requiere que el Estado -- tenga en sus manos, el manejo de toda la economía, esto es, -- un sistema económico totalitario, suprimiendo el régimen de -- propiedad privada y el mercado libre, etc.,. Y no en lo ju-- rídico por consecuencia, habría que cambiar todo el orden ju-- rídico de los Derechos Humanos".¹²

Ya para terminar con este inciso referente a la recto-- ría económica, cabe señalar que ésta representa un reto para el Estado en virtud de que debe procurar el beneficio gene-- ral, respetando las garantías individuales, el maestro Enri--

(12) PALACIOS LUNA MANUEL R., ob. cit., p. 77.

que Sánchez Bringas nos dice que la rectoría económica "constituye una decisión fundamental, porque reafirma la supremacía interna que como atributo soberano tiene el propio Estado; porque al conformar parte del contenido ideológico de la Constitución, objetiviza las reglas a las que deben someterse en materia económica los sectores público, social y privado; porque delimita el concepto de "unidad nacional" con lo cual se posibilita la disminución de la inseguridad constitucional que en el pasado originaron las tensiones entre los sectores concurrentes a la actividad económica".¹³

2. MOTIVOS DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.

Surge la cuestión de ¿porqué el Estado es rector de la economía? o porqué interviene en la misma. Esta actitud -- fué adoptada ante las injusticias sociales que produjo el -- sistema liberal que proclamó la libertad y bajo el amparo de su interpretación excesiva, se llegó al acaparamiento, explotación e injusticia, en este sentido el profesor Samuelson -- nos dice que "Quizá la América del siglo XIX se acercó más -- que ninguna otra sociedad a ese estado del laissez faire que Carlyle llamó 'anarquía más policía'. El resultado fue un -- siglo de rápido progreso material y un ambiente de libertad individual. También hubo crisis económicas periódicas, un --

(13) SANCHEZ BRINGAS ENRIQUE. Constitución Mexicana; -- Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 274.

agotamiento despilfarrador de recursos naturales irremplazables, discriminación social ... extremos de pobreza y riqueza, corrupción de la Administración por parte de grupos de interés y a veces, suplantación de la competencia autorreguladora por el monopolio".¹⁴ La Constitución de 1917, da al Estado la responsabilidad fundamental de promover el desarrollo equilibrado del país, con la finalidad de beneficiar a toda su población rural y urbana. Al promoverse las reformas a los artículos constitucionales 25,26 y 28 en el año de 1982, mismos que expresan la rectoría económica del Estado se dijo en la exposición de motivos del Ejecutivo que tales reformas tomaban en consideración que "De principios del siglo XX a la novena década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural y urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva". Continúa diciendo tal exposición de motivos que las "relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. .. La sociedad ha cambiado. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar

(14) PAUL SAMUELSON. Economía. Ed. Celypso, S.A., Madrid, 1984, p. 159.

sus puntos de vista". En el ámbito internacional "La vinculación de México con el resto del sistema capitalista occidental se ha estrechado conforme se ha venido consolidando en la sociedad mexicana el modo de producción capitalista. Esa vinculación se puede apreciar en el intercambio de mercancías y servicios que el país realiza con el resto del mundo; en las relaciones financieras y crediticias que México tiene con los círculos de poder económico; en el monto y naturaleza de la inversión extranjera que se ha establecido en el país; en la dependencia tecnológica de la economía en su conjunto respecto del exterior, y en el predominio de las costumbres y la cultura de las sociedades capitalistas desarrolladas sobre la sociedad mexicana, en particular sobre las capas medias y altas que viven en las ciudades".¹⁵ Las relaciones de nuestro país con el exterior no han sido del todo benéficas y han dado lugar a la dependencia y desigualdad de México respecto del exterior. En lo interno, nuestra Constitución contempla un desarrollo equilibrado de la población rural y urbana, pero la desigualdad sigue existiendo en la misma ya que, el analfabetismo, mala alimentación, falta de vestido, empleo y vivienda, es común en mexicanos que forman parte de la población urbana, el problema se agudiza en la población rural, la cual según González Casanova, es dueña de una "economía de subsistencia predominante, mínimo ni-

(15) CORDERA ROLANDO Y TELLO CARLOS. La Disputa por la Nación. Ed. Siglo XXI. México, 1984, p. 15.

vel monetario y de capitalización; tierras de acentuada pobreza agrícola o de baja calidad".¹⁶ Nos sigue diciendo el autor que podemos apreciar otras deficiencias como semilla y ganado raquíptico escasos; técnicas atrasadas que se refleja sobre todo en la baja productividad. El desarrollo sin duda se ha registrado pero ha sido regional y desigual, debido en gran parte a la mala distribución de la población en el territorio nacional, por lo mismo la actividad económica se localiza en los grandes núcleos de población que son centros importantes de consumo "En consecuencia, hacia ahí fluye la población que crecientemente demanda vivienda, transporte, escuelas, agua potable y otros servicios, siempre brindados a base de subsidios y a expensas del desarrollo de zonas del país, que, teniendo recursos potenciales, carecen del atractivo que la cercanía de los centros de consumo tienen para la iniciativa del empresario individual".¹⁷ Así pues, la distribución territorial de la población y de la actividad económica hacen de México un país de contrastes donde se dan extremos de pobreza y riqueza. De aquí, que la gestión directa del Estado, se ha diversificado con diversas instituciones, organismos y empresas que forman parte del sector paraestatal, con el que trata de atender necesidades de la población y lograr el desarrollo de México. Ese sector que --

(16) GONZALEZ CASANOVA PABLO. La Democracia en México. Ed. Era. México, 1984, p. 105.

(17) C. ROLANDO Y T. MACIAS CARLOS. ob. cit., p. 39.

surgió en muchas ocasiones de disputas por el poder económico que dió lugar a conflictos e inseguridad política, el C.-Diputado Luis de la Madrid Virgen, en los debates que aprobaron las reformas mencionadas el 27 de noviembre de 1982, señaló que en el pasado si surgía "un organismo público, si -- los mecanismos presupuestales y financieros se alejan de la ortodoxia del siglo XIX, de inmediato, se levantan las voces augurando que el país se aproxima a la transformación socialista del régimen de producción económica; si el estado o el gobierno por vía de una ley o de una medida específica establece un estímulo, un mecanismo de aliento o sea condiciones adecuadas al desarrollo de iniciativas económicas de los particulares, con prontitud se levantan las otras voces para señalar con tremendismo que el gobierno abandona la línea revolucionaria".

De lo anterior se observa que con la rectoría económica se intenta hacer frente a la desigualdad económica y social de nuestro país, toda vez que permite al Estado, fomentar y estimular la actividad económica que haga de México un país más competitivo y menos dependiente del extranjero, además -- de que aparentemente se da mayor seguridad política-económica al definir las áreas en que el Estado interviene, sin --- afectar los intereses particulares.

3. FINES DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.

Las reformas a los artículos 25,26 y 28 constitucionales, definen al Estado como rector de la economía del país,-

con la finalidad de lograr su desarrollo, procurando mantener el equilibrio e igualdad de la sociedad, es decir el desarrollo debe reflejarse en el progreso general y no en el desarrollo de ciertos sectores a costa de la pobreza de otros. Sin duda alguna esta finalidad se incorpora a nuestra ley fundamental, debido a las tendencias sociales de la población toda vez que como G. Radbruch nos dice "la ley jurídica tampoco debe ser inventada por el hombre, sino solo descubierta; no debe ser fijada sino solo reconocida".¹⁸ Este objetivo que establece nuestro orden jurídico, intenta transformar la realidad económica existente y garantiza que el Estado busque el bien común de la población con el desarrollo. Este no lo contempla como un fenómeno estrictamente económico sino que se presenta con una serie de objetivos que se necesitan en la realidad social de México, así el artículo 25 dice que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea".

- 1.- Integral;
- 2.- Que fortalezca la soberanía nacional;
- 3.- Que fortalezca el régimen democrático y
- 4.- Que se logre una justa distribución del ingreso y riqueza.

Al establecerse este principio se hizo utilizando una serie de conceptos políticos y de los cuales trataremos de

(18) RADBRUCH G., Introducción a la Ciencia del Derecho S/ed. Madrid, 1930, p. 35.

dar una idea:

En relación al carácter integral del desarrollo, diremos que el mismo es un proceso orgánico integral y constructivo que busca "disminuir el hambre, la ignorancia, la mortalidad infantil; en una palabra el dolor y las calamidades -- que abaten a miles y millones de seres Humanos".¹⁹ Un país se desarrolla, cuando crece su producción y aumenta el ingreso y permite que la población eleve su nivel de vida, el investigador Marcos Kaplan nos dice que el desarrollo implica "el surgimiento de propiedades nuevas, de diversidades cualitativas; la complejización y enriquecimiento de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; la creación de formas, valores, ideas, estilos de vida, ..." ²⁰ La Constitución responsabiliza al Estado del logro del desarrollo, de tal forma que el progreso sea general para todos los sectores de la población, sin embargo, dada la complejidad de la sociedad mexicana y a la situación económica interna y externa, este objetivo se lograría después de varias décadas de esfuerzos.

El segundo objetivo es fortalecer la Soberanía Nacional, etimológicamente la soberanía significa lo que está por encima de todo o de "super omnia", sobre todas las cosas, --

(19) LENERO O. LUIS Y TRUEBA JOSE. La participación del Pueblo en el Desarrollo. Ed. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C., México, 1970, p. 4.

(20) KAPLAN MARCOS. Estado y Sociedad. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 126.

"La idea sobre la soberanía se gestó en los finales de la -- edad media para justificar ideológicamente la victoria que -- alcanzó el rey, sobre las entidades de poder que le habían -- mermado su autoridad: el papado, el imperio y los señores -- feudales. Del primero reivindicó la integridad del poder -- temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminis-- cencia del imperio romano le debían los príncipes al empera-- dor; de los señores feudales recuperó la potestad pública -- que en todo o en parte había pasado a su patrimonio".²¹ El -- mérito mayor de Bodino nos dice el maestro Mario de la Cueva -- "fue haber ofrecido las primeras definiciones de la repúbli-- ca y del concepto de soberanía cuando dijo 'República es un -- gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común, -- con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y per -- petuo de la república!'.²² Nuestra Constitución Política -- nos dice en su artículo 39 que "La soberanía Nacional reside -- esencial y originariamente en el pueblo ... El Pueblo tiene -- en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modifi-- car la forma de su gobierno". En nuestros días hablar de so -- beranía nacional implica que un Estado no debe estar subordi -- nado ni limitado por cualquier otro poder externo e interno, -- es soberano cuando es independiente de otros y es supremo en -- lo interior en virtud de que la potestad del Estado se ejer--

(21) TENA RAMIREZ FELIPE. ob. cit., p. 5.

(22) HELLER HERMAN. La Soberanía. Ed. Universidad Na-- cional Autónoma de México. México, 1965, p. 14.

ce sobre los individuos que están dentro del territorio del mismo, al respecto, Radbruch nos dice que "La esencia de un Estado de un Estado normal o regular, requiere que sea soberano, que constituya el supremo poder en la tierra que no soporta surgir otro sobre sí, ni junto a sí, dentro de su territorio".²³ La intención de fortalecerla se explica en virtud del grado de dependencia económica de México respecto del extranjero y que la vulnerabilidad de nuestra economía sin duda la pone en riesgo. En la medida que el desarrollo nos permita producir bienes necesarios para satisfacer las necesidades elementales y se diseñe una política comercial amplia, seremos independientes. Ciertamente en el mundo complejo contemporáneo, es difícil como Nación ser autosuficiente pero, se requiere depender menos de un país y en general del exterior en todo aquello que implique sumisión y limitación del poder de negociación del Estado Mexicano.

El tercer fin de la rectoría económica es fortalecer el régimen democrático, para hablar de ella, y de acuerdo con el decir del maestro Tena Ramírez, "partiremos de la clasificación Aristotélica. Para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría;"²⁴

De tal planteamiento se distinguen formas puras que devienen en formas impuras cuando se desvía del objetivo de be

(23) RADBRUCH G., ob. cit., p. 46.

(24) TENA RAMIREZ FELIPE. ob. cit., p. 89.

neficiar a todos por igual. La monarquía se da cuando el gobierno reside en un individuo y emplea el poder en beneficio de todos, deviene en tiranía cuando ese individuo emplea el poder en beneficio de sí mismo o de sus favoritos; la aristocracia se da cuando el gobierno reside en una minoría y el poder lo utiliza en beneficio de todo el pueblo, y se convierte en oligarquía si esa minoría utiliza el poder para beneficio de la misma; la democracia se da cuando el gobierno reside y lo detenta la mayoría de la colectividad y se favorece a todos por igual, se transforma en demagogia cuando ese poder se usa en beneficio sólo de los desposeídos. La democracia así entendida como el gobierno en manos del pueblo, es difícil que se presente en la vida compleja del Estado Mexicano actual, en donde existen diversos grupos y clases sociales que no participan de manera amplia y en la misma forma en la actuación del Estado. La democracia nos dice el maestro Francisco Berlín Valenzuela, "es una forma de vida basada en un supuesto racional de conveniencia dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad, solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados".²⁵ Nuestra Constitución Política hace referencia a la democracia en los siguientes artículos:

(25) BERLÍN VALENZUELA FRANCISCO. Derecho Electoral. -- El. Porrúa, S.A., México, 1980, p. 52.

3º.- Nos explica que debemos considerar a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante - mejoramiento económico, social y cultural del pueblo";

39.- Nos dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es lo que caracteriza a la democracia según Aristóteles;

40 .- Establece que el gobierno es "representativo y democrático".

En su artículo 26, la Constitución alude a la planeación democrática y participativa de la sociedad en el desarrollo. Esta nueva apertura a la democracia se deriva del - segundo párrafo del artículo mencionado cuando nos dice "Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas del desarrollo" y el párrafo tercero nos dice que "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática ...", en la práctica se reciben opiniones de organizaciones empresariales, campesinos y obreras fundamentalmente. De aquí, que se necesita organizar a la población y paralelamente se debe procurar la democratización interna de las mismas, en virtud de que las actuales no abarcan a toda la población y no tiene derecho a voto sino sólo voz.

El cuarto punto u objetivo de la rectoría económica es lograr una mejor distribución del ingreso y de la riqueza, -

toda vez que conforme mas pobres es un país, mas bajo es el nivel de vida y mayor es la desigualdad, en nuestra época se refleja en los bajos ingresos que no permiten disfrutar de los satisfactores que necesita todo individuo para su bienestar. Mediante la distribución mas justa del ingreso, la sociedad alcanzará condiciones dignas, que le permita gozar de la educación, salud, empleo, vivienda, alimentación y demás satisfactores a través de los cuales la población pueda desenvolverse plenamente.

Con las recientes reformas constitucionales, el Legislador incorporó a nuestra Ley Fundamental, el principio de la rectoría económica, con lo cual dió validez jurídica a tal principio, Radbruch nos dice "el legislador puede dar a sus determinaciones el contenido que le plazca, sin embargo, solo puede proporcionarles vigencia jurídica, en tanto no lo aleje demasiado de la realidad, de la vida popular".²⁶ De la aplicación y cumplimiento de tal principio, depende su legitimidad y eficiencia jurídica-social. Esta nueva responsabilidad del Estado surge ante la evolución y complejidad de la sociedad, en la que lamentablemente existe falta de creencia y participación en el desarrollo y con éllo, en el futuro del país. De aquí, la conveniencia de que la efectividad de tal principio, sirva para que se acreciente la creencia de la sociedad en su progreso y en las acciones del Estado.

(26) RADBRUCH G., ob. cit., p. 7.

C A P I T U L O I I
CARACTERISTICAS DE LOS REGIMENES JURIDICOS
DE LOS SISTEMAS ECONOMICOS

1. CARACTERISTICA DEL REGIMEN JURIDICO DEL SISTEMA DE ECONOMIA DE MERCADO.

Para referirnos a las características de los regímenes jurídicos de los sistemas económicos actualmente existentes, es importante citar lo que el profesor Samuelson nos dice: - "Al final de la segunda guerra mundial el panorama había cambiado: el mundo estaba dividido en grandes bloques ... Nor--teamérica, Europa Occidental, Japón y Australia, la Unión Soviética, China, y los demás países socialistas de Europa --- Oriental seguían otro".¹ Por su parte Don Antonio Carrillo-Flores señala "En el mundo de hoy, de acuerdo con la más respetable y universal de las organizaciones internacionales, - la de las Naciones Unidas, los países se clasifican, en cuanto a su aparato de producción y distribución de bienes y de servicios, en dos categorías: los de economía de mercado y - los de economía centralmente planificada".² Juan Pablo II, - nos menciona que "el capitalismo tiene como sistema, y siste

(1) PAUL SAMUELSON. Economía. Ed. Celypso, S.A., Ma---drid, 1984, p. 933.

(2) CARRILLO FLORES ANTONIO. Constitución Mexicana: -- Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, S.A., Mé--xico, 1985, p. 454.

ma económico social, en contraposición al "socialismo" ".³ - Mas adelante al referirse al problema del trabajo que para él, ha sido planteado como el gran conflicto entre los propietarios de los medios de producción y los individuos que con su trabajo participan en el proceso productivo, señala que "Este conflicto, interpretado por algunos como un conflicto socio-económico con carácter de clase, ha encontrado su expresión en el conflicto ideológico entre el liberalismo entendido como ideología del capitalismo, y el marxismo, entendido como ideología del socialismo ...".⁴

De todo lo anterior, podemos apreciar dos regímenes jurídicos de los sistemas económicos: el capitalismo o también llamado de mercado libre y el colectivista o también llamado centralmente planificado. Ahora bien, todo sistema económico contiene las características de la actividad económica, según Raymond Barre, todo sistema económico se caracteriza por un espíritu, una forma y por una sustancia, estos tres elementos o características, las explica de la siguiente manera:

" 1.- El espíritu, es decir el conjunto de motivos predominantes en la actividad económica.

2.- La forma, o sea, el conjunto de elementos sociales, jurídicos e institucionales que definen el marco de la

(3) JUAN PABLO II. El Trabajo Humano. Ediciones Paulinas. México, 1985, pp. 30-31.

(4) Ibídem, pp. 47-48.

actividad económica, y condicionan las relaciones entre los sujetos económicos (Régimen de propiedad, condiciones de trabajo, conducta del Estado).

3.- La sustancia, es decir, la técnica considerada como el conjunto de procedimientos por mediación de los cuales se obtienen y se transforman los bienes".⁵

Dentro del sistema económico Capitalista o de economía libre, el espíritu que predomina en la actividad económica, es de lucro y de máximo beneficio, consecuentemente se registra cierto grado de competencia, debido a que se cuenta con técnicas altamente desarrolladas en virtud de que, la industria está en constante evolución para producir bienes y servicios tendientes a satisfacer las necesidades de la población. Raymond Barre al referirse al régimen jurídico de este sistema propio de los Estados Unidos de Norteamérica y de todo el mundo industrializado occidental, nos dice que su organización jurídica y social se caracteriza por los siguientes aspectos:

" a) La propiedad privada de los medios de producción: éstos no excluyen en ciertos sectores la existencia de una propiedad pública de dichos medios. Con todo, predomina la propiedad privada.

b) La libre disposición, por parte del trabajador, de sus fuerzas de trabajo. El trabajo es una mercancía, ofreci

(5) RAYMOND BARRE. Economía Política. Tomo I. Ed. Ariel S.A., Barcelona España, 1971, p. 154.

da y demandada, según una remuneración fijada en un contrato. El trabajador, jurídicamente, es libre.

c) Papel central del empresario, que combina, a través del mercado, los factores de producción (trabajo y capital) ... Adquiere los factores en los mercados de trabajo y capital y produce para el mercado, es decir, para una demanda, que expresa sus deseos a través del poder de compra ... El empresario figura central de la producción, asegura igualmente la distribución del producto, en tanto que reparte salarios, intereses y recibe beneficios.

d) El Estado no participa directamente en la actividad económica, ... La economía, en definitiva, está movida por los intereses privados".⁶

Las Constituciones Políticas de todos los países que -- adoptan tal sistema, permiten que los particulares detenten la propiedad privada de los medios de producción, tales como la tierra, máquinas, fábricas y demás bienes económicos.

La producción, comercialización, distribución y consumo de bienes necesarios para satisfacer las necesidades de la población, dentro de un sistema de economía de mercado, --- atiende a la demanda del mismo, es decir, se efectúa en base al libre juego de la oferta y demanda que tiene lugar a través de las unidades privadas y se destina como ya hemos dicho a los consumidores que tienen capacidad para adquirirlos.

Existe la libre contratación del trabajo, que consiste

(6) RAYMOND BARRE. ob. cit., p. 156.

esencialmente, en la facultad o derecho que tienen los individuos, de ofrecer su fuerza de trabajo a otros que a su vez tienen la opción de contratarlos.

El sistema de economía de mercado, conocido también como capitalista, surgió en el siglo XVIII y se consolidó en el siglo XIX, e inicios del presente, tuvo como punto de partida, la libertad, por lo cual se el identifica con el liberalismo debido a la libertad económica que se dió y que se refleja en el famoso principio "dejad hacer, dejad pasar". Durante los inicios de este sistema el papel del Estado se limitó a la defensa exterior, administración de la justicia y en dar facilidades con la finalidad de que la iniciativa individual, se desarrollara por sí misma toda vez que se creía que era el camino para alcanzar el progreso de la sociedad.

Según el investigador Jorge Witker, los factores que determinaron su gestación fueron:

- 1.- consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra);
- 2.- apertura de los mercados internacionales;
- 3.- invenciones tecnológicas productivas;
- 4.- consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción;
- 5.- división social del trabajo;
- 6.- desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad);
- 7.- desarrollo de instrumentos financieros normati---

vos y bancarios y de sociedades mercantiles;

8.- presencia de un estado abstencionista con limitadas tareas;

9.- la economía es una actividad autorreguladora por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo;

10.- la libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países".⁷

2. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN JURIDICO DEL SISTEMA DE ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA.

En primer lugar: cabe señalar que las características del régimen jurídico del sistema de economía centralmente -- planificada, se caracterizan por ser opuestas a las del capitalismo, toda vez que han estado en constante pugna. El sistema de economía colectivista prácticamente se inicia en la Unión Soviética, con el triunfo de la Revolución Socialista de octubre de 1917.

En segundo lugar; este sistema - como arriba se menciona -, se adopta primeramente en la Unión Soviética y posteriormente a otros países de Europa Oriental y Asia, en los que se ha desarrollado de manera muy especial, después de la segunda guerra mundial.

Lo anterior lo precisan algunos autores soviéticos cuan

(7) WITKER V. JORGE. Derecho Económico. Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1985, p. 27.

do dicen que, "El rasgo más importante de nuestra época consiste en haber desbordado el socialismo el marco de un solo país, en su transformación en sistema mundial y, debido a -- a ello, en la existencia simultánea de dos sistemas económico-sociales mundiales opuestos: el capitalista y el socialista, que se desarrollan de acuerdo con leyes económicas distintas y en sentidos opuestos".⁸

Este sistema, ahora adoptado jurídicamente por varios países, constituye una nueva forma de plantear y solucionar los problemas económicos del hombre, y que en la actualidad abarca este sistema a varios millones de seres humanos, autores soviéticos sostienen que "en la actualidad, ... los países del sistema socialista mundial ocupan el 26 por 100 del territorio de nuestro planeta y en él viven el 35,5 por 100 de la población, o más de mil millones de personas".⁹

Dentro de este sistema, el espíritu que predomina en la actividad económica, es el de evitar la desigualdad económica y social del hombre. Este no se le considera ya, como la base y fin esencial en la sociedad, toda vez que sobre los intereses del individuo en particular existen intereses de grupo, que deben prevalecer sobre los primeros.

En tercer lugar; las Constituciones Políticas de los -- Estados que adoptan el sistema económico socialista --contra-

(8) SPİRİDINOVA ATLAS Y OTROS. Curso Superior de Economía Política. Tomo II. Ed. Grijalbo, S.A., México, 1965, p. 841

(9) *Ibidem.* p. 842.

riamente a las de los Estados con un sistema de economía de mercado- establecen la propiedad colectiva de los medios de producción, es decir sus ordenamientos jurídicos fundamentales, asientan como base de sus sistemas económicos, la propiedad social.

Así pues, con la supresión de la propiedad privada sobre los medios de producción, tratan de evitar fundamentalmente "La explotación del hombre por el hombre", toda vez que "la propiedad social sobre los medios de producción, las relaciones de producción entre los hombres son relaciones de colaboración, de compañerismo y de ayuda recíproca de personas libres de la explotación".¹⁰

Ahora bien, la producción va en función de los medios necesarios para la misma, (tierra, máquinas, fábricas, ---- etc.,) están, dentro de una economía socialista, en manos del Estado y no en las de propietarios privados. La producción se lleva a cabo a través de entidades estatales, que tienen como función producir bienes y servicios que requiere la población para satisfacer sus necesidades, para lo cual se cuenta con técnica también altamente desarrollada. Luego entonces la producción, distribución y consumo, se efectúa de acuerdo a la planificación del Estado que tiene la característica de ser centralizada; consecuentemente, la planificación fija: objetivos, medios e incluso tiempo o periodo en

(10) SIPIRIDINOVA ATLAS Y OTROS. Curso Superior de Economía. Tomo I. Ed. Grijalbo, S.A., México, 1965, pp. 3-4.

que deben realizarse. Por otra parte es el Estado quien fija los precios de bienes y servicios.

Por lo cual, no existe libertad económica de los individuos y, les está prohibido realizar cualquier actividad económica, que contravenga lo establecido por los planes económicos del Estado, en virtud de que sólomente ellos contienen políticas y procesos idóneos para lograr fines sociales específicos.

Por todo lo anterior se observa que las Constituciones Políticas que establecen este sistema económico, facultan al Estado intervenir de una forma total en la economía nacional es decir, la intervención es directa y detallada en la actividad económica.

Raymond Barre al referirse a este sistema, señala que - "La organización jurídica y social se caracteriza por la propiedad colectiva de todos los medios de producción en tanto que los bienes de consumo pueden ser objeto, en todo o en parte, de propiedad privada. El Estado, que por medio de los procedimientos de planificación dirige la producción y reparte autoritariamente el producto total, de tal forma que se asegura un equilibrio entre la producción total y demanda total de una parte, y un equilibrio entre el ahorro y la inversión por otra".¹¹

El maestro Manuel P. Palacios, al tratar esta cuestión, se refiere a la economía soviética y señala que "La Constitución Política de la U.R.S.S., suprime la propiedad privada -

(11) R. BARRE. Ob. cit., p. 157.

de los bienes de producción (tierra laborable, fábricas, bancos, etc.); el Estado fija los precios de acuerdo con los datos de producción y consumo de los mismos; impone las condiciones generales de trabajo (jornada, salarios, etc.), suprimiendo la huelga como derecho de los trabajadores y estableciendo, medidas administrativas para resolver conflictos de trabajo. Las empresas, son empresas del Estado, el crédito, lo maneja el Estado a través del Banco central; los salarios, se fijan por el Estado y el consumo de bienes se regula por la entidad gubernamental correspondiente.

Todo esto lo puede lograr el Estado socialista, por medio del plan económico ...".¹² Continúa diciendo nuestro autor que dicho plan se hace "de acuerdo con los fines que se consignan en la Constitución Política, como base jurídica de su economía".¹³

Al efecto vamos a referirnos a la Constitución Política o Ley fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, del 7 de octubre de 1977, que en virtud de que la Unión Soviética es el país que está al frente del bloque socialista, ha servido como modelo para los demás países en diferentes matices, son partidarios de tal sistema. La Constitución Política mencionada, en su capítulo dos denominado -- del "Sistema Económico", establece lo siguiente:

(12) PALACIOS LUNA MANUEL R., El Derecho Económico. - Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 66.

(13) Idem.

El artículo 10 dice: "La base del sistema económico de la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas. Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesarias para el desempeño de sus tareas estatutarias". En atención a este artículo, la economía soviética se define como un sistema en donde no existe la propiedad privada es decir los medios de producción no se encuentran en manos de los particulares sino en poder del Estado.

El artículo 11 señala: "La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma fundamentalmente propiedad socialista".

En cuanto a los salarios, éstos se establecen en atención a lo que señala el párrafo segundo del artículo 14 cuando dice: "El Estado ejerce el control de los medios de trabajo y consumo según el principio socialista 'De cada cual según su capacidad, a cada cual, según su trabajo'".

La producción como antes se ha dicho, se efectúa por medio de entidades estatales y de acuerdo al artículo 15 tiene como meta lo siguiente: "El objetivo supremo de la producción social en el socialismo es la más plena satisfacción de las crecientes demandas materiales y espirituales del mismo".

La producción se hace en base a los planes económicos obligatorios para toda la sociedad, al respecto el artículo-

15 de la Constitución de la Unión Soviética dice: "La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país". En el segundo párrafo del mismo artículo se refiere a los planes que son el punto de partida y el marco dentro del cual se lleva a cabo el desarrollo de aquella Nación: "La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada -- con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras modalidades económicas. Para ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos". Según lo anterior, este artículo señala que se utilice un sistema democrático para la elaboración de los planes estatales de desarrollo, además de que en la actualidad es parte esencial del discurso político en la Unión Soviética, así en el Informe político del comité central del PCUS al XXVII Congreso del Partido, durante el presente año se dice: "Desde que fué aprobado el actual Programa del Partido, la sociedad soviética ha avanzado mucho en su desarrollo. En realidad hemos reconstruido de nueva planta todo el país, hemos avanzado logros inmensos en la economía, la cultura y el terreno social, hemos educado generaciones de constructores de la nueva sociedad ... En la democracia, la obra viva de los trabajadores, veía V.I. Lenin la principal fuerza del desarrollo-

del nuevo régimen. Más que nadie tenía Lenin fe en el pueblo y velaba por el ascenso de la actividad política y la cultura de las masas, recalcando que el analfabetismo está al margen de la política ... La democracia es el aire sano y puro, el único en el que puede desarrollarse la vida plerótica del organismo social socialista. Así se explica que .. la aceleración del desarrollo de la sociedad es inconcebible e imposible sin el continuo avance de la democracia socialista, de todos sus aspectos y manifestaciones ... El fomento de la autogestión del pueblo reclama que se sigan profundizando los principios democráticos en la gestión, en la actividad de los comités ejecutivos de los soviets, de sus departamentos y de todos los demás organismos estatales".¹⁴

Cabe mencionar que este ordenamiento jurídico fundamenta permite ciertas actividades de acuerdo al artículo 17 que dice: "En la URSS se permite, en consonancia en la ley, la actividad laboral individual en la esfera de la pequeña producción artesanal, de la agricultura y de los servicios a la población y, también, otros tipos de actividad basados exclusivamente en el trabajo personal de los ciudadanos y los miembros". Existe también la posibilidad de que los bienes de consumo y los ingresos del trabajo pueden ser objeto de propiedad particular, además de que el Estado protege el de-

(14) GORBACHOV MIJAIL. Informe Político del Comité Central del PCUS al XXVII Congreso del partido, el 25 de febrero de 1986, pp. 5,53-55.

recho de herencia.

2.1 Tendencia actual de los regímenes jurídicos de los sistemas económicos: Capitalista y Socialista.

En nuestros días, desde el punto de vista económico, el mundo tiene dos formas distintas de plantear y solucionar -- los problemas económicos: la que se hace en base a lo que establece el régimen jurídico del sistema económico de libre - empresa y la que se hace de acuerdo a lo que establece el -- sistema de economía centralmente planificado.

Sin embargo, ante la realidad compleja de nuestro siglo en que el hombre se lanza a la conquista del espacio pero, - en el que también mueren seres humanos de hambre, es lógico suponer que el marco de estos dos sistemas resulta insufi--- ciente de dar respuesta a las necesidades del hombre. Vivimos en una época de agudas e interrelacionadas crisis, que - tal parece no tienen principio ni fin, las circunstancias ac--- tuales nos ponen de manifiesto, que no vivimos en un mundo - racional, que no hay congruencia entre el avance científico- y tecnológico con las relaciones sociales prevalectentes, -- en que tampoco hay congruencia entre lo que establecen los - ordenamientos fundamentales y la realidad que se vive. Con- justa razón, John Kenneth Galbraith, nos dice que la seguri- dad del pensamiento económico del pasado, contrasta con la - creciente incertidumbre con la que se enfrentan los proble- mas en nuestra época. "En el siglo pasado -nos dice este -- autor- los capitalistas estaban seguros del éxito del capita

lismo, los socialistas del socialismo, los imperialistas del colonialismo y las clases dominantes sabían que estaban destinados a gobernar. Poca de esta certidumbre sobrevive en la actualidad. Dada la complejidad de los problemas que --- afronta la humanidad".¹⁵

Ambos sistemas, se atribuyen aciertos y desaciertos, avances y retrocesos, la realidad es diferente, cada país -- adopta medidas en atención a sus necesidades, en algunos casos pareciera que son una síntesis de ambos sistemas.

Por un lado; los socialistas dicen que el descenso del ritmo de desarrollo económico de los países capitalistas, -- contrasta con el progreso de la economía soviética que "proresa con rapidez tres o cuatro veces mayor que la de los Estados Unidos".¹⁶ En este sentido John Kenneth señala que -- "el capitalismo funciona en forma excelente para suministrar aquellas cosas --automóviles, empaques desechables, drogas al cohol--que causan problemas para la ciudad. Pero en forma -- inherente es incompetente para suministrar cosas que los habitantes de la ciudad necesitan con mayor urgencia. El capitalismo nunca ha provisto en ninguna parte cosas buenas y a un costo moderado ... tampoco proporciona buenos servicios sanitarios ... Ni tampoco el capitalismo suministra Transportación suficiente y eficiente para la gente".¹⁷

(15) KENNETH GALBRAITH JOHN. La época de la Incertidumbre. Ed. Diana. México, 1979, p. 8.

(16) SPIRIDINOVA ATLAS Y OTROS. Ob. cit., p. 42.

(17) GALBRAITH JOHN. Ob. cit., p. 357.

En fin, para los autores socialistas la declinación del capitalismo empezó con la Primera Guerra Mundial y el inicio de su desintegración definitiva está marcada por la depresión de 1929-1933 y la Segunda Guerra Mundial, y la fase comprendida entre la posguerra y 1969-1970, en que se inicia -- una nueva depresión que el presente vivimos, esta crisis se debe esencialmente a la desigualdad del desarrollo del capitalismo.

Por otro lado; autores que se desenvuelven dentro de un régimen de economía libre, critican la desigualdad que existe en la Unión Soviética, el autor Samuelson nos dice que "Un estudio muy cuidadoso de las desigualdades salariales en la economía comunista de Rusia ... mostró que había desigualdades ... entre los trabajadores mejor pagados y los peor pagados sorprendentemente parecidos a las que se dan en las sociedades occidentales, Shostakovich, otros grandes músicos soviéticos y grandes científicos probablemente ganaban más -- más que travinsky, Einstein y personas parecidas en Estados Unidos. La desigualdad del privilegio político entre los burocratas soviéticos, los oficiales militares, los miembros del partido comunista y el pueblo soviético, en general, no se pueden medir numéricamente con tanta precisión, pero está claro que existe".¹⁸ Este autor continúa diciendo que la desigualdad en los Estados Unidos, está disminuyendo debido en gran parte a la transferencia de beneficencia del Estado pa-

(18) P. SAMUELSON. Ob. cit., p. 92.

ra la ayuda y alivio de la gente pobre. Otros autores como John Kenneth nos dicen que a pesar de la desigualdad existe dentro del capitalismo en "Estados Unidos se conserva la convicción que, por muy contraria que sea la experiencia, -- con el tiempo la empresa privada servirá".¹⁹ Otros autores nos dicen que contrariamente a lo que sucede con el capitalismo, el socialismo en el mundo entero no parece estar a la defensiva, sino que está en retirada, toda vez que persiste un sistema nominalmente socialista sólo gracias a la representación que niega el socialismo que pretende sostener.

Ahora bien, ante esta situación la tendencia de los ordenamientos jurídicos fundamentales, no puede ser otra, sino la de expresar los cambios económicos políticos y sociales de la sociedad, con el objeto de procurar el bien de la misma y evitar su desigualdad económica, así como el de consolidar y hacer efectivas las transformaciones de la sociedad regulando imperativamente las relaciones comunitarias conforme a las normas prescritas en los mismos, sustituyendo a otros anteriores o modificando el existente.

En la actualidad en los países capitalistas, se observa la cada vez mayor intervención del Estado, para procurar el bien de la sociedad en atención al orden jurídico de cada país. En los países socialistas se intenta "fortalecer aún más la centralización en áreas estratégicas de la economía... Pero al mismo tiempo, (se trata) de ampliar la autonomía

(19) K. G. JOHN. Ob. cit., p. 359.

de las asociaciones productivas, de las empresas granjas colectivas y del Estado, de desarrollar la autogestión económica local y de estimular la iniciativa y un espíritu de empresa".²⁰ China actualmente está llevando a cabo una reforma económica que se inicia con el lema "No podemos esperar que los secretos de Marx y Lenin ... proporcionen la solución a todos nuestros problemas actuales", la reforma mencionada -- contempla la expansión del mercado privado, el estímulo a la competencia entre empresas, la difusión del consumismo y --- otras medidas destinadas a la utilización de mecanismos de mercado como la oferta, la demanda y la motivación de lucro.

Todas estas actitudes sociales, tienen la tendencia natural de plasmarse en un orden jurídico determinado, toda -- vez que la regulación jurídica es indispensable para la existencia y desarrollo de la sociedad, así pués, los ordenamientos actuales de alguna manera han superado los férreos principios socialista y capitalistas.

Raymond Barre al referirse a esta cuestión señala "Vemos pues que, en el momento en que las economías descentralizadas del oeste se orientan hacia la planificación indicativa para encuadrar las decisiones descentralizadas de los diversos agentes económicos, las economías centralizadas del Este sienten la necesidad de suavizar la centralización. Por ca-

(20) MIJAIL GORVACHOV. Una entrevista con Gorbachev, en la Revista Concontextos No. 61, 1985, p. 26.

caminos distintos, se esfuerzan unos y otros en resolver el problema central de la organización de las sociedades industriales modernas, que consiste en determinar las condiciones óptimas de una combinación de la planificación y de los mecanismos de mercado".²¹

3. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN JURIDICO DEL SISTEMA ECONOMICO QUE ESTABLECE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Constitución Política de 1917, producto de la Revolución de 1910, es la que establece nuestro régimen político, social y económico. Si bien es cierto, que en un estricto sentido no es una nueva Constitución sino que, a lo establecido por la de 1857, se le incorporaron principios -- por los cuales pugnaba el movimiento revolucionario, dentro de los cuales encontramos el contenido de los artículos 27 y 123 constitucionales, que dan un nuevo sentido a la propiedad privada y a la acción del Estado en materia social y económica.

Nuestra Ley Fundamental que de ninguna manera se le debe interpretar como una síntesis dialéctica de los sistemas capitalista y socialista, toda vez que es producto de la sensibilidad de los Constituyentes de 1917, para recoger las aspiraciones, inquietudes y tendencias de un pueblo inconfor

(21) RAYMOND BARRE. Ob. cit., p. 108.

me y en el que existen grandes injusticias económicas y sociales. Por lo cual se ha dicho, que es la primera Constitución en la que se establecen los derechos sociales. Es decir, por un lado nuestra Ley Fundamental establece o garantiza la propiedad privada no solamente de la tierra sino de los demás bienes económicos, garantiza la libertad económica de los individuos y por otro, impone limitaciones a tales derechos con el fin de lograr el bienestar general de la sociedad. En este orden de ideas Francisco Ruiz Massieu, al referirse a la Constitución señala que "Para que el Estado pudiera conducir y racionalizar la economía, la Constitución ensancha la propiedad pública, limita la propiedad privada, regula las relaciones entre los factores de la producción, ... considera a los derechos individuales como creación jurídica, impulsa la federalización y establece garantías para los grupos populares (Garantías Sociales)".²²

Las funciones del Estado Mexicano, establecidas en la Constitución Política, le permiten intervenir en la economía y parte de tal intervención se lleva a cabo indudablemente con la actividad económica-social de las entidades paraestatales. Para la existencia y explicación de las mismas resulta importante referirnos a los artículos 27 y 25 constitucionales que son la base o fundamento de tales entidades.

El artículo 27 constitucional en su párrafo primero es-

(22) RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. La Empresa Pública. - Ed. INAP, México, 1980, p. 79.

tablece que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Esto es, que es la nación la que tiene y ha tenido el derecho de constituir la propiedad privada, ya que la originaria le corresponde.

El tercer párrafo del artículo 27, declara que la Nación "tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbano".

Del contenido de los dos párrafos se deriva en atención a nuestro tema las siguientes facultades para el Estado:

- 1.- El derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público.
- 2.-El derecho de regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales.

Estas facultades que la Constitución Política concede al Estado Mexicano, es con el fin de que éste procure: una distribución equitativa de la riqueza pública, un desarrollo equilibrado del país, así como también el mejoramiento de --

las condiciones de vida de la población. De aquí proviene, - la intervención directa del Estado en la economía a través - de las entidades paraestatales, para producir bienes y servicios necesarios para la población, pero con las finalidades - que marca la Constitución Política, y no con el fin de lucro de las empresas privadas.

Las recientes reformas a los artículos 25,26 y 28 constitucionales ratifican la rectoría económica del Estado y -- con ello la intervención del mismo a través de las entidades paraestatales, que no implica una innovación, pues dicha recortoría estaba implícita en preceptos constitucionales como el 27, 28 123 y 131, per sí determinan las áreas en las cuales - el Estado interviene de manera directa en la economía.

El artículo 25, clasifica a los agentes económicos que participan en el aparato productivo y de distribución de bienes y de servicios en tres sectores:

1.- Público; que se ocupa de las áreas estratégicas y - prioritarias de acuerdo al artículo 28 párrafo cuarto y 25 párrafo cuarto.

2.- Privado; que actúa de acuerdo con las condiciones - de mercado.

3.- Social; formado por los ejidos, los sindicatos, las cooperativas, y en general por las empresas que pertenezcan - mayoritariamente a los trabajadores.²³

(23) Referente a las recientes reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, ver el capítulo I pp. 5-12.

Según el decir de Don Antonio Carrillo Flores, "los tres sectores "en conjunto configuran a México como una economía-Mixta".²⁴

Por su parte Jorge Witker, caracteriza a la economía -- mixta por los siguientes aspectos:

- "1.- Rectoría del Estado en la dirección del sistema -- económico;
- 2.- Creación de un sector público estratégico;
- 3.- Existencia de empresas privadas nacionales y ex-- tranjeras;
- 4.- Areas económicas planificadas o publicitadas;
- 5.- Areas económicas concurrenciales o privatizadas;
- 6.- Aceptación parcial; y regulada de los mecanismos - del mercado.
- 7.- Liberación parcial del comercio exterior;
- 8.- Protección estatal de sectores atrasados;
- 9.- Servicios públicos de salud, seguridad social, --- etc., ;
- 10.- Libertad individual empresarial".²⁵

(24) CARRILLO FLORES ANTONIO. Constitución Mexicana: -- Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, S.A., Méxi co, 1985, 454.

El término Economía Mixta, se le utiliza, debido a que al lado de un tradicional sector privado, existe, otro, el sector paraestatal en la producción de bienes y servicios en virtud de que, el privado y ahora el social, por alguna razón no lo pueden hacer.

(25) WITKER V. JORGE. Derecho Económico. Ed. Harla, S.- A., de C.V., México, 1985, p. 32.

3.1 Intervención del Estado a través de Entidades Paraestatales en la Economía.

La intervención del Estado en la economía a través de las Entidades Paraestatales, que establece nuestra Constitución Política, no es nueva ni exclusiva de México, sino que deriva del fenómeno llamado intervencionismo de Estado, característica que presenta actualmente el Estado contemporáneo no socialista y, en especial en América Latina, con diversos matices, dependiendo del grado de intervención del Estado en la economía en cada país.

El diccionario de la Lengua Española, nos dice que el "Intervencionismo de Estado", es un "Sistema intermedio entre el individualismo y colectivismo, que confía a la acción del Estado el dirigir y suplir, en la vida del país, a la iniciativa privada".

La intervención estatal, nos dice el diccionario de economía de Arthur Seldom, es "una acción positiva de los gobiernos, para afectar la actividad económica, puede tomar la forma de regulación, participación, control y operación directa", la intervención estatal nos sigue diciendo el diccionario mencionado "ha surgido, en parte, debido al impacto de la industrialización y los métodos de producción en gran escala sobre la sociedad, y en parte, como un resultado directo de la ampliación de los privilegios y el desarrollo de la democracia siendo, además, un subproducto de las dos grandes guerras mundiales".

Este fenómeno, es consecuencia del desarrollo del capitalismo, el cual concebía al Estado como un simple espectador, lo cual dió lugar a una serie de problemas sociales, -- mismos que el individualismo no pudo resolver. Ante tales -- circunstancias el Estado dictó una serie de medidas e interviene para resolverlos, como es el caso de la legislación laboral en defensa del trabajador, con el objeto de solucionar su precaria situación. Esta actitud también fué adoptada -- por los Estados Unidos de Norteamérica, para contrarrestar -- los efectos de la crisis económica de los años 1929-1931, -- con la política del presidente Roosevelt, llamada del Nuevo Trato, después de la cual, según el decir del profesor Samuelson la economía norteamericana no volvió a ser la misma. 26

Los demás Estados industrializados occidentales, dictaron una serie de medidas que van desde la nacionalización de ferrocarriles y Bancos de Inglaterra, hasta la creación de -- industrias en Italia. El intervencionismo a diferencia del sistema de economía centralmente planificada no modifica de manera radical la estructura económica y social existente. -- Ripert al tratar esta cuestión nos dice que si "el Estado no quiere que subsista la empresa capitalista está en la obliga

(26) Según John Kenneth para 1933, casi la cuarta parte de todos los trabajadores estadounidenses estaban sin trabajo. La producción --el Producto Nacional Bruto-- bajó en una tercera parte, cerca de 9 000 bancos quebraron, ante tal situación se pidió al gobierno un programa de alivio con obras Públicas.

ción de asegurar por sí mismo los servicios que ésta nos --- brinda".²⁷ Y efectivamente, en muchos países el Estado produce bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades de la población.

Referente a este fenómeno en la América Latina, todos - los autores coinciden que fue después de las dos grandes gue- rras mundiales cuando el Estado inicia su papel de protago- nista en la economía. Resulta ilustrativo citar las conside- raciones que el investigador Marcos Kaplan, hace en relación a la actitud que debe tomar el Estado en América Latina, el- autor mencionado nos dice que "ningún país latinoamericano - puede esperar que se produzca el crecimiento económico, los- cambios sociales progresivos la liberación de creatividad -- cultural y científico-técnica, la democratización auténtica- y la plena recuperación y uso de la independencia en el sis- tema internacional, como resultados del juego libre de las - actuales estructuras ni del automatismo de mecanismos y pro- cesos espontáneos. Se requiere una política integrada, que- asegure un gran y rápido impulso de desarrollo y que incorpo- re y produzca requisitos, rasgos y resultados como los si- - guientes:

- 1) Prioridad de los intereses generales de la sociedad- nacional sobre los intereses de grupos privados minoritarios de tendencias particularistas, y de corporaciones y gobier--

(27) RIPERT GEORGES. Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno. Ed. Bosch y Cia Editores, p. 332.

nos de potencias extranjeras.

2) Necesidad de un gran y rápido impulso de crecimiento

3) Expansión y redistribución progresiva del ingreso, - en favor sobre todo de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de exigencias de justicia social y democratización integral, de estímulo de la inversión productiva.

4) Prioridad de la acumulación nacional y definición de un papel subsidiario y estrictamente controlado para el aporte de los recursos externos.

5) Dotación de condiciones favorables a la autonomía y a la creatividad en la cultura, la ciencia y la tecnología.

6) Cambios en la estructura social: logro de igualdad y justicia socioeconómicas; modificaciones progresivas en - la correlación de fuerzas y poderes entre las clases y los grupos; sacudimiento de todo lo que sea, ... indiferencia, - falta de participación de los individuos y las mayorías y - la promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía y la sociedad, la cultura y la política.

7) Articulación y actuación de una alianza operativa - de las clases y grupos ...".²⁸

3.2 Indicios de Entidades Paraestatales, en la época Colonial.

(28) KAPLAN MARCOS. Aspectos del Estado en América Latina. Ed. UNAM. México, 1985, pp. 281-282.

En México, desde la época colonial el poder público ha tenido injerencia en la economía y en la vida social, esta situación se explica dado el carácter dependiente de la Nueva España respecto de la metrópoli. Esta dotó a la colonia de una administración que dividía el poder entre los diversos órganos lo cual provocó una función pública desordenada, burocrática e ineficaz. De aquí, se debe que a pesar del intervencionismo y la reglamentación que hasta cierto punto no permitían libertades económicas de los individuos, con el afán de beneficiar la economía de la metrópoli, no se incrementó el poder del Estado para promover el bien común de toda la sociedad. Durante esa etapa, se establecen por parte de la administración, monopolios, en este sentido Francisco Ruiz Massieu, nos dice que "Durante la colonia española los estancos, destinados a proveer de ingresos a la metrópoli, no fueron otra cosa que empresas monopolizadas por el Estado. El estanco del tabaco, por ejemplo, dio lugar a la creación de numerosos establecimientos en los que se manufacturaban cigarrillos y puros destinados al mercado. Otros casos que para la conceptualización contemporánea serían empresas del Estado son, sin duda, la Real Lotería de la Nueva España (1770), el Banco de San Carlos (1782) y el Real Tribunal del Consulado (1581)".²⁹

3.3 Indicios de Entidades Paraestatales durante la etapa independiente anterior al Porfiriato.

Durante los siguientes cincuenta años posteriores a ---

(29) RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. Ob. cit., p. 74.

1821, México vivió intensos problemas que van desde las invasiones extranjeras, hasta las pugnas internas entre grupos que aspiraban al poder. Lo cual no permitió implantar una política económica definida, toda vez que se procuró -- dar mayor cohesión al Estado. Sin embargo, ya en los primeros Congresos, se plantearon problemas económicos a los -- cuales se intentaban resolver en un sentido diferente al es píritu liberal, el maestro Jesús Reyes Heróles nos dice a -- este respecto, "Ya en los orígenes del liberalismo mexicano, en las discusiones de nuestros primeros congresos, se -- manifiesta claramente esta tendencia a separarse del libera -- lismo económico adoptando un proteccionismo que, en rigor, -- era prohibicionismo".³⁰ Más adelante ejemplifica "Como po -- lítica concreta en materia de comercio exterior, un gran -- cambio ocurre cuando Vicente Guerrero, desde la Presidencia de la República, postula la ampliación de la industria agrí -- cola y manufacturera y señala que 'la aplicación bastarda -- de principios económicos liberales y la extensión dada al -- comercio extranjero agravaron o produjeron la crisis mexicana'".³¹

Aunque en esos tiempos el Estado procuraba la defensa -- protección del comercio nacional del extranjero, es un cla -- ro ejemplo de que el Estado Mexicano independiente, en mate

(30) REYES HERÓLES JESUS. El Liberalismo Mexicano. To -- mo III. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974, p.421

(31) *Ibidem.* p. 422.

ría económica siempre ha actuado y adoptado actitudes tendientes al progreso económico de México y generalmente busca el beneficio social. El maestro Andrés Serra Rojas, al referirse a esa época nos dice que "De un artesanado incipiente pasamos a formas elementales de la industria. Esa época fue eminentemente liberal, al amparo de las Constituciones de -- 1824 y de 1857. Este sistema exigía que el Estado no interviniera en los procesos de la vida económica".³² Sin embargo, el mismo autor nos dice que "No faltaron empresas del Estado como el Banco de Avío, de 1830; y el Banco de amortización de la moneda de cobre de 1837".³³

Es importante referirse al Banco de Avío que fue un intento de industrializar al país, mediante circular del 26 de abril de 1830, emitida por Lucas Alamán ministro de relaciones de aquél entonces, hace un llamado a los Estados de la República, para fomentar el desarrollo económico, la mencionada circular dice "Los felices resultados que ha producido la excitación hecha a varios sujetos pudientes de esta ciudad para formar una compañía con el objeto de fomentar la industria nacional en el ramo de tejidos ordinarios de algodón y lana, estableciendo una fábrica para los primeros en la ciudad de Texcoco, hace creer a S.E. el vice-presidente que este medio generalizado en todos los Estados pudiera ser un-

(32) SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 701.

(33) Idem.

grande efecto y capaz por sí solo de dar un aspecto enteramente nuevo a la industria de la república".³⁴ Se convoca principalmente a las clases privilegiadas, pero este proyecto resulta importante toda vez que lo hace el Estado y no los particulares. Como consecuencia de esta circular se da "el 16 de octubre de 1830, el establecimiento de un Banco de Avío para fomento de la industria nacional. La ley que establecía el Banco de Avío era simple en su estructura y finalidades. Se trataba fundamentalmente de un organismo de fomento industrial con un capital de un millón de pesos. Su funcionamiento corría a cargo de los derechos de importación a los géneros de algodón, ... destinándose la quinta parte de dichos derechos al Banco de Avío".³⁵

En relación al cobre, "Mediante la ley del 17 de enero de 1837, el Estado establece una institución nacional de crédito encargada de pagar la moneda de cobre a su valor nominal: el Banco de Amortizaciones de la Moneda de cobre. Para lograr su finalidad y así recuperar la confianza del público que recelaba de la política monetaria del gobierno la dirección del banco se confió a personas elegidas por las diversas clases de la sociedad ... (que) no tendría más dependencia del gobierno, que la de rendirle cuentas anualmente. -- Los administradores eran un presidente nombrado por el Congreso, un eclesiástico, un comerciante, un minero y un labra

(34) REYES HEROLES JESUS. Ob. cit., p. 430.

(35) Ibídem. 431.

dor".³⁶

3.4 Indicios de Entidades Paraestatales durante el Porfiria- to.

Durante el largo periodo que duró el Régimen del general Porfirio Díaz, se terminó con las sangrientas guerras que se suscitaron durante los anteriores cincuenta años, gracias a ello, se logró la pacificación del país, lo cual fue propicio para que el Estado, definiera el proyecto de desarrollo económico a seguir. Sergio de la Peña después de señalar que, corresponde al periodo comprendido entre los años de 1876 a 1911, la adaptación de los lineamientos liberales, nos dice que "El Estado Porfiriano sabe bien cuál es su búsqueda y cuales los medios disponibles, para alcanzar su fin: lograr el desarrollo del proyecto capitalista a través de la injerencia del Estado en la economía".³⁷ Otro autor que se refiere a esta época, nos dice que "Si el estatismo hispánico se dirigía a subordinar el desarrollo de la colonia, el porfiriato tendía a desarrollar a la nación y a vincularla a la economía internacional. El Estado es el promotor y rector del desarrollo nacional, por medio del subsidio, el estí

(36) R. MASSIEU J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 75.

(37) DE LA PEÑA SERCIO. La Formación del Capitalismo en México, Ed. Siglo XXI. México, 1975, pp. 101, 161-163.

mulo y el incentivo, de los que se desprende la acción privada".³⁸ Y, efectivamente el Estado fomentó el desarrollo, estimulando la inversión extranjera y a las clases pudientes nacionales. Por otra parte es importante mencionar que el Presidente Díaz, refiriéndose al uso de las autorizaciones que obtuvo del Congreso, para vender maíz a las clases pobres a bajo precio, con motivo de las sequías que afectaron en aquél tiempo al país, dijo en su informe al Congreso el primero de abril de 1902: "Estima el ejecutivo que estos resultados de la actitud que tomó por consideraciones humanitarias, para abaratar el grano que constituye el principal y muchas veces el único artículo de alimentación de la clase indígena, aconsejan al Gobierno emplear el mismo criterio -- cuantas veces sea necesario, para contrarrestar los efectos perniciosos de combinaciones artificiales, inspiradas por -- exagerados propósitos de lucro".³⁹

De lo anterior se aprecia que durante el Porfiriato, el Estado intervino en la economía, en virtud de que promovió el bienestar y progreso del país, lamentablemente tal progreso y bienestar solo benefició a las clases privilegiadas y no llegó a la mayoría de la población. Durante esta etapa de nuestra historia, la participación económica del Estado a través de las entidades paraestatales fue mínima y de ----

(38) R. MASSIEU J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 71.

(39) Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1966. Tomo II, Cámara de Diputados. México, 1966, p. 834.

acuerdo a Francisco Ruiz Massieu "Tal vez las únicas que se dieron en el porfiriato en un sentido contemporáneo, hayan sido los ferrocarriles, la caja de Préstamos para Obras de irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A."⁴⁰

3.5 Evolución de las Entidades Paraestatales durante la etapa pos-revolucionaria.

Con la promulgación de la nueva Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917, no terminaron los problemas de inseguridad política de ahí, que el Estado no pudo avocarse a las cuestiones económicas sino que, el país lentamente fue volviendo a la normalidad, toda vez que lo primero fue consolidar el gobierno, mediante elecciones previstas por la Constitución Política. Electo el primer Presidente Constitucional de la época pos-revolucionaria, tampoco fue completa, debido a los diversos grupos políticos que aún estaban en pie de guerra, como ejemplo cabe señalar el movimiento zapatista que exigía, el cumplimiento de la distribución de la tierra. A tales circunstancias hay que agregar la lucha por la sucesión presidencial que condujo a la muerte del Presidente Carranza en mayo de 1920. Durante esta década es cuando prácticamente se inicia la reconstrucción económica del país. En relación a las entidades paraestatales, el Presidente de la Huerta, en su carácter de Presidente Pro

(40) R. MASSIEU J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 75.

visional compró en 1920 la Compañía Naviera Mexicana y, en el mismo año creó la Lotería de Beneficencia Pública.

Durante el último año de la Administración de Alvaro -- Obregón, el Gobierno Federal, empezó a crear entidades "juntas administradoras" que invertirían en algunos municipios -- una proporción de los impuestos al comercio exterior en --- obras de beneficio colectivo. Esta actitud del gobierno se entiende ante la necesidad de reconstruir obras que resultaron dañadas con motivo de la revolución.

Sin embargo, es el Presidente Calles, el creador de las entidades en las que descansará el impulso económico y so--- cial de los años siguientes, toda vez que se trata de evolucionar hacia una economía industrial. Se establece en 1924 -- la comisión Nacional Bancaria con la finalidad de vigilar -- e inspeccionar, los bancos, banquero, cajas de ahorro, mon-- tes de piedad, casas comerciales y toda clase de compañías o individuos que reciben depósitos del público. En 1925, se -- establece el Banco de México, con lo cual se sientan las bases con las cuales funcionaría hasta nuestros días y que son de vital importancia en el aspecto económico. Ambas entidades se crean con el propósito de arreglar el caos en que se encontraba el incipiente sistema bancario del país.

Es pues, la década de los veinte cuando aparecieron entidades paraestatales en la época posrevolucionaria. En este sentido, Fernando Carmona nos dice que "el subsector paraestatal comenzó a crecer ... particularmente de Calles y -- Abelardo Rodríguez, con la creación de diversas institucio--

nes comerciales y de seguros y algunas empresas de transporte".⁴¹ Alejandro Carrillo Castro, refiriéndose a esa época nos dice que fue cuando se crearon "la Comisión Nacional de Caminos, con la idea de lograr en definitiva la integración física del territorio nacional; y la Comisión Nacional de -- Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la finalidad de reducir la aleatoriedad imperante en las actividades del sector agrícola".⁴² El establecimiento de estas instituciones Nacionales de crédito por parte del Gobierno, provocó críticas como las actuales en el sentido que ya se satanizaban las empresas estatales, "se dijo que el Banco otorgaba créditos blandos a Calles y que los ferrocarriles prestaban servicios gratuitos a las propiedades agrícolas de Alvaro Obregón".⁴³

Durante la década de los treinta, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, se avocó a las cuestiones económicas y administrativas, se crearon varias empresas estatales, dentro de las cuales se pueden mencionar a la Comisión Federal de electricidad y Petróleos Mexicanos, con la finalidad de hacer -- contrapeso a las empresas extranjeras que monopolizaban prin

(41) PEÑA CARMONA FERNANDO de la. Dependencia y Cambios Estructurales. Ed. UNAM. México, 1971, pp. 285-286.

(42) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Las Empresas Públicas - en México. Ed. INAP. México, 1976, p. 17.

(43) R. M. J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 84.

principalmente la electricidad y el petróleo. Sergio García --- Ramírez nos dice que "Bajo la preocupación de fomentar actividades productivas, en la década de los treinta se formaron la Nacional Financiera, S.A., y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., aquella para apoyar, mediante financiamiento, el desarrollo de la industria nacional, y ésta para hacer lo propio en el caso de obras de infraestructura y de servicios públicos. El patrón que constituyó Nacional Financiera como institución de fomento, ... ha sido luego reiterado, con variantes, por la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, convertida hoy en Banca Somex".⁴⁴ Francisco Ruiz Massieu refiriéndose de manera general a todas estas entidades, nos dice que "en la década que va de 1925 a 1934, el Estado se dotó con el instrumental bancario necesario para rehabilitar las sociedades de crédito privado, encauzar la actividad bancaria y controlar el circulante, con lo cual mejoró su aptitud de promoción y dirección del proceso de industrialización. Esto constituyó un esfuerzo por -- facilitar el movimiento de préstamos hacia sectores de la -- economía y actividades específicas, para los que el mercado no proporcionaba una oferta adecuada de crédito y las que el gobierno tenía un interés especial por razones de desarrollo económico y, en menor grado, de bienestar social".⁴⁵

(44) GARCIA RAMIREZ SERGIO. "Panorama sobre la empresa pública en México, en Anuario Jurídico, Vol. VIII. Ed. UNAM. México, 1981, p. 261.

(45) R. M. J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 87.

Con el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, "la --- expansión de las empresas paraestatales se intensifica por--- tres vías principales: a) el desarrollo de las que fueron -- creadas durante la década previa a su iniciación; b) la crea--- ción de nuevos importantes bancos, compañías de seguros; ins--- tituciones auxiliares de crédito, sociedades agrícolas, in--- dustriales y comerciales; y c) por último con resonancia y - consecuencias nacionales e internacionales mucho mayores, la expropiación ... de algunas empresas extranjeras, realizados en abierto conflicto con el imperialismo".⁴⁶ Más adelante - este autor reafirma que "Hasta y principalmente con Cárde--- nas, ... la intervención del poder público en la economía gi--- raba entonces al concepto de que la responsabilidad princi--- pal del desarrollo corresponde al gobierno, pues como afirma--- ba dicho estadista 'Sólo el Estado tiene un interés general, y por eso sólo él tiene una visión de conjunto. La interven--- ción del Estado ha de ser mayor, cada vez más frecuente y ca--- da vez más a fondo'".⁴⁷

Durante el régimen de Don Lázaro Cárdenas, se estable--- cieron entre otras entidades:

El Banco Obrero de Fomento Industrial; se creó para fi--- nanciar las empresas de los trabajadores (cooperativas en -- particular) y para establecer empresas estatales cuya admi--- nistración sería entregada a los obreros.

(46) PEÑA CARMONA FERNANDO de la. Ob. cit., p. 286.

(47) Ibídem. p. 287.

Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.; se crea para -- apoyar la actividad rural y especialmente ejidal.

Banco Nacional de Comercio Exterior; se crea para promover y facilitar exportaciones.

La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.; -- se crea para regular el mercado agrícola, asegurando el abastecimiento de satisfactores de primera necesidad para la alimentación y protegiendo los precios de los productos agropecuarios.

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado en la economía, apoya la industrialización mediante diversas entidades.

Don Antonio Carrillo Flores nos dice que el sector paraestatal, creció por diversas causas "Muchas veces (nos dice el autor), doy testimonio como director general que fui -- por más de 7 años de la Nacional Financiera (1945-1952), por la incapacidad del sector privado para sacar adelante grandes empresas paraestatales. Así pasaron por ejemplo, a ser -- empresas paraestatales Altos Hornos de México, La Fábrica de Papel y Celulosa de Antequique, y varios ingenios azucareros entre otras".⁴⁸ Durante los siguientes años, se establecieron entidades con los más diversos criterios, Sergio García-Ramírez nos dice, que las principales razones han sido "contribuir a una distribución equitativa del ingreso, prevenir desviaciones en algunos sectores, asegurar la oferta de insu

(48) C. FLORES ANTONIO. Ob. cit., p. 467.

mos básicos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que, por su cuantía y en vista de la lenta maduración de los proyectos correspondientes, resultaba poco atractivos para los particulares".⁴⁹

En relación al número de las entidades, que se han venido estableciendo durante toda la etapa posrevolucionaria, es importante señalar lo siguiente:

"Durante el periodo del sexenio del presidente Cárdenas, periodo en el que se crearon 29 entidades paraestatales que representaban una cantidad considerable si se compara con las 18 que se habían establecido desde 1917".⁵⁰ "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".⁵¹ "En el medio siglo que ha transcurrido entre las primeras empresas públicas creadas por los sonorenses y los tres centenares creadas entre 1971 y 1976, el Estado ha consolidado su papel de agente y rector económico".⁵²

Durante los últimos años continuó la misma tendencia pero, lo más relevante ha sido la llamada racionalización de la Banca. Sin embargo, en la actualidad encontramos las en-

(49) GARCIA RAMIREZ SERGIO. Ob. cit., p. 262.

(50) BARQUIN ALVAREZ MANUEL. Ob. cit., p. 297.

(51) Idem.

(52) R.M. J. FRANCISCO. Ob. cit., p. 95.

tidades paraestatales en los diversos sectores de la economía que hacen imposible el control por parte del Estado. Su incorporación, tal vez encontró justificación en su momento, pero, no se contó con un criterio o criterios determinados ni con una base jurídica para su creación y control. Esto se señala toda vez que no existían límites entre las áreas económicas a las que se debiera avocar el Estado.

Durante el presente sexenio, se informó a la opinión pública que el número de entidades es de más o menos 800. La evolución del número de entidades parece que ha llegado al máximo, en virtud de que las actuales disposiciones en torno a las mismas son en el sentido de desincorporarlas.

Actualmente los factores que determinan la existencia de las entidades paraestatales son según Alejandro Carrillo-Castro y Sergio García Ramírez los siguientes:

- " a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes ...
- b) La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución;
- c) La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere;
- d) El imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican.
- e) La conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servi

cio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada; y

f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía, en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado".⁵³

(53) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ SERGIO. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, S.A., México, - 1986, p. 14.

C A P I T U L O I I I
 CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES QUE
 INTERVIENEN EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEN-
 TRO DE LA RECTORIA DEL ESTADO.

1. REGULACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN LA CONSTITU-
 CION POLITICA.

En los anteriores capítulos, nos hemos referido de mane-
 ra especial a la época posrevolucionaria, en que se origina-
 ron las Entidades Paraestatales, así como a los diversos ar-
 tículos constitucionales que se refieren a las mismas. En -
 este tercer capítulo, veremos la forma como el Estado admi-
 nistra y ejerce control en base a la Constitución Política y
 demás Leyes secundarias sobre las Entidades Paraestatales. -
 Dicho control se ejerce a través de:

A) El Poder Ejecutivo Federal en base a:

- 1.- El artículo 90 Constitucional;
- 2.- La Ley Orgánica de la Administración Pública -
 Federal; y
- 3.- La Ley de Entidades Paraestatales.

B) El Poder Legislativo en base a:

- 1.- El artículo 74; y
- 2.- El artículo 93 Constitucionales.

1.1 Concepto de Entidades Paraestatales.

Antes de adentrarnos en el presente capítulo, es impor-

tante dar una idea de lo que significa la expresión genérica "Entidades Paraestatales". En relación al término Entidad, el diccionario de la Academia Española nos dice que es "lo que constituye la esencia ó la forma de una cosa", asimismo nos dice que equivale a "Ente ó Ser". Viendo el significado de las palabras "cosa" y "ente" respectivamente, el mismo -- diccionario dice lo siguiente: cosa es "Todo lo que tiene entidad, natural ó artificial, corporal ó espiritual, real ó absabstracta"; "Ente" significa "Lo que es, existe o puede existir"; referente a esta última palabra, es útil mencionar lo que Juan Palomar Miguel nos dice en su diccionario para juristas, Ente-Autárquico, en algunos países es el conjunto de ciertas personas jurídicas públicas con amplia capacidad administrativa propia y sometidas a una fiscalización relativamente interna por parte de las autoridades centrales". -- Por otra parte, Agustín Perez Carrillo utiliza el término -- cuando nos dice "Los objetos, los conceptos y los símbolos son los tres tipos de entidades susceptibles de ser definidos"¹ En nuestra legislación el término entidad se utiliza para referirse a: las entidades federativas y también a las dependencias centrales.

Referente al segundo término "Paraestatal", el diccionario de la Academia de la Lengua Española señala "Dícese de las instituciones, organismos y centros que, por delegación

(1) PEREZ CARRILLO AGUSTIN. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1978, p. 15.

del Estado, cooperan a los fines de éste, sin formar parte - de la administración pública". El mismo significado le da - el diccionario de Juan Palomar Miguel y el Larousse. El --- maestro Acosta Romero nos dice que "En estricto sentido gramatical "para" significa "al lado de" o "al margen de", por lo que creemos que el término paraestatal no es el adecuado para referirse a dependencias del gobierno federal, ya sean descentralizadas, ... sociedades anónimas e incluso fideicomisos, que constituyen la estructura del propio gobierno y - que de ninguna manera actúan al lado del Estado o al margen de él".² Por su parte el maestro Gabino Fraga nos dice que "En algunas legislaciones extranjeras la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura. Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él significa algo que no se confunde con el Estado ... camina al lado del Estado, paralelamente al Estado ... y en el caso las entidades que se comprenden en aquélla designación no camina al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado"³

Nuestra Legislación utiliza la expresión genérica "Entidades Paraestatales" para referirse a los Organismos Descen-

(2) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, p. 213.

(3) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 198.

tralizados, Empresas de participación Estatal y Fideicomisos, mismos que no están al lado del Estado sino que constituyen una especie de la Administración Pública Federal y que a continuación esquematizamos:

G E N E R O

E S P E C I E

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CENTRALIZADA

PARAESTATAL

Ahora bien, es claro que tal significado no concuerda con el que le da el diccionario de la Academia de la Lengua Española, pero que le ha dado el legislador una connotación que juzgó conveniente, como es la referencia a los organismos paraestatales, se trata sin duda de un significado cómodo y convencional, Agustín Pérez Carrillo se refiere a esta situación y califica como significado estipulativo al que se les da a ciertas expresiones, y nos dice que "La definición estipulativa consiste en acordar explícita y conscientemente un significado a una palabra o el acto de asignar una palabra a un significado ... Un ejemplo es "usaremos el término-reducción para significar la reacción en la cual un compuesto pierde oxígeno. En la definición estipulativa la palabra puede o no existir previamente, y si ya existe con un significado, éste es anulado por la estipulación. ... se trata de una exigencia técnica, pues si deseamos entender los enunciados en los cuales figura esa palabra, hemos de aceptar el significado establecido por el autor de la estipulación. ... este tipo de definiciones son un cómodo recurso para referir

se a algo ya conocido".⁴

1.2 Control del Ejecutivo Federal de las Entidades Paraes-
tatales.

Los organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos, son de acuerdo a la -- ley auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, consecuentemente dependen del mismo y sus relaciones de éste con tales organismos, están previstas en la Constitución Política y demás leyes secundarias.

1.2.1 Artículo 90 Constitucional.

Antes de analizar el contenido actual del artículo mencionado, cabe recordar que el Constituyente de 1917, dijo -- en relación al mismo lo siguiente:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita de diversos órganos ... Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando -- promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular; ... De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo y son unos ---- aquéllos que ejercen atribuciones meramente políticas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; ... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea meramente administrativos, co--

(4) PEREZ CARRILLO AGUSTIN. Ob. cit., pp. 18-19.

corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, ... el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, (a los titulares de los departamentos administrativos) queda con el derecho de calificar sus aptitudes, - que deben ser principalmente de carácter profesional técnico".⁵

De aquí que se crearon los departamentos administrativos, como entidades distintas de las secretarías para que -- auxiliaran el Poder Ejecutivo desde el punto de vista técnico-administrativo en el desempeño de sus funciones pero, formando parte de la administración central.⁶

A pesar de lo anterior y básicamente a partir de 1925, - "para cumplir algunas de sus funciones el Estado Mexicano recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas ".⁷ Mismas que se les consideró adecuadas para hacer frente a los requerimientos del desarrollo y para lograr "tres objetivos primarios: modernización del proyecto de desarrollo; reconstrucción del país y fortalecimiento es-

(5) Diario de Debates del Congreso Constituyente de --- 1917. Cámara de Diputados. Tomo II, pp. 345-346.

(6) Sin embargo, los Departamentos Administrativos que se crearon, han ido desapareciendo, los últimos en desaparecer fueron: el de Asuntos Agrarios y Colonización que dió -- origen a la Secretaría de la Reforma Agraria; el de Pesca para dar origen a la Secretaría de Pesca y actualmente sólo -- existe el Departamento del D.F.

(7) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ SERGIO. -- Las Empresas Públicas en México. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1986, p. 38.

tatal".⁸ Estos términos tan desgastados en el discurso político de nuestros días, tenían en la década de los veinte un significado real y constituían una verdadera preocupación de aquéllos gobiernos, dado que el Estado Mexicano después de toda la etapa revolucionaria lo caracterizaba el desorden económico y social, "El estado seguido de la década de la violencia es más débil que el porfiriano de principios de siglo: la deuda pública es exorbitante; el presupuesto federal es deficitario y está destinado en un alto porcentaje a las fuerzas armadas; se carece de un ejército y una burocracia profesionales; el gobierno no ha sido reconocido por los Estados Unidos; el poder militar y político se ha pulverizado en beneficio de caudillos y caciques regionales y locales; la pobreza fiscal se ha acentuado por la destrucción económica nacional".⁹ Así pues, toda esta serie de organismos fueron y son creados con el propósito definido de apoyar al Ejecutivo Federal para atender ciertas áreas económicas. Este "tipo de organismos públicos no sólo han permitido al Estado reivindicar un número cada vez mayor de funciones sin tener que incorporarlas a la ya de por sí pesada maquinaria burocrática central -sujeta a una excesiva lentitud en sus mecanismos de decisión y control- sino que, su distinta personalidad jurídica permite que estas funciones se realicen en to

(8) RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. La Empresa Pública. -- Ed. INAP. México, 1980, p. 81.

(9) *Ibidem.* pp. 81-82.

do el territorio sin afectar el pacto federal y, por ende, - los ámbitos correspondientes a los gobiernos estatales y municipales".¹⁰

La reforma al artículo 90 Constitucional publicada en - el Diario Oficial el día 21 de abril de 1981, incorpora como parte de la Administración Pública Federal a los Organismos-Paraestatales, es decir forman la Administración Paraestatal con lo cual se establece también la base para el control de- tales organismos. En el texto de la exposición de motivos - de tal reforma se dice:

"La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una ley orgánica regule la Administración Pública Federal como un todo, lo cual exige que, además del número y las atribuciones de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, se prevean las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales.

Las instituciones paraestatales suman ya en la actualidad más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos públicos, - y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal.

Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre las entidades paraestatales ... Se hace, necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del ejecutivo federal respecto a su operación, a fin de conseguir - una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones".(11)

La comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales -- dentro de sus consideraciones a tal reforma señala:

"La reforma constitucional propuesta, referida al artí-

(10) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Empresas Públicas. INAP México, 1976, p. 15.

(11) Diario de Debates. Tomo II. Cámara de Diputados.-- México, 1980.

culo 90 de nuestra ley fundamental obedece, según se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa, a la exigencia de acrecentar la eficiencia y la congruencia del sector público. La aparición frente a los requerimientos del desarrollo y que en sus diversas modalidades han conformado la administración pública paraestatal, ... Esta Comisión dictaminadora comparte y aprueba el criterio jurídico de la iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal en el sentido de elevar a rango constitucional los organismos paraestatales y de esta forma exista la aptitud de regularla jurídicamente a la administración pública federal en conjunto, es decir, en sus aspectos centralizada y paraestatal". (12)

En las discusiones por parte de los C.C. Diputados a esta reforma se dijo que la misma constituía una especie de germen de lo que habría de ser un "nuevo capítulo" de la Constitución en "materia económica".

Ahora bien, consecuencia de los antecedentes a que nos hemos referido, es el texto actual del artículo 90 Constitucional que nos dice:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

(12) Diario de Debates. Cámara de Diputados, Tomo II. - México, 1980. pp. 36-38.

Este artículo establece que la Administración Paraestatal forma parte de la administración pública federal.

La Ley orgánica a que se refiere es precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que organiza y distribuye la competencia de los diversos organismos con que cuenta la administración pública.

Para el control de las Entidades Paraestatales y en todo caso determinar las relaciones entre éstas y el Poder Ejecutivo, se ha expedido la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

1.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antes de referirnos al contenido de ésta y de la nueva Ley de Entidades Paraestatales, vamos a recordar someramente a sus antecedentes es decir, a las que les precedieron.

A) Ordenamientos anteriores a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fernando Solana nos dice que "Es posible establecer tres etapas en la evolución de los organismos descentralizados en México: 1) la de creación; 2) la del establecimiento de los mecanismos de control y 3) la del establecimiento de los mecanismos técnicos de planeación coordinación y control

que garanticen la armonía de todo el gobierno sin alterar el grado razonable de autonomía que requiere el sector descentralizado".¹³ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez se refieren a las mismas etapas pero ordenándolas de manera cronológica: primera de 1925 a 1946; segunda de 1947 a 1958 y la tercera de 1959 a 1982. Por nuestra parte nos atrevemos a señalar una cuarta etapa con motivo de la publicación de la nueva Ley de Entidades Paraestatales.¹⁴

En atención de lo anterior nos referiremos sintéticamente a tales etapas.

Primera etapa de 1925 - 1946.

Se puede decir que durante esta primera etapa, se crearon una serie de entidades paraestatales en función de las necesidades que fueron presentándose en las distintas etapas por las que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta 1946.

Segunda etapa de 1947 a 1958.

Hacia el año de 1946, que marca el fin de la administración del Presidente Manuel Avila Camacho, el número del sector paraestatal era significativo, tal vez por eso el gobierno del Presidente Miguel Alemán, se preocupó por establecer control administrativo y financiero para las Entidades -

(13) SOLANA FERNANDO. Los marcos de la Reforma Administrativa, en Revista de Administración Pública, núm. 22. INAP México, enero-febrero de 1971, p. 47.

(14) Ver anexo 1 de este trabajo.

EVOLUCION DEL CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
EN DIVERSAS ETAPAS

GRAFICA No. 1

1a.	1925 - 1946	CREACION ASISTEMATICA DEBIDO A LAS NECESIDADES FUNDAMENTALMENTE DE TIPO ECONOMICO Y SOCIAL
2a.	1947 - 1958	PRIMERA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
3a.	1959 - 1982	SE INICIA CON LA NUEVA LEY DE SECRETARIAS DE 1958, LA NUEVA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1966, LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976 Y LA INCORPORACION DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL COMO PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (ART. 90 CONSTITUCIONAL)
4a.	1983 A LA FECHA	SE INICIA CON EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ESPECIE DE CAPITULO ECONOMICO EN LA CONSTITUCION POLITICA (ARTS. 25, 26 Y 28), LA REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES

Paraestatales, para lo cual se expidió la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos-Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹⁵ Dentro de sus disposiciones más importantes se puede señalar -- las siguientes:

1.- Contiene lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En su artículo 2º nos dice: "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 si--- guientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de -- aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovecha--- miento 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 de la obtención de recursos destinados a fines de asis tencia social".

(15) Esta ley se publicó en el D.O. el 31-XII-1947.

En su artículo 3º dice: "Para los efectos de esta ley, - son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos 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 que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) 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.

2.- Del artículo 5º se deriva lo siguiente:

a) se otorgó a la S.H. y C.P., la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas así como también quedaban bajo su supervisión los fideicomisos del Gobierno Federal.

b) se otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la facultad de controlar y vigilar operativamente a las adquisiciones y contratos de obras de los organismos y empresas.

c) se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debía controlar a los organismos y empresas de participación estatal a través de varios mecanismos como: solicitar informes financieros; revisar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; practicar auditorías y fincar responsabilidades que resultaren en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

3.- Se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que designara el personal de inspección, así como a nombrar en los órganos de Gobierno de tales entidades de un representante con voz, pero sin voto.

4.- También es importante señalar que la ley en cuestión le dió atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, que no realizaren funciones de utilidad o compitan con empresas privadas o que no llevarsen debidamente su objetivo.

Con el fin de hacer efectiva la ley del 47, se crearon las diversas comisiones y comités que a continuación mencionamos:

I.- Comisión Nacional de Inversiones.

El 27 de enero de 1948, se creó dicha comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de supervisar y controlar determinados organismos descentralizados y empresas de participación estatal, (la lista

de tales organismos hacían un total de 69, dentro de las cuales se encontraban el IMSS, Pemex y Pipsa entre otros).

La comisión mencionada, se integró con varias secretarías, por lo cual seguramente se presentaron problemas de coordinación ya que fué inoperante, razón por la cual desaparece en diciembre de 1949, en atención al decreto del siete de diciembre del mismo año. Con tal desaparición se tuvieron dos consecuencias:

1.- Se encomendó la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la de Seguros respectivamente.

2.- Se dejó abierta la posibilidad de que posteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciera la forma de controlar y vigilar a las entidades paraestatales.

De lo anterior se observa que a partir de tal decreto, se dividen para efectos de control a las entidades paraestatales, toda vez que, por un lado se clasifican las instituciones nacionales de crédito y seguros y, por el otro al resto de entidades. Dicha clasificación motivó que las segundas, poco a poco pasaran a ser responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

II.- Comité de Inversiones de 1953.

El comité de Inversiones, dependía de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, duró poco más de un año, sin embargo, durante ese tiempo se dispuso que las dependencias centrales y los organismos descentra

lizados y las empresas de participación estatal, deberían -- presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su programa de inversiones a seguir en el sexenio 1953-1958, e -- informar en todo caso de sus cambios. Este comité también -- se le declaró inoperante para controlar, supervisar y coordi -- nar a las entidades paraestatales, además se dijo que se tra -- taba de un organismo más poderoso que la propia Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público, así es como el 7 de diciembre -- de 1954, se le modificó su nombre a Comisión de Inversiones -- y pasó a depender directamente del Presidente de la Repúbli -- ca.

III.- La Comisión de 1954.

Quedó integrada por un Director General y cuatro miem -- bros designados por el Presidente de la República, algunas -- de sus facultades principales eran:

"a) Estudiar los proyectos de inversiones que recibiera con el objeto de valorar --en consonancia con las más apre -- miantes necesidades del país-- la importancia particular que -- cada obra revista en sus aspectos económico y social.

b) Realizar estudios económicos que fuesen necesarios -- a efecto de poder establecer --de manera coordinada-- los obje -- tivos de la política económica, hacendaria y social, la je -- rarquización y el papel que debían desempeñar las inversio -- nes 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 Federal los cambios que deberían realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la aparición de nuevos hechos".¹⁶

Además de lo anterior, también se establece que toda inversión que quisieran hacer las dependencias centrales y entidades, debería someterse a la consideración de tal comisión y ésta enviaría sus dictámenes al Presidente de la República que en definitiva resolvería. "La Comisión de Inversiones, dependiente del Presidente de la República, fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una Secretaría que pudiera encargarse de la planeación de las actividades globales del sector público así como de la elaboración del presupuesto federal".¹⁷

Tercera etapa de 1959 a 1982.

Se inicia con la nueva Ley de Secretarías del 24 de diciembre de 1958, que creó a la Secretaría de la Presidencia que de alguna manera es consecuencia de la Comisión de Inversiones y transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e

(16) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Ob. cit., p. 55.

(17) *Ibidem*. p. 56.

Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

A la primera se le asignó, de acuerdo al artículo 16, - fracción II, la facultad de "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder -- Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República"; la fracción IV le dió la facultad para que llevase a cabo la "coordinación de los programas de inver--- sión y a la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"; y la fracción V señala que debe "estudiar las modificaciones que deben hacerse a la administración Pública Federal".

A la segunda Secretaría se le asignó, de acuerdo al artículo 70 fracciones XII, XV, XVI y XVII las siguientes: intervenir en toda clase de adquisiciones; intervenir en los - contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mis-- mos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia y con trolar, vigilar financiera y administrativamente la opera--- ción de los organismos descentralizados, instituciones y em- presas 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 patrimo-- niales, y que estén encomendados a otras dependencias. Las-

facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional quedaron reforzadas por el decreto del 13 de marzo de 1959, que creó una junta de gobierno, presidida por el titular de tal secretaría, para controlar las entidades excepto las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito.

Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966.

En 1966, se expidió una nueva Ley para el control, que modificó a la de 1947 en algunos aspectos:

1) Reduce su ámbito de validez en relación a la de ---- 1947, toda vez que excluye de su control a las instituciones docentes y culturales, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, a las empresas en la que esas instituciones tenían participación y a los fideicomisos del Gobierno Federal.

2) Establece que las secretarías encargadas del control de las entidades, serían la secretaría de hacienda y crédito público, secretaría de la Presidencia y la secretaría del patrimonio nacional.

Estas secretarías, algunos autores las han calificado como el "triángulo de la eficiencia" del gobierno federal. - Fernando Solana señala que "los controles han surgido principalmente de la desconfianza del sector centralizado respecto del descentralizado, ... pero estos controles no se han esta

blecido de acuerdo con un plan sistemático que persiga su -- eficiencia, ni corresponden tampoco a planes generales de ac -- ción, ya no digo económica ni siquiera administrativa", continúa diciendo en relación a las tres secretarías que, llegó a establecerse una franca competencia entre las tres, para -- ver cuál controlaba más mecanismos de control, por ejemplo -- nos dice el autor: "un descentralizado típico, cuyo presu-- puesto queda incluido en el general de la federación, debe -- elaborar anualmente de 25 a 30 documentos periódicos regula -- res por los sectores de Patrimonio y de la Presidencia con -- tra más de 500 que deben enviar a Hacienda".¹⁸ Es lógico -- que ante la pluralidad de disposiciones tendientes al con -- trol de las entidades sólo se logró obtener confusión y falta de control de la operatividad de las mismas.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de -- los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal de 1970.

Esta nueva Ley exceptuó de su control a las institucio -- nes docentes y culturales y a las instituciones nacionales -- de crédito, de fianza, de seguros y a las organizaciones --- auxiliares de crédito. Así pues, tienen como objeto de vigi -- lancia y control a los Organismos Descentralizados, a las em -- presas de participación estatal mayoritaria y, a los fideic

(18) SOLANA FERNANDEZ. Ob. cit., p. 47.

blecido de acuerdo con un plan sistemático que persiga su -- eficiencia, ni corresponden tampoco a planes generales de ac-- ción, ya no digo económica ni siquiera administrativa", con-- tinúa diciendo en relación a las tres secretarías que, llegó a establecerse una franca competencia entre las tres, para - ver cuál controlaba más mecanismos de control, por ejemplo - nos dice el autor: "un descentralizado típico, cuyo presu-- puesto queda incluido en el general de la federación, debe - elaborar anualmente de 25 a 30 documentos periódicos regula-- res por los sectores de Patrimonio y de la Presidencia con-- tra más de 500 que deben enviar a Hacienda".¹⁸ Es lógico -- que ante la pluralidad de disposiciones tendientes al con-- trol de las entidades sólo se logró obtener confusión y fal-- ta de control de la operatividad de las mismas.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de - los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación- Estatual de 1970.

Esta nueva Ley exceptuó de su control a las institucio-- nes docentes y culturales y a las instituciones nacionales - de crédito, de fianza, de seguros y a las organizaciones --- auxiliares de crédito. Así pues, tienen como objeto de vigi-- lancia y control a los Organismos Descentralizados, a las em-- precas de participación estatal mayoritaria y, a los fideico

(18) SOLANA FERNANDO. Ob. cit., p. 47.

misos del Gobierno Federal. Esta ley señaló que el 30% de las acciones de una empresa era suficiente para que el Gobierno se le considerara socio mayoritario. A los fideicomisos se les controlaba designándoles por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, los comisarios respectivos, a las empresas de participación estatal minoritaria, la misma dependencia las controlaba sólomente mediante un comisario.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

El control sobre las Entidades Paraestatales, avanzó con la expedición de la ley mencionada, que prácticamente dejó inoperante en muchos aspectos a la ley para el control de 1970, "Con la nueva Ley se tienen logros de mérito que deben subrayarse: se aclara la naturaleza de las empresas públicas se ensancha el ámbito personal del control y se amplía la injerencia contralora de las Secretarías y Departamentos, que asumen la función de cabezas sectoriales".¹⁹ Se establece la técnica del agrupamiento sectorial que consiste en organizar entidades paraestatales que tienen un objeto afín, las cuales quedarán sujetos a la planeación, coordinación, evaluación y control de una secretaría o departamento administrativo. "La imputación sectorial no genera una relación de-

(19) RUIZ MASSIEU FRANCISCO. Ob. cit., p. 136.

dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de -- sector y los titulares de las entidades que los integran. - Implica, por tanto, el pleno reconocimiento a la autonomía - legal, patrimonial técnica y orgánica que caracterizan a la - Administración Pública Paraestatal, conforme a las diferen- - tes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la ley: organismos descentralizados, empresas- de participación estatal y fideicomisos"20

Por otra parte también es importante mencionar que la - misma Ley otorga a la Secretaría de Programación y Presupues- to la función global de control sobre las entidades, se le - designa a la misma dependencia como fideicomitente único en- los fideicomisos públicos y será la que llevará el famoso Re- gistro de la Administración Pública Paraestatal.

B) Contenido actual de la Ley Orgánica de la Administra- ción Pública Federal.

El artículo primero de la mencionada ley señala que los Organismos descentralizados, las empresas de participación - estatal y los fideicomisos forman la administración paraesta- tal.

El artículo tercero indica que el Poder Ejecutivo se -- auxiliará de tales entidades.

El título tercero capítulo único, referente a las Enti-

dades Paraestatales fué reformado en sus artículos: 45, 46, 47, 48, 49 y 50; igualmente se le derogaron los artículos 49 bis, 51, 52, 53, 54, 55 y 56, de acuerdo al decreto publicado en el Diario Oficial, el 14 de mayo de 1986. En tal capítulo de la citada Ley, nos dice qué son o qué debemos entender por entidades paraestatales.

El artículo 45 nos dice que "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Respecto a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el artículo 46 señala que son:

I. Las Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Fede-----

ral; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las cuales la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que, participen en razón de sus cargos o alguna o varias de las que se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

Las empresas de participación estatal mayoritaria que, por lo tanto, determinadas en función de la composición de su capital o de sus órganos directivos.

La misma Ley Orgánica en su artículo 47, se refiere a los fideicomisos públicos cuando dice "son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centra-

lizada".

El artículo 48 de la Ley en cuestión faculta al Ejecutivo Federal, agrupar por sectores definidos a las entidades paraestatales en atención del objeto de cada una.

El artículo 49, señala que las relaciones para efecto de control del Ejecutivo con las entidades se realizará a través de la dependencia que funja como coordinadora de sector, correspondiendo a éstas "la programación y presupuestación, conocer la operación evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo disupuesto".

Por último el artículo 50 dice que "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector". (Ver cuadro 2)

1.2.3 Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(Con esta Ley se inicia una cuarta etapa, en la cual se trata de controlar a las Entidades Paraestatales).

El pasado 14 de mayo de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la federación esta nueva Ley, que deroga a la ley para el control por parte del gobierno federal de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970, asimismo, cabe señalar que concuerda con los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, para su estudio se divide en seis capítulos:

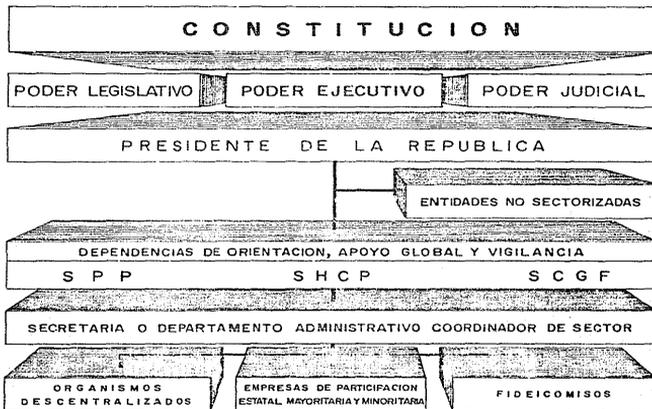
Capítulo I .- De las Disposiciones Generales a través de las cuales concretiza su aplicación señala facultades de ciertas dependencias para efectos de control sobre las Entidades Paraestatales.

Capítulo II .- De los Organismos Descentralizados, se refiere a los requisitos que deberá tener el decreto que los constituya, su objeto, a su administración y a su registro que al efecto se lleve.

Capítulo III .- De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, se refiere este capítulo al objetivo y administración de las mismas, también señala excepciones, es decir lo que no se debe considerar como tales.

Capítulo IV .- De los Fideicomisos Públicos, se refiere a su administración y señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada.

Capítulo V.- Del Desarrollo y Operación de las Entidades Paraestatales, se trata de manera general el objetivo de las mismas, señala que su operación deberá sujetarse a los programas y leneamientos que fije el Gobierno Federal, tam-



bién se refiere a las facultades y obligaciones de los órganos de su administración.

Capítulo I

La presente Ley, señala en su artículo 1º que es reglamentaria del artículo 90 Constitucional y que tiene como objeto "regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración Pública Federal".

En los artículos tercero, cuarto y quinto, la presente ley excluye de su control a ciertas entidades en diferentes grados.

En el artículo 3º se excluye "a las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, también excluye de su control a la Procuraduría Federal del Consumidor, "atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones".

El artículo 4º dice "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

El artículo 5º señala que el Instituto Mexicano del Segu

ro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a -- aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de Organismo de Gobierno, Dirección General y Organismo de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a -- sus leyes u ordenamientos relativos".

El artículo 8º al igual que la Ley orgánica de la administración pública federal, señala que corresponderá a la dependencia coordinadora de sector, "establecer políticas de -- desarrollo ... coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento, previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales ...".

El artículo 9º nos dice que "Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto tendrán -- miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También parti-

ciparán las otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal que se trate; ...". Este mismo artículo señala que deberán las entidades paraestatales enviar con un mínimo de cinco -- días de anticipación a las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos el orden del día "acompañando -- de la información y documentación correspondiente, que les -- permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tra--- tar,".

El artículo 10 se refiere a lo que el artículo 54 derogado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa--- ral, señalaba en el sentido de que las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás del sector del sector del cual formen parte y a las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos la información y datos que les solici--- ten y agrega que "la coordinadora de sector conjuntamente con las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría de la Federación, -- harán compatibles los requerimientos de información que se -- demanden a las dependencias y entidades paraestatales racionalizando los flujos de información". Como esto último resulta inoperante toda vez que se retrocede al famoso "trián--- culo de la eficiencia" ya que para que se hagan tales requerimientos, muchas ocasiones no se pueden coordinar y se solici--- ta una gran cantidad de información sólo por mero formulismo ya que no merecen consideración alguna de los funcio--- narios de la administración central.

El artículo 12 nos dice que "La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal". Esto resulta más que importante necesario, ya que se conocería o se avanzaría en la precisión del número de entidades dado que en la actualidad existe una vaguedad en el número de tales entidades en virtud de que ni el gobierno conoce con precisión tal cantidad.

El artículo 13 señala que "Las infracciones a esta Ley serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales".

Capítulo II

El artículo 14 señala que el objeto de los Organismos -- Descentralizados será:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines -- de asistencia o seguridad social".

El artículo 15 nos dice que en toda ley o decreto del -- Congreso o del Poder Ejecutivo Federal para la creación de -- un organismo descentralizado, deberá contener los siguientes requisitos:

I.- La denominación del organismo;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V.- La manera de integrar el Organismo de Gobierno y designar al director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII.- Sus Organismos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo". Este mismo artículo señala que será el Organismo de Gobierno quien expida el Estatuto Orgánico en el que se establezca las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren al organismo. También señala que el mencionado estatuto deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

El artículo 16 nos dice que "Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente -

desde un punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, -- atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá -- proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Los artículos 17 y 18 se refieren a la administración -- de tales organismos y señalan que estará a cargo de un Organismo de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su -- equivalente y un director general, el órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros, será presidido por el coordinador de sector.

El artículo 19 establece algunos impedimentos para ser miembro del Organismo de Gobierno.

El artículo 20 nos dice que el Organismo de Gobierno, se-- sionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean de la Administración Pública Federal "las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes-- teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate. De acuerdo al mismo artículo el Organismo de Gobierno, se-- reunirá con la "periodicidad que se señale en el Estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año".

El artículo 21 dice que el Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Organismo de Go--

bierno, la persona en la que recaiga tal nombramiento deberá reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus de rechos;

II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

III. No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser miembro del Organó de Gobierno.

El artículo 22 establece que los Directores Generales, sin perjuicio de las facultades que se les otorga en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados para:

"I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la Ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III. Emitir, avalar y negociar títulos de créditos;

IV. Formular querellas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales;

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan. Para el otorgamiento y validez, de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se ex-

pida al mandatario por el Director General, los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados;

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Otro aspecto importante es el que señala el artículo, - 23 cuando dice que "Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Organismo de Gobierno, - del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismo Descentralizados".

Los artículos 24, 25 al 27 se refieren al Registro Público de los organismos descentralizados de la siguiente manera: Todo Organismo Descentralizado deberá inscribirse en el Registro que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto; Los directores generales deberán cumplir con tal requisito dentro de los treinta días siguientes a su constitución; tal registro deberá asentar lo siguiente:

I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;

II. Los nombramientos de los integrantes del Organismo de Gobierno así como sus remociones;

III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

IV. Los poderes generales y sus revocaciones;

V. El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y

VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento;²¹ asimismo se señala que tal registro "podrá expedir certificaciones de las inscripciones"; igualmente se señala que procede la cancelación de tales inscripciones en el caso de la "extinción una vez que se haya concluido su liquidación".

Capítulo III

La segunda categoría de entes públicos paraestatales corresponde a las empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo 29 señala que "No tiene el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6º, -

(21) El mencionado reglamento de la presente Ley, que determinará la constitución y funcionamiento del Registro, aún no se expide.

el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento".²² Esta situación es una especie de participación indirecta, ante tal situación debe evitarse por un lado este tipo de participación estatal mayoritaria en sociedades Mercantiles toda vez que constituye un peligro de que dentro de poco estemos llenos de este tipo de empresas y, -- por otro lado es necesario que se determine el tiempo o duración al que se refiere el término "participación temporal" el artículo 30 nos dice que este tipo de empresas deberán tener por objeto las áreas prioritarias.

El artículo 31 señala que "La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento".

El artículo 32 se refiere a lo que siempre se ha señalado desde la primera ley para el control, en el sentido de -- que "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 -- o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupues-

(22) La Ley Federal de Entidades Paraestatales, considera a las áreas estratégicas y prioritarias, en la forma como lo hace la Constitución Política. (arts. 25 y 28)

to, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la -- enajenación de la participación estatal o en su caso su diso-lución o liquidación. Para la enajenación de los títulos re-presentativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se dispone en el artículo 68 de esta ley.

En los casos en que se acuerde la enajenación, en igual-dad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organiza-dos de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títu-los representativos del capital de los que sea titular el Go-bierno Federal.

El artículo 33 señala que será el Ejecutivo a través de la dependencia coordinadora de sector, quien determine los - servidores públicos que deban ejercer las facultades que "im-pliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación- estatal mayoritaria".

Referente a los Consejos de Administración la presente Ley señala que se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se opongan a la Ley de Entidades, los integrantes de dicho Órgano de Gobierno serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de sector y deberán "constituir en todo tiempo más de - la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores pú-blicos de la Administración Pública Federal o personas de re-

conocida calidad moral o prestigio con experiencia respectoa las actividades propias de la empresa de que se trate".

De acuerdo al artículo 35, el Consejo de Administración se reunirá de acuerdo a los estatutos de la empresa, pero -- que no podrá ser menos de cuatro veces al año. Asimismo señala que será presidido por el titular de la Coordinadora de sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar para su validez en la misma forma que establece el artículo 20 en tratándose de los Organismos Descentralizados.

De acuerdo a los artículos 36 y 37 los Consejos de Administración y los directores generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se les atribuyan en los estatutos de la empresa y legislación del caso, tendrán las que señalan los artículos 58 y 59 de esta misma --- Ley.

El artículo 38 nos dice que "Para la designación, facultades, operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección; autonomía de gestión, y además normas sobre el desarrollo y operación de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existan en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria, serán aplicables en lo que sean compatibles, los capítulos II (Sección A) y V de esta Ley".

Finalmente el artículo 39 se refiere a "La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayorita--

ria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y legislación co rrespondiente.

La dependencia Coordinadora del Sector al que correspon da la empresa, en lo que no se oponga a su regulación especí fica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución...".

Capítulo IV

El artículo 40 señala que los fideicomisos públicos, -- tienen el propósito de auxiliar al Ejecutivo mediante la rea lización de actividades prioritarias, la segunda parte del -- mismo artículo dice que "Los comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para -- los directores generales, en cuanto sea compatible a su natu raleza".

El artículo 41 nos dice que la Secretaría de Programa-- ción y Presupuesto, "cuidará que en los contratos queden es-- tablecidos y precisados los derechos y acciones que correpon da ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, -- las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se--

reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior".

El artículo 43, señala que cuando por virtud de la naturaleza del fideicomiso, la institución fiduciaria requiere - informes y controles especializados, "de común acuerdo con - la Coordinadora de sector, se instruirá al Delegado Fiduciario" para tal efecto.

El artículo 44 en su primera parte señala que en los -- contratos de los fideicomisos además de las facultades de -- los órganos de gobierno se deberán de precisar las facultades especiales, "indicando en todo caso, cuales asuntos requieren de la apropiación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria".

En el segundo párrafo de este artículo señala que "La - institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, ...". La tercera parte indica que en casos urgentes, que hagan difícil reunir al Comité Técnico, la institución fiduciaria procederá "a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice".

El artículo 45, nos dice que "En los contratos consti--

tutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita".

Capítulo V

Para su operación y desarrollo de los objetivos de las Entidades Paraestatales, se sujetarán de acuerdo a esta Ley a los programas sectoriales que formulen las dependencias -- coordinadoras de sector. Igualmente deberán "sujetarse a la ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos". (art. 47)

En relación a los Presupuestos de las Entidades Paraestatales, estos se realizarán bajo los lineamientos que en materia de gasto "establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto así como a los lineamientos específicos que define la Coordinadora de Sector".

Las Entidades Paraestatales manejarán y erogarán sus recursos propios por medio de su órganos internos (arts. 50, 51 y 52).

Los programas financieros de las Entidades Paraestatales deberán hacerse de acuerdo a los lineamientos de la Se--

cretaría de Hacienda y Crédito Público, el director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al Órgano de Gobierno respectivo (arts. 54 y 55).

El artículo 56 señala que "El Órgano de Gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte - de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal atender problemas de administración y organización de los -- procesos productivos, así como para la selección y aplica--- ción de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instru--- mentos que permitan elevar la eficiencia". En la segunda -- parte del mismo artículo dice que "Los Coordinadores de Sector promoverán el establecimiento de comités mixtos de pro--- ductividad de las entidades paraestatales, con la participa--- ción de representantes de los trabajadores y de la adminis--- tración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos, de selección y --- aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los de--- más instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las -- mismas".

Esto último se ve interesante siempre y cuando en la -- práctica se ejerza este principio con un alto sentido de res--- ponsabilidad para que tales comités no se reduzcan a meras -- componendas políticas, sino que realmente se analicen medi--- das tendientes a mejorar los procesos productivos de bisnes--- y servicios; selección y aplicación de técnicas avanzadas --

para la producción; con ello sin duda se logrará elevar la eficiencia de las entidades.

El artículo 58 nos dice que "Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del Órgano respectivo;

III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras.

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo -

a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General -- pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisa---- rios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos-- que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Organo de Gobierno.

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de -- fusión con otras entidades:

X. Autorizar la creación de comités de apoyo;

XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General,

a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jrarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, en tre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo, así como designar o remover a -- propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario del citado Organo de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;

XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación -- de las utilidades de las empresas de participación estatal -- mayoritaria.

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación.

XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;

XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales -- relativas donativos o pagos extraordinarios y verificar que-

los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, - en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente; y

XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Coordinadora de sector".

El artículo 59 señala los derechos y obligaciones de los directores generales:

"I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;

II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlo para su aprobación al Organismo de Gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el Organismo de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

III. Formular los programas de organización;

IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles de la entidad paraestatal;

V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

VI. Establecer los procedimientos para controlar la ca-

lidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;

VII. Proponer al Organó de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobada por el propio Organó;

VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad para esta tal para así poder mejorar la gestión de la misma;

IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;

X. Presentar periódicamente al Organó de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;

XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al Organó de Gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Organó y escuchando al Comisario Público;

XII. Ejecutar los acuerdo que dicte el Organó de Gobier

no;

XIII. Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y

XIV. Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos y de más disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento".

Capítulo VI

El Organismo de Vigilancia de los organismos descentralizados se integrará por un Comisario Público Propietario y Su-
plente designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. De acuerdo al artículo 60 y 61, los -
Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por fun-
ciones del organismo, "realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de -
gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a -
los ingresos y, en general, solicitarán la información y ---
efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento -
de sus funciones" para lo cual establece que el Director Ge-
neral deberá proporcionar tal información. Se refieren asi--
mismo a los órganos de control interno que serán parte inte-
grante de la estructura de los organismos descentralizados y
desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que-
emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federa--
ción.

El artículo 63 nos dice que "Las empresas de participa-

ción estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los Comisarios Públicos que designe la Secretaría de la Contraloría de la Federación".

El artículo 64 señala que la dependencia Coordinadora de Sector podrá recomendar medidas adicionales de control.

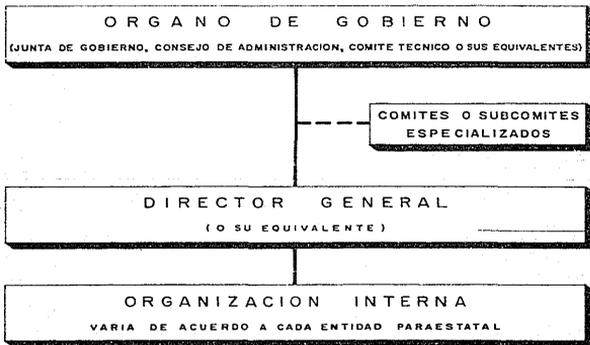
El artículo 65 nos dice que la Secretaría de la Contraloría de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales a fin de supervisar su operación y funcionamiento.

El artículo 67 se refiere al control del gobierno federal sobre las empresas de participación estatal minoritaria cuando dice "En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley".

El artículo 68 señala que "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado-

ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

GRAFICA No. 3



de valores o de las sociedades nacionales de crédito de ---- acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público" para - lo cual la secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará tal procedimiento.

1.3 Control que ejerce el Poder Legislativo sobre las Entidades Paraestatales.

El Poder Legislativo, ejerce control sobre las Entidades Paraestatales de acuerdo a lo que señalan los artículos 74 fracción IV y 93 de nuestra Constitución Política.

1.3.1 Artículo 74

El artículo mencionado dice que "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiero, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Del contenido del artículo anterior, podemos distinguir dos aspectos:

1).- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos e ingresos de la federación, cabe señalar que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuestos, elaborar tal presupuesto en el que se contempla el de las Entidades Paraestatales.

2).- Revisar la cuenta pública determinando las responsabilidades correspondientes, es decir tiene facultades para conocer los resultados de la gestión financiera, si la misma se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se cumplieron los objetivos de los diversos programas, en el informe detallado del Poder Ejecutivo Federal que presenta anualmente a la H. Cámara de Diputados, en dicho informe se encontrarán precisada la forma como ejercieron su presupuesto las entidades paraestatales.

1.3.2 Artículo 93.

A partir del segundo párrafo de este artículo se observa también otra forma que tiene el Poder Legislativo para ejercer control sobre las entidades paraestatales, el texto-

es el siguiente:

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales 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.

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".

Del texto del artículo 93 constitucional, se derivan dos aspectos por medio de los cuales el poder legislativo ejerce control:

1).- Citar a los directores y 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.

2).- Formar comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos paraestatales y tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

1.3.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA RECIENTE LEY FEDERAL- DE ENTIDADES PARAESTATALES.

1.- Se observa cierta concordancia entre la Ley citada y los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, que establecen la rectoría económica del Estado y la base de los organismos paraestatales, éstos tendrán como objetivo las áreas estratégicas y prioritarias, con lo cual queda indefinido el objetivo de las entidades paraestatales es decir, queda sujeto a las determinaciones del Poder Ejecutivo o Legislativo.

2.- La Ley de Entidades no considera a las empresas de participación estatal minoritaria como Entidad Paraestatal, lo cual es preocupante dado que la participación minoritaria del Estado, constituye recursos financieros considerables.

3.- La Ley citada, establece el "Registro Público de Organismos Descentralizados" únicamente para éstos, y deja al margen del mismo a las empresas de participación estatal y - Fideicomisos Públicos.

4.- Del contenido de la multicitada Ley, se deduce que las Entidades Paraestatales, forman parte de la Administración Federal y existe una relación jerárquica entre éstas y el Poder Ejecutivo Federal, ya que el director general recibe órdenes del mismo y conduce sus actividades de acuerdo a políticas y lineamientos que fija el Ejecutivo Federal.

5.- Asimismo, cabe señalar que esta Ley es, asistemática ya que constantemente nos remite a otros artículos de la misma y a otras leyes, con lo cuál no satisface la necesidad

de contar con una Ley adecuada para la totalidad de las Enti
dades Paraestatales. La presente excluye de su control a va-
rias que menciona dejándonos en la incógnita de que si són o
no entidades paraestatales.

6.- Uno de los objetivos de la Ley en cuestión, es sim-
plificar el control y funcionamiento de las Entidades Paraes
tatales, sin embargo, existen situaciones que requieren for-
zosamente de aclaración como es el caso de las atribuciones-
de los Organos de Gobierno, que entre otras se les da la fa-
cultad de aprobar programas y presupuestos de la entidad pa-
raestatal y en el caso del artículo 34 que señala que los in
tegrantes de dichos órganos de gobierno, podrán ser servido-
res públicos u otras personas de reconocida calidad moral o
prestigio con experiencia en el ramo de la empresa que se --
trate.

7.- A cuatro meses de haberse expedido la Ley Federal -
de Entidades Paraestatales, no contamos con las disposicio--
nes reglamentarias a que se refiere el artículo quinto tran-
sitorio de la misma, de ahí que es preciso que tales disposi
ciones, sean expedidas cuanto antes, dado que actualmente, -
existe un vacío en la interpretación de las disposiciones de
la Ley mencionada.

2. PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN LAS DIVER- SAS AREAS ECONOMICAS.

La presencia del Estado en la economía a través de las-

Entidades Paraestatales, indudablemente es basta. En la actualidad el Estado es empresario, es accionista, realiza operaciones de comercio, produce, distribuye bienes y servicios y recientemente ha asumido el papel primordial de banquero, etc., de aquí que es evidente que mediante el sector paraestatal el Estado interviene de manera directa en la economía.

"El conjunto de Organismos Descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos, actúan como instrumento de política económica en las áreas de alimentos, energéticos, transporte y comunicaciones, siderurgia, minería, comercio, turismo, por mencionar las más relevantes ... La acumulación de necesidades de una población en constante crecimiento, la insuficiencia de estructura productiva para atender la demanda social ... constituyen el núcleo de los factores y condiciones que justifican la constante intervención estatal en la economía".²³

A manera de ejemplo, señalamos algunas entidades paraestatales que participan en diversas áreas:

En el sector agropecuario, se encuentran entidades como Tabamex, S.A. de C.V.; Alimentos Balanceados de México, S.A.; Productora Nacional de Biológicos Veterinarios; Instituto Mexicano del Café; Forestal Vicente Guerrero entre otras.

En el ramo Pesquero, también existen entidades paraestatales, con el fin de aprovechar la riqueza marina de nues---

(23) C. CASTRO ALEJANDRO Y G. R. SERGIO. Ob. cit., p.148.

tros litorales que sin duda son fuente de riqueza renovable, dentro de las que podemos mencionar a Productos Pesqueros Mexicanos, y Fideicomiso para el Fondo y Desarrollo Pesquero.-

En el ramo minero, es tradicional la presencia del Estado en su explotación, con la finalidad de regularla, como ejemplo podemos señalar a la Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A.,.

En el ramo energético, basta señalar a Petróleos Mexicanos, que genera los ingresos hasta ahora utilizados como base para el progreso de nuestro país.

En el ramo Siderúrgico es considerable como una industria básica ya que abastece de los principales insumos que necesita la industria petrolera, de la construcción, de la electricidad y automotriz; Altos Hornos de México, S.A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.; son entre otras son las que cuenta el Estado en este campo.

Tratándose de los alimentos, el caso más reciente e importante es la industria azucarera, que es vital por su carácter de producto básico para la población y para otras industrias, el Estado cuenta con Entidades Paraestatales como la Nacional Financiera Azucarera, S.A. y Azúcar, S.A., entre otras.

En el ramo de la Industria Automotriz, y con la finalidad de apoyar a la actividad económica mediante una mejor distribución de mercancías, el Estado ha fomentado, la producción de equipo utilizado para el autotransporte, a través de las Entidades paraestatales como Diesel Nacional, S.A., y

Mexicana de Autobuses, S.A., entre otras.

El Estado también participa en la industria de los fertilizantes con el ánimo de producir y comercializar; difundir y promover su empleo con precios accesibles para los agricultores, con los fertilizantes e insecticidas se trata de mejorar la producción agrícola, al efecto existe la entidad paraestatal Fertilizantes Mexicanos, S.A.,.

Igualmente el Estado participa en la producción de papel especialmente periódico, a través de las entidades como la Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A., y Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., entre otras.

En el ámbito comercial el Estado también participa con varias entidades que tienen como función la distribución y venta de bienes básicos para la población, destaca dentro de tales entidades la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que mantiene operaciones de comercio agropecuario, todavía que compra al campo a precios de garantía para proteger al campesino y cuando existe escasez, acude al extranjero con el ánimo de mantener reservas reguladoras para evitar el acaparamiento y la especulación de los mismos.

También es importante mencionar al sector de transportes y comunicaciones, el Estado contribuye a satisfacer necesidades de transportación principalmente colectiva, como es el caso de su participación a través de entidades paraestatales como Ferrocarriles Nacionales de México y Aeroméxico entre otras. En tratándose de las comunicaciones el Estado otorga el servicio telefónico a través de Teléfonos de Méxi

co, S.A., En el ámbito eléctrico, es el Estado el que genera, transforma, distribuye y efectúa la venta de energía a través de la Comisión Federal de Electricidad.

En el ramo turístico, el Estado cuenta con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y fideicomisos varios, con el ánimo de promover el turismo.

Otro hecho que destaca la importancia o carga que para el Estado constituyen las Entidades Paraestatales, es que en Presupuesto anual de Egresos como el que abarca el presente año, se incluyen a una serie de entidades y que en este caso nos dice el artículo 6º del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986 que "Las erogaciones previstas para el año de 1986, correspondientes a las entidades paraestatales, cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, se distribuyen de la siguiente manera:

E N T I D A D	G A S T O
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ..	356,392,700,000
Instituto Mexicano del Seguro Social ...	1,226,911,600,000
Productora e Importadora de Papel, S.A..	79,393,900,000
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	161,369,700,000
Forestal Vicente Guerrero	4,032,400,000
Instituto Mexicano del Café	116,386,000,000
Productos Forestales Mexicanos	4,154,600,000
Aeronaves de México, S.A.	236,860,300,000

E N T I D A D

G A S T O

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.....	32,819,500,000
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.....	41,024,500,000
Ferrocarriles Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.	18,595,600,000
Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V..	71,331,000,000
Ferrocarriles Sonora-Baja California, S.A. de C.V.	14,127,700,000
Ferrocarriles Nacionales de México	357,173,600,000
Cia. Nacional de Subsistencia Populares.	860,286,800,000
Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.	235,991,800,000
Altos Hornos de México, S.A.	278,988,000,000
Comisión Federal de Electricidad	1,222,664,300,000
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación)	169,722,700,000
Construcción Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	50,194,700,000
Diesel Nacional, S.A.	155,622,000,000
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	407,420,000,000
Fundidora Monterrey, S.A.	109,682,000,000
Petróleos Mexicanos	2,149,100,000,000
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.	137,625,000,000
Siderúrgica Nacional, S.A.	37,733,600,000
Azúcar, S.A. de C.V.	516,410,500,000

La suma total de la anteriores asignaciones hacen un -- total de \$ 9,322,014, 500,000.00 (Nueve billones, trescientos veintidós millones, quinientos mil pesos 00/100 M.N.). - Cantidad que es superior que las asignaciones para el sector central.

Otro hecho referente a las Entidades Paraestatales, es- el que nos brinda el Instituto Nacional de Estadística, Geo- grafía e Información, en su publicación titulada "Aportación del Sector Público al Producto Interno Bruto", cuando señala que 235 Entidades Paraestatales, las más importantes desde - el punto de vista económico, que "representan más del 90% -- del valor de producción generado por la totalidad de Entida- des Paraestatales", aportaron en un 18.2 % al producto inter- bruto del país. Con la actividad económica de tales entida- des, se observa que el Estado proporciona la totalidad de la energía eléctrica y de los productos de la industria petrole- ra. La actividad económica de las Entidades Paraestatales - encargadas de los renglones mencionados, generó en 1983 el - 14.0 % del producto del país. En contraste, la actividad eco- nómica de las demás entidades es decir de las restantes 233, representó sólomente el 4.2 % del Producto Interno Bruto del país en 1983, y en esa proporción las instituciones financie- ras, incluyendo la banca nacionalizada, participan con el - 1.4 %.

Finalmente, el mismo documento señala que el Estado a - través de la cantidad de Entidades Paraestatales arriba men- cionado, participa con un 5.1 % de la ocupación total.

3. EFECTOS EN LA ECONOMIA, CON MOTIVO DE LA DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

En este inciso nos referiremos a la llamada reprivatización de la economía, que es motivo de una gran discusión que se ubica en el aspecto ideológico del Estado Liberal - Estado Intervencionista. Según los principios de la doctrina liberal, el Estado debe reducirse al mínimo para no constituir una traba, u obstáculo a la libertad económica. Las doctrinas Estatistas señalan que es necesaria la intervención del Estado principalmente para que exista orden económico, para lo cual es indispensable establecer limitaciones e intervenir de manera directa en la economía en razón del interés público.

Abundan las críticas a la existencia de las Entidades - Paraestatales, a manera de ejemplo señalamos las de Juan José Kochen B., que dice: "El fondo del problema financiero -- del Estado se encuentra en el fuerte déficit del sector para estatal ... las pérdidas de las empresas se podrían pintar -- de negro por medio de transferencias, cubrirlas de gloria -- con ciertos toques ideológicos de economía mixta, de sector estratégico, o de mandatos legales, la realidad es que 70% -- de la deuda externa se ha canalizado al financiamiento del -- déficit de dichas entidades" más adelante nos dice que si el gobierno Federal no subsidiaria al sector paraestatal, el Estado Mexicano sería superavitario, señala como ejemplo a Banobras, Bancomext y Nafinsa que según él "elevaron sus adeu-

dos en 10,653; 10,823.3 y 4,926.7% respectivamente, en el periodo de 1971 a 1984 no lograron cohesionar sus inversiones y en lugar de organizar la economía por la vía del crédito, sólo logró desarticularla más". El Estado nos dice este columnista, "penetra en todos los sectores de la economía con un modelo de desarrollo fracasado y un sistema de producción totalmente distorsionados y sin articulación propia, ... ante este desalentador panorama es evidente la necesidad de reorganizar a todo el sector paraestatal, no sólo vendiendo algunas empresas ... sino replanteando las prioridades nacionales en torno a un nuevo modelo de desarrollo que se cimiente en la apertura comercial y el fomento a las exportaciones".²⁴

Otros sectores y el mismo Gobierno, justifican a las Entidades Paraestatales, debidio a que cumplen con la preocupación del Estado de procurar la satisfacción de las necesidades a la población de ciertos bienes de consumo básico y que los recursos financieros destinados a tales entidades no son un gasto ocioso sino necesario, en las mismas el lucro es sustituido por el interés público, además de que mediante el sector paraestatal, el Estado es el agente distribuidor del ingreso a través del empleo.

Ahora bien, es un hecho que la presencia del Estado en la economía, a través de las Entidades Paraestatales es con-

(24) KOCHEN B. JUAN JOSE. Excelsior, Sección Financiera, 21 de abril de 1986, México. pp. 1, 10, 11.

siderable, dado el número y actividades de las mismas. Sin embargo, es notorio que no se tiene o no se quiere mantener control, ya no digamos sobre la operación y funcionamiento de las entidades paraestatales, sino del número de ellas, esto se desprende por el hecho de que con la finalidad de sectorizarlas se emitió el 13 de enero de 1977, un acuerdo en tal sentido y que señalaba un total de 860 pero debido a los acuerdos del: 12 de mayo de 1977; 10 de abril de 1978 y 27 de febrero de 1979, fue modificado y después de los cuales quedaron un total de 896 entidades paraestatales, tales modificaciones se debieron, de acuerdo a las consideraciones de los mismos, a varias causas como son a la conveniencia de -- agregar o retirar entidades de algún sector dado que algunas no eran entidades paraestatales, algunas que se habían considerado como empresas de participación estatal mayoritaria -- cuando debido a su organización eran empresas de participación minoritaria o viceversa y finalmente aquéllas que se habían considerado vigentes cuando ya no existían.

El tres de septiembre de 1982, se emitió otro acuerdo de sectorización, y que de acuerdo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el que se le toma muy en cuenta, según tal acuerdo las Entidades Paraestatales eran 964 (Ver -- gráficas 4 y 5).

Alejandro Carrillo Castro quien fuera coordinador de Estudios Administrativos de la Presidencia durante la administración de 1976-1982, nos da otro dato interesante del número de Entidades paraestatales hasta el 15 de octubre de ---

NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES QUE LE CORRESPONDEN COORDINAR
A CADA DEPENDENCIA (ACUERDO SECTORIAL 03-09-82)

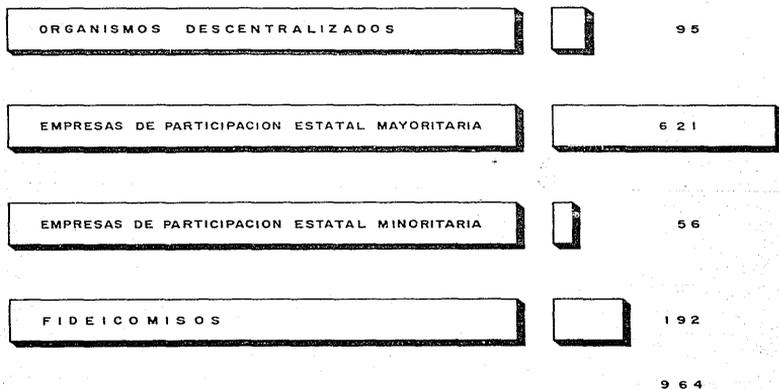
GRAFICA No. 4

SECRETARIA COORDINADORA DE SECTOR	ENTIDADES PARAESTATALES
S G	4 3
S R E	1
S D N	6
S H C P	1 2 4
S P P	2 2
S P F I (S E M I P)	3 7 6
S C (S E C O F I)	3 1
S A R H	8 6
S C T	6 1
S A N O P (S E D U E)	6 2
S E P	5 2
S S A	1 9
S T P S	7
S R A	7
S T S E C T U R	3 2
S P	2 7
D D F	9
T O T A L	9 6 4

UNAM

NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES (ACUERDO SECTORIAL 03-09-82)

GRAFICA No. 5



1982 con un mes de diferencia del acuerdo de sectorización-- del 3 de septiembre, el número lo detalla de la siguiente manera:

*Entidades existentes en 1977 1,013

<u>Menos liquidaciones:</u>	290	-
Definitivas	182	
En proceso de liquidación	90	
En proceso de regularización	18	
Retiros	95	
Sub-total		628
<u>Más:</u>		
Creaciones	150	
Adquisiciones	78	
** Incorporaciones	56	
<u>T O T A L</u>		<u>912</u>

La Secretaría de Programación y Presupuesto, maneja al 3 de enero de 1986, a nivel de registro de entidades paraestatales: 91 Organismos Descentralizados; 596 Empresas de Participación estatal mayoritaria; 42 Empresas de participa-

* Según Carrillo C. Alejandro, incluye 162 entidades -- originalmente omitidas por el Registro.

** Se efectuaron con motivo de la nacionalización bancaria.

ción estatal minoritaria y 154 fideicomisos públicos, haciendo un total de 883, (no se consideran las sociedades nacionales de crédito). La misma dependencia en su Catálogo para la Programación y Presupuestación de 1986, contiene relacionadas 929 entidades paraestatales, incluyendo las sociedades nacionales de crédito.²⁵

Según la Secretaría de Programación y Presupuesto, de manera informal nos dice que durante la presente administración, se han creado alrededor de 50 entidades paraestatales y se han desincorporado aproximadamente 200, dentro de estas últimas podemos mencionar las siguientes resoluciones:

Fecha de resolución	Cantidad desincorporada
21-02-85	4
09-05-85	2 3
02-04-86	5 9

Las entidades paraestatales arriba enumeradas, no viene al caso mencionarlas toda vez que se trata de empresas que no son de trascendencia, para la economía nacional.

Finalmente hemos de mencionar que durante la presente administración se han dado dos aspectos de tipo jurídico y económico que tienen que ver con las entidades paraestatales: el primero se refiere a las reformas a los artículos --

(25) Publicación de la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1986.

25 y 28 constitucionales, que establecen áreas estratégicas en las que sólo el Estado puede manejar. Asimismo establece áreas prioritarias, en las que puede participar por sí o con los demás sectores y el segundo se explica con motivo de la difícil situación económica del país, que aunado a la baja de los precios de nuestros productos en el mercado Internacional, ha dado lugar a la disminución de los ingresos del Estado, por lo cual se ha manifestado la posibilidad de liquidar o vender Entidades Paraestatales no estratégicas o prioritarias.

En la base a lo anterior, vemos que las circunstancias que rodean a las Entidades Paraestatales, son de carácter interno y externo.

A) En el ámbito interno, se puede señalar lo siguiente:

1.-A las razones político-económicas que se tuvieron para crear entidades paraestatales debemos agregar la disposición por parte del Estado, de recursos financieros para mantenerlas, tal disposición de recursos no existe en nuestros días.

2.-No se ha controlado la eficiencia de las Entidades paraestatales o tal vez no se ha querido hacerlo, en virtud de que no es trascendente la actividad económica de todas y, el Estado atiende y vigila con mayor grado a las que sí le interesan.

3.-Existe un marco jurídico que no precisa, qué debemos entender por áreas prioritarias, por lo cual el Estado tiene la facultad potestativa de determinar a cualquier acti

vidad económica como prioritaria y en base a élllo, podrá el Estado manejar o dejar ciertas áreas económicas.

B) En el ámbito externo se puede señalar que:

1.- En nuestros días no es un secreto, la intención expansiva del capital exterior, de ahí que existan presiones al gobierno en el sentido de que deje de participar en determinadas áreas para que pueda existir mayor apertura a la inversión extranjera.

Todos estos aspectos sin duda deberá el gobierno analizarlos y pueda tomar cualquier decisión sobre sus órganos parastatales.

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

1.- En toda sociedad, debe existir un Orden Jurídico que regule las relaciones sociales, para que en la misma exista orden, se persevere su existencia y dinamismo. La normación-jurídica se va adaptando a las transformaciones políticas, sociales y económicas de la sociedad para lograr el bien común-de la misma.

2.- En el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, se publicó la reforma a la Constitución Política en sus artículos 25, 26 y 28, los cuales establecen la rectoría económica del Estado, principio que da al mismo, la responsabilidad de dirigir el desarrollo nacional.

3.- Sin embargo, el Estado ya contaba con tal atribución antes de dichas reformas. Estas surgieron más bien, ante la necesidad de integrar la actividad económica del país, para fortalecer el sistema económico actual.

4.- La necesidad de dicha integración, obedece a causas-externas e internas, dentro de las últimas se puede mencionar a la desconfianza existente principalmente del sector privado, que ocupa un lugar destacado en la economía.

5.- La rectoría económica preocupa a ciertos sectores de la sociedad, ya que en el texto Constitucional va aunada a la planeación, pero ésta, es obligatoria únicamente para el sector público.

6.- Con la rectoría económica, el Estado no impone lineamientos a seguir en materia económica por parte de los -- particulares, sino que podrá dirigir el desarrollo nacional-- siempre y cuando sea capaz de integrar la actividad económica de los sectores mediante el diálogo.

7.- La Constitución Política, establece que los sectores participantes en la actividad económica son: público; social y privado.

8.- Al sector público le corresponde participar de manera exclusiva en las áreas Estratégicas y por sí o con los de más sectores en las prioritarias.

9.- La Constitución Política, no define y sólomente enumera a las áreas Estratégicas, tampoco define ni enumera a las Prioritarias, por lo cual, queda a criterio del Estado - determinar que áreas económicas son en cierto momento Estratégicas y/o Prioritarias.

10.- Para que el Estado pueda participar en las áreas - señaladas, la Constitución Política le permite contar con -- los Organismos necesarios para el efecto, aquí es precisamente donde se ubican a las Entidades Paraestatales.

11.- Si a la fecha de la publicación de las reformas mencionadas, el Estado no hubiere contado con Entidades Paraestatales, sin duda alguna se iniciaría su creación en base a un marco jurídico-económico, sin embargo no es así, la existencia de las mismas se originó y ha venido creciendo debido a diversas causas, pero que en la mayoría de los casos se careció de criterios de productividad y eficiencia.

12.- Las reformas constitucionales en cambio, constituyen un replanteamiento sobre las Entidades Paraestatales, y que ha dado lugar al dilema de si el Estado debe o no intervenir en la economía, creemos que tal discusión es inútil, dado que el Estado ha intervenido e intervendrá de manera directa en la economía.

13.- Cabe señalar, que ante la carencia de los tradicionales recursos financieros para mantener a las Entidades Paraestatales, sin ningún criterio de selección, el panorama de las mismas se torna difícil, toda vez que debido a la necesidad de reducir el déficit público, es evidente que vendrá una contracción de tales Organismos.

14.- El Estado a través de cierto número de Entidades Paraestatales, suministra bienes y servicios, obtiene divisas, brinda empleo, regula el mercado y fomenta la industrialización del país, pero también es evidente que existe una infinidad de ellas, que difícilmente podemos decir que cumplen con una actividad Estratégica o Prioritaria, como es el caso de Dulcería Oro, S.A.; Mezcal Santiago, S.A. o Panificadora las Truchas.

15.- La reciente "Ley Federal de Entidades Paraestatales", trata de estar acorde con las reformas Constitucionales. Esta Ley, debe ser la que fije criterios indicativos para la eficiente operación y funcionamiento de la Administración Paraestatal, sin embargo, dista mucho de ser el ordenamiento adecuado que cumpla tal objetivo, además de que hasta la fecha es inoperante y se carece de disposiciones reglamentarias que sirvan para su aclaración y exacta interpretación.

16.- La Ley citada concuerda con la Constitución Política en el sentido de que las Entidades Paraestatales, tienen como objetivo las áreas Estratégicas y Prioritarias, de ahí que su objetivo queda in-

definido.

17.- Del marco jurídico y de la práctica administrativa de las Entidades Paraestatales, se deduce que carecen de autonomía de gestión, ya - que el Estado, ejerce un verdadero control político-administrativo sobre las mismas, de donde se estima que son Entidades Estatales y no Paraestatales como las llama la Ley.

18. Así pues, el panorama jurídico y económico actual de las Entidades Paraestatales, hacen posible que se revise su actividad económica, - para determinar si responde a una racionalidad social y al mismo tiempo - a criterios de eficiencia y productividad.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrati
vo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- BERLIN VALENZUELA FRANCISCO. Derecho Electoral. Ed. Porrúa, -
S.A., México, 1980.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Las Empresas Públicas en México. -
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México,
1976.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ SERGIO. Las Empre-
sas Públicas en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1986.
- CORDERA ROLANDO Y TELLO MACIAS CARLOS. La Disputa por la Na--
ción. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., Méxi-
co, 1984.
- GONZALEZ CASANOVA PABLO. La Democracia en México. Ed. Era. --
México, 1984.
- HELLER HERMAN. La Soberanía. Ed. UNAM. México, 1965.
- JELLINEK JORGE. Fragmentos de Estado. Ed. Civitas, S.A., Ma--
drid, 1978.
- JUAN PABLO II. El Trabajo Humano. Ed. Paulinas. México, 1985.
- KAPLAN MARCOS. Aspectos del Estado en América Latina. Ed. ---
UNAM. México, 1985.
- KAPLAN MARCOS. Estado y Sociedad. Ed. UNAM. México, 1983.
- KELSEN HANS. Teoría Pura del Derecho. Ed. Buenos Aires. Argen-
tina, 1960.

- KENNETH GALBRAITH JOHN. La época de la Incertidumbre. Ed. Día
na. México, 1979.
- LEÑERO O. LUIS Y TRUEBA JOSE. La Participación del Pueblo en-
el Desarrollo. Ed. Institutuo Mexicano de Estudios, A.C.
México, 1970.
- MARTHER GONZALO. Planificación y Presupuesto por Programas. -
Ed. Siglo XXI. México, 1975.
- NORIEGA CANTU ALFONSO Y OTROS. Constitución Mexicana: Recto--
ría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, S.A., Méxi-
co, 1985.
- BALACIOS MANUEL R., El Derecho Económico. Ed. Porrúa, S.A., -
México, 1985.
- PEÑA CARMONA FERNANDO de la . Dependencia y Cambios Estructu-
rales. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Méxi-
co, 1971.
- PEÑA SERGIO de la. La Formación del Capitalismo en México. --
Ed. Siglo XXI. México, 1975.
- PEREZ CARRILLO AGUSTIN. Introducción al Estudio del Derecho.-
Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1978.
- PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL. Lecciones de Filosofía del Derecho.
Ed. UNAM. México, 1982.
- RADBRUCH G., Introducción a la Ciencia del Derecho. S/E. Ma--
drid, 1930.
- RAYMOND BARRE. Economía Política. Tomo I. Ed. Ariel, S.A., -
Barcelona España, 1971.
- RECASENS SICHES LUIS. Vida Humana, Sociedad y Derecho. Ed. --
Fondo de Cultura Económica. México, 1939.

REYES HEROLES FEDERICO. El Liberalismo Mexicano. Tomos I,II y III. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

RIPERT GEORGES. Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno. - Ed. Bosch y Cia. Editores, s/f.

RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. La Empresa Pública. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980.

RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO Y OTROS. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.

SAMUELSON PAUL. Economía. Ed. Celypso, S.A., Madrid, 1984.

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa S.A., México, 1981.

SPIRIDINOVA ATLAS Y OTROS. Curso Superior de Economía Política. Tomos I y II. Ed. Grijalbo, S.A., México, 1965.

TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.

WITKER V. JORGE. Derecho Económico. Ed. Harla, S.A., de C.V., México, 1985.

Revistas y Documentos Históricos.

GARCIA RAMIREZ SERGIO. "Panorama sobre la Empresa Pública en México", en Anuario Jurídico. Vol VIII. UNAM. México, -- 1981.

HENRY A. GRUNWALD. "Una entrevista con Gorbachev", en Revista de Administración Pública. Núm. 22. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1971.

NAVA NEGRETE ALFONSO. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado" en Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XV. - enero-marzo, Núm. 57. México, 1965.

PATRICK COCKBURN. "Gorbachov: El Kremlin rompe con el pasado" en Revista Contextos. Núm. 49. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Noviembre, México, 1985.

SOLANA FERNANDO. "Los Marcos de la Reforma Administrativa", - en Revista de Administración Pública. Núm. 22. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1971.

WILLIAM A. JOSEPH. "Los Dilemas de la Reforma Política en China", en Revista Contextos. Núm. 60 Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. Noviembre, México, 1985.

WO-lap-lam. "La Lucha por la Economía China", en Revista Contextos. Núm. 60. Noviembre, México, 1985.

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomos I y II. Cámara de Diputados.

Los Presidentes de México ante la Nación, (1821-1966). -- Tomo II. Cámara de Diputados.

Diario de Debates. Tomo II. Cámara de Diputados. México, - 1980.

Diario de Debates. Tomo II. Cámara de Diputados. México, 1982.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicad en el D. O. el 31-XII-1947)

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (publicada en - el D.O. el 24-XII-58)

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (publicada en el D.O. el 4-01-1966)

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (publicada en el D.O. el 31-XII-1970)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (publicadas el 14-05-86)

Ley Federal de Entidades Paraestatales. (publicada en el D.O. el 14-05-86)

Otras Publicaciones.

Aportaciones del Sector Público al Producto Interno Bruto, (1975-1983). Ed. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información. México, 1985.

Catálogo de Presupuesto de las Entidades Paraestatales. Ed. -
Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1985.

D I C C I O N A R I O S

Diccionario de la Lengua Española. Ed. Real Academia Española
Vigésima edición. Madrid, 1984.

Diccionario para Juristas. Ed. Mayo de S. de R. L., México,--
1981.

Diccionario de Economía. Arthur Seldom. Ed. Barcelona, Espa--
ña, 1975.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Briskill, S.A., Buenos Aires,
1979.