

323  
28.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL CONTROL DE LA EMPRESA PÚBLICA Y LA LEY  
FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**



**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA AUXILIAR DE  
EXÁMENES PROFESIONALES**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :  
OLGA GUERRERO ARAIZA**

**México, D. F.**

**1 9 8 8**



## **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.

EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA Y LA LEY  
FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	I
I. ASPECTOS GENERALES	
A. Intervención estatal en el Sistema Económico....	2
B. La empresa pública como instrumento de política económica y social.....	9
C. Concepto de empresa pública.....	11
D. Formas Jurídicas.....	19
E. El control de la empresa pública.....	41
II. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.	
A. Surgimiento.....	53
B. Los primeros inicios de control.....	61
C. Control y Reforma Administrativa.....	72
III. LA EMPRESA PUBLICA EN OTROS PAISES.	
A. Francia.....	87
B. España.....	99
C. Brasil.....	105
D. Estados Unidos de Norteamérica.....	112
E. URSS.....	118
IV. ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO EN MATERIA DE CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA.	
A. Marco Constitucional.....	127
B. El control de la empresa pública por los órganos del Estado.....	139
1) Poder Ejecutivo.....	139
2) Poder Legislativo.....	162
3) Poder Judicial.....	173

V. EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	
A. Objetivo.....	177
B. Breve Análisis de la Ley (LFEP).....	178
C. Retos al orden jurídico en materia de empresa pública.....	193
D. Hacia una modernización de la empresa pública.....	199
CONCLUSIONES.....	204
BIBLIOGRAFIA.....	209

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

La empresa pública constituye uno de los temas más debatidos en los foros políticos, académicos, económicos de la vida nacional; debate que cobra una nueva vitalidad en los graves momentos por los que atraviesa nuestro país. Fundamentalmente destacan dos posiciones: la primera señala a la empresa pública como el origen de múltiples problemas nacionales, poniendo en tela de juicio la integridad de uno de los instrumentos más importantes del Estado, en su intervención en la economía; una segunda posición reconoce en la empresa pública uno de los motores principales en la concreción de la toma de decisiones que buscan preservar la soberanía nacional y sustentar el desarrollo económico y social.

Sin duda estas posiciones son corrientes políticas diametralmente opuestas en su origen, y por tanto en su destino; pero ambas buscan encontrar el significado de las empresas en el México actual.

La intención de la presente investigación es acercarse a la realidad de la empresa pública, rescatando sus lo gros alcanzados, así como reconocer sus aspectos negativos; analizando también los factores que condicionan su actividad, los cuales en ocasiones obstaculizan sus alcances. En el desarrollo de cada tema se dan una serie de propuestas para planear la participación del Estado en la economía, modificar los actuales sistemas de control y adoptar un enfoque diferente con respecto a la administración de la empresa pública.

La investigación se ha dividido en cinco capítulos; el I analiza la acción directa del Estado como rector de la economía nacional, y a la empresa pública como el ins-

trumento fundamental para delimitar las condiciones en las que se establecen las relaciones sociales de producción y de cambio; se analiza desde un punto de vista jurídico el concepto de empresa pública, así como a las diversas formas jurídicas que la configuran; asimismo se estudia el concepto de control, su naturaleza, sus distintos niveles y su aplicación en la estructura de las empresas públicas.

Las empresas públicas constituyen un gran conglomerado que tiene una historia, el capítulo II, revisa en forma general las líneas centrales de las políticas económicas que el Estado ha seguido en los últimos sesenta años y el papel que les ha tocado jugar a causa de la acción empresarial del Estado. Las entidades paraestatales han pasado por un proceso de desarrollo institucional de control muy complejo, por lo que se mencionan los aspectos distintivos que caracterizan a cada una de las etapas propuestas, para analizar el proceso de regulación jurídica de la empresa pública en México a partir de 1917.

El capítulo III describe el sistema de control de la empresa pública en varios países, cuyos sistemas de control difieren uno de otro. Su estudio se hace indispensable, para lograr una mejor comprensión del tema que nos ocupa, logrando establecer una comparación que muestre las convergencias y divergencias de los distintos sistemas de derecho positivo.

Desde sus inicios, la empresa pública responde a la necesidad de realizar algunas funciones que la Constitución encomienda al Estado, para propiciar el desarrollo nacional. El Capítulo IV tiene como objeto analizar y evaluar las bases que para la organización de la administración para

estatal prevé la Constitución Política Mexicana, clasificando los controles del Estado, en razón de cada uno de los poderes que lo integran, es decir el control administrativo, el legislativo y el jurisdiccional.

Por último, el capítulo V, analiza la Ley Federal de Entidades Paraestatales, como la norma que posibilita la gestión dinámica y autónoma de la empresa pública, pero que sin embargo su aplicabilidad es solo formal. Los procesos reales que se deriven de esta ley pueden ser muy favorables y permitir la superación de los obstáculos que enfrenta la gestión de las empresas públicas, o a la inversa, desatar dinámicas que mantengan la misma estructura, pero con un nuevo disfraz.

## CAPITULO I

### A S P E C T O S   G E N E R A L E S

- A. Intervención Estatal en el Sistema Económico.
- B. La empresa pública como instrumento de política económica y social.
- C. Concepto de empresa pública
- D. Formas Jurídicas.
- E. El control de la empresa pública.

## 1. A S P E C T O S G E N E R A L E S

### A) INTERVENCION ESTATAL EN EL SISTEMA ECONOMICO.

El Estado mexicano que se desarrolla después de la revolución de 1910, puede decirse que es un Estado que emerge como el orientador director de un nuevo orden económico, político y social del país, que pretendía contrastar la concepción idealizada del liberalismo oligárquico que caracterizaba a nuestro país, según el cual una sociedad "desestatizada" confiaba a las fluctuaciones del mercado la regulación de todas las transacciones.

Los principales hechos históricos, que establecerían el campo de la reorganización política del país pueden considerarse: (1)

a) La destrucción del estado liberal oligárquico, en el año de 1914, por la fusión político-militar de fuerzas populares.

b) La descomposición a partir de entonces, del frente antioligárquico, expresado en el enfrentamiento entre los diversos ejércitos populares.

c) La perspectiva de lucha, que solo podía terminar con el enfrentamiento entre los diversos ejércitos populares o por la intervención militar estadounidense.

---

(1) LEAL, Juan Felipe. "México: Estado, burocracia y sindicatos". Ediciones El Caballito, Quinta Edición, México 1982, Págs. 83-84.

d) El surgimiento de una burocracia político-militar, que fungiría como árbitro, y la que se presentó como la única fuerza capaz de intentar una nueva coalición política que se formaría por: la burocracia político-militar, que equilibra las fuerzas adyacentes, los sectores agrario, comercial industrial y bancario de la burguesía nacional; las diversas clases dominadas, la pequeña burguesía urbana y rural, las capas medias en la población, el proletariado industrial, el agrícola y a diferentes grupos campesinos.

Todo esto implicó una creación histórica, la invención de diversas formas de organización de enfrentamiento y de coexistencia que no existían en los periodos anteriores.

La burocracia gobernante dibujó, reconoció y organizó de manera corporativa, a las distintas clases sociales, por ramas específicas de actividad económica, dibujando canales de comunicación entre ellos; pero siempre bajo la vigilancia estatal, es decir, "la actividad del Estado no respondió entonces a una necesidad estrictamente económica sino especialmente a una necesidad social y a una necesidad política".  
(2)

El desempeño de una serie de constantes económicas y sociales que buscaban una organización política capaz de adaptarla a nuestras sociedades se vió consolidada en la Constitución de 1917. Los artículos 3o., 27, 28, 73, 123 y 131 Constitucionales imponen al Estado carácter social y económi-

---

(2) Seminario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Gobierno y Empresas Públicas en América Latina", Ediciones SÍAP, 1a. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1978. Pág. 37.

co, para atender las necesidades colectivas y hacer efectivas las garantías sociales que a lo largo de sus artículos otorga a sus gobernados.

Para lograr los objetivos planteados, el Estado apelará a una gran variedad de instrumentos y será la combinación de éstos, y sobre todo sus logros, alcances y ritmos, los que determinen la naturaleza del proyecto de nación que se requiere materializar.

Al hablar de intervención estatal en el sistema económico, no debemos referirnos sólo a su legislación, sino a toda una política directa que el Estado realiza y la cual persigue apoyar la acumulación del capital público o privado, regular el ritmo de la actividad privada, el volumen u orientación de la actividad económica y social, así como legitimar y estabilizar el orden social vigente, es entonces que el desempeño de estas actividades permiten la supervivencia o adaptación del sistema, es decir, "hace posible la reproducción de un particular patrón de desarrollo capitalista dentro de los parámetros que definen a este tipo de formaciones". (3)

La dinámica de este proceso de adaptación en las diferentes formas de coexistencia económicas, implica al mismo tiempo, la vinculación a los intereses más inmediatos de clase, grupos o sectores que los conforman, y estos planteamientos son las resoluciones, las que otorgan el perfil ca-

---

(3) Seminario del Centro Latinoamericano..., op. cit., Pág.47.

racterístico del sistema social.

Es así como el Estado ha sido el elemento fundamental de una fórmula, que lo ha presentado como el eje central del desarrollo económico, reconociendo la propiedad privada. Bajo estos razonamientos, se ubica a la intervención estatal, como la herramienta que ha logrado, sin alterar en sus fundamentos al sistema capitalista, aminorar el estado de crisis económica de nuestro país, de manera más detallada.

Aunque de difícil y controvertida posición es la de definir las actividades típicas de un estado capitalista, y agrupándolas de acuerdo a la naturaleza de la función e indicando algunos de los instrumentos que utiliza podemos señalar: (4)

- Inversión directa, compra, nacionalización, expropiación o confiscación de empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios o a la construcción de infraestructuras.
  - Asociación con el capital privado en empresas de economía mixta.
  - Desarrollo de cuencas, valles y proyectos regionales.
  - Complejos agro-industriales y monopolios estatales.
- 1.- Acumulación de capital público.

---

(4) Seminario del Centro Latinoamericano..., Op. cit. Págs.45-46.

- Desarrollo científico-tecnológico y formación profesional especializada.
  - Regímenes especiales de promoción mediante concesiones, subsidios, desgravaciones, reintegros o líneas de crédito especiales.
- 2.- Apoyo directo a la acumulación privada.
- Regímenes de rehabilitación empresarial.
  - Extensión y asistencia técnica directa.
  - Consumo del Estado y obras por contratación.
- 
- Formación y regulación de precios y salarios.
  - Planificación económico-social.
  - Reglamentación de la actividad gremial y profesional.
- 3.- Regulación de la actividad privada.
- Control de crédito, la moneda y el cambio.
  - Política impositiva y de endeudamiento.
  - Control de la actividad empresarial (transporte, tecnología, seguros, tarifas, etc.)

4.- Legitimación de orden social.

- Manipulación de símbolos y control ideológico.
- Utilización de medios masivos de comunicación.
- Programas promocionales de vivienda, turismo, asistencia médica y seguridad social.
- Políticas de concertación, comisiones paritarias, consejos económicos sociales, organismos consultivos para estatales.
- Acuerdos partidarios.

5.- Estabilización de contexto social.

- Monopolio de los medios de coherción física.
- Control, represión o captación del movimiento obrero-campesino.
- Intervenciones diplomáticas, pactos comercial-militares e intervenciones militares para asegurar la rentabilidad y la seguridad de las inversiones externas.
- Censura de la información.
- Utilización de servicios de información.

De lo anterior se deduce que existen tres categorías que engloban las funciones generales del Estado en su intervención en la economía:

- a) Establecer las bases para la reproducción de la fuerza de trabajo, suministrando la infraestructura necesaria.
- b) Asegurar los requisitos de producción y;
- c) Asentar y afianzar un ordenamiento jurídico en la sociedad.

Esta última, será la actividad que corresponda únicamente al Estado, desde su fase de elaboración, hasta su aplicación y vigilancia; mediante la ley se establecerá un marco general de la situación económica prevaleciente, el planteamiento de los objetivos que se desean perseguir y los medios para alcanzar esos objetivos.

En resumen, el intervencionismo estatal representa:

1.- Un principio constitucional, ya que es por mandato de la Carta Magna atender necesidades colectivas de carácter social y económico.

2.- Una norma, que determina la coexistencia de la economía mixta.

3.- Un instrumento, que pretende emplear activamente los recursos y facultades para inducir y promover el desarrollo, orientando su propia actividad, en función a los objetivos planteados en el proyecto de nación.

En las últimas décadas el Estado mexicano como agen

te económico, ha utilizado primordialmente dos tipos de instrumentos de política económica: los instrumentos indirectos, como la política industrial, comercial, monetaria, etc.; y, los instrumentos directos, a través de la inversión en obras de infraestructura del Gobierno Federal y de la acción de las empresas públicas; estas últimas han transmitido dinamismo y estabilidad a nuestro país y han intensificado las posibilidades de acción del Estado sobre la economía. Puede afirmarse que la empresa pública ha jugado un papel de promotor del crecimiento y desarrollo económico y social, esto es, buscando alcanzar otros objetivos, además del crecimiento, el empleo, la soberanía nacional, etc.

#### B) LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL.

Como ya se ha señalado a la empresa pública, se le concibe como un instrumento más de la política económica del estado, para alcanzar ciertos objetivos fundamentales, para el logro del funcionamiento, mantenimiento y expansión nacional del sistema económico-social.

Un primer esbozo de la empresa pública permite decir que se trata de un conglomerado con un alto grado de heterogeneidad, cuyos orígenes, nos remitirán a diferentes coyunturas que la formación del Estado actual ha enfrentado (5):

---

(5) BUENDIA G. Rafael. "La Empresa Pública en México: Apuntes para la formación de un Marco Teórico". Revista Económica. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. No. 95. México Julio 1982. Págs. 7-10 .

a) La incapacidad e ineficiencia del sector privado en la producción de bienes y servicios.

b) La necesidad de la producción de ciertos bienes y servicios para el funcionamiento del sistema.

c) Para cuando el proceso de producción de ciertos bienes, no resulta atractivo a la inversión privada, por ser poco redituable.

d) Para cuando se generan grandes excedentes, y es el Estado quien capta éstos o para iniciar procesos de inversión.

e) Para impedir la creación o consolidación de grupos monopólicos dentro de la economía nacional; y

f) Para fortalecer la economía nacional.

Dentro de este contexto la empresa pública se ha convertido en una fuente creadora de empleos, inversor y demandante de recursos públicos actuando en los renglones estratégicos y prioritarios de cuyo funcionamiento dependerá la actividad económica del país, y mediante la cual se afirmará la rectoría del poder público en los fenómenos de la producción y distribución. "Además de estimular el proceso de crecimiento, las empresas públicas le permiten al Estado apoyo y discrecionalidad. Es decir, mediante estas entidades el sector público puede transformar el mero crecimiento en desarrollo económico. La diferencia entre estos dos procesos está en el hecho de transformarlo en bienestar generalizado a la población, los meros in-

crementos en el producto nacional". (6)

El papel de la empresa pública en su conjunto, no sólo afecta el desarrollo de las mismas, sino que también lo hace en el resto de las variables macroeconómicas, como el nivel de la actividad económica, balanza de pagos, inversión, inflación; es decir, la empresa pública además de ser un instrumento promotor de crecimiento y de desarrollo económico-social, en el que el Estado canaliza sus esfuerzos en la producción de bienes y servicios estratégicos, es un medio para influir directa e indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales, tales como el equilibrio externo, la mejor distribución del ingreso, la generación de empleo, la estabilidad de precios, etc.

En resumen, la empresa pública, debe ser más que un apoyo de acumulación de capital, un instrumento de política económica y un medio de participación estatal que impulse la programación sectorial y nacional, a fin de asegurar la independencia frente al capital extranjero y el desarrollo económico nacional.

### C) CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA.

Para establecer un concepto de empresa pública que se encuentra en plena evolución y que en materia jurídica, no tiene aún fisonomía propia por tratarse de una noción funda-

---

(6) SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Consideraciones económicas acerca de la Regulación de la Empresa Pública". Anuario Jurídico. VIII. Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981. Pág. 531.

mentalmente económica.

A la empresa se le puede considerar como una unidad técnica de producción y como una institución económica. Como unidad técnica de producción, la empresa tiende a procurar la satisfacción de necesidades humanas, por lo que puede considerarse como actividad útil, que supone una planificación de los bienes o servicios que va a proporcionar; esto constituye la unidad básica funcional de la producción.

La actividad económica de la empresa tiene sus propias leyes que deben respetarse por que de lo contrario se correría el riesgo de poner en peligro su existencia. Estas características son independientes del sistema económico en el que se desarrollen, pues da igual que se trate de una economía de libre mercado o de un sistema de economía central; la explotación será siempre una unidad técnica de producción de bienes o servicios, destinados directa o indirectamente a la satisfacción de necesidades humanas, planificada o durable, regida por un principio de economicidad, que constituye una unidad funcional básica y tiende al desarrollo, es decir, cumple una función técnica, al servicio de una institución económica, donde se combinarán los factores de producción existentes, con el fin de producir bienes y servicios para el "mercado".

Los rasgos esenciales de la empresa como institución económica es la de producir bienes y servicios para la satisfacción de los consumidores tal y como se expresan en el mercado, por lo tanto, no se busca la satisfacción de necesidades humanas en general, sino a las necesidades humanas con poder de compra.

Otra de sus características es su autonomía interna para realizar una planificación económica y de producción, pero que son sujetas a una normatividad superior que interviene directamente en su funcionamiento, esto es, la actuación de la empresa estará condicionada por el Estado y la sociedad, y será el Derecho el que deberá fijar los límites de su actuación. En este renglón la empresa es plenamente responsable de sus decisiones, tanto en los éxitos como en los fracasos económicos.

Actualmente, un régimen híbrido se ocupa de regular a la empresa en cualquiera de los dos sentidos. En México, no existe un concepto teórico, ni mucho menos legal; Jorge Barrera Graf se refiere a ella como "...una realidad económica, que los sistemas jurídicos aún no precisan y que todavía no alcanza carta de naturalización en el Derecho." (7)

Han existido intentos de definición, como la de Luis Muñoz, quien señala a la empresa como "...un conjunto de personas, bienes y actividades encomendadas a la consecución de los fines que el comerciante persigue..." (8), definición que resulta incompleta, porque no todas las empresas realizan solo actividades económicas, como es el caso de las empresas culturales, de beneficencia o seguridad social.

Una definición quizá más conciliadora, sería considerarla "... como una organización productiva que actúa dentro

---

(7) BARRERA GRAF, Jorge. "El Derecho Mercantil en América Latina". Instituto de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1963. Pág. 66.

(8) FERNANDEZ RUIZ, Jorge. "El Estado Empresario". Universidad Nacional Autónoma de México. México 1982. Pág. 180.

de un marco jurídico, para la producción distribución o suministro de bienes o servicios destinados a satisfacer las necesidades sociales."(9)

La Constitución Federal, en el Artículo 123, Apartado A: fracciones IX y XXXI, hacen referencia a la idea de empresa.

Igualmente algunas disposiciones jurídicas han procurado fijar los caracteres de la empresa, según la materia que regulen como el establecido en el Artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo:

"Para los efectos de las normas de trabajo se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios..."

Mario de la Cueva señala que el anterior concepto es la encarnación de la idea general, de la que surgió en la mente del empresario; es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el trabajo y la voluntad y el genio del empresario.

Otras disposiciones vigentes que contienen concep-

---

(9) FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit. Pág. 181.

tos de empresa son: el Código de Comercio; la Ley sobre el Contrato de Seguro; la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, (empresas aseguradoras); la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (empresas de servicio público); la Ley Federal de Entidades Paraestatales, (empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria y de los fideicomisos); la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, (de la quiebra de las empresas); la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, (las empresas navieras y marítimas); la Ley Federal de la Reforma Agraria, (empresas de semillas mejoradas).

Estos son algunos de los ordenamientos en lo que se menciona a la empresa pública, cuya identidad no presenta una uniformidad constante, aunque como podemos observar, la infinidad de alusiones, en general la determina como una unidad económica al mismo tiempo que como una unidad jurídica. La serie de denominaciones aplicadas en esta abundante legislación, se hace en uso de la "... facultad de árbitro del legislador, que puede resolver, como quiera, sobre el significado de las palabras que utiliza..."(10), provocando una interminable y desorientadora serie de denominaciones que han entorpecido su regulación.

Las denominaciones más usuales en México, son la de organismos descentralizados, organismos descentralizados de Estado, corporaciones de carácter público, entidades públi

---

(10) GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Derecho Social, Económico y Empresa Pública". Serie Praxis. Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1982. Pág. 93.

cas, empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, empresas de participación estatal, organismos descentralizados a cargo de servicios públicos, organismos públicos descentralizados de carácter federal, establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal, fideicomisos públicos, fideicomisos públicos de la administración pública federal, organismos descentralizados federales, organismos de servicio social, personas morales de derecho público, entidades del sector público, entidades paraestatales, entre otros. (11)

En nuestro país no existe una noción jurídica, clara y definida de la empresa pública, por lo que se debe buscar y adquirir alguna envoltura jurídica, tal como lo señala Miguel Acosta Romero, al citar el precedente jurisprudencial de fecha 28 de enero de 1975, en el juicio de Amparo número 754/74, promovido por la Asociación Nacional de Actores, dictado por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, Lic. Genaro Góngora Pimentel: "Porque la empresa no es una persona jurídica, nuestro Derecho Positivo no reconoce este ángulo de la empresa, pues en el Artículo 25 del Código Civil no aparece la empresa como persona jurídica colectiva. Mientras no se reconozca personalidad a la empresa, ésta tendrá que pedir prestada su atribución jurídica a las Sociedades, Asociaciones o demás personas o morales o colectivas reconocidas en el Derecho Positivo. Luego entonces, mientras no se cumpla el elemento formal del reconocimiento formal del re

---

(11) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Las Formas Jurídicas de Empresa Pública en México". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Serie. Año XI. Número 54. Enero-Abril 1979. México. Pág. 89.

conocimiento legal, no se puede pensar que la empresa sea una persona moral colectiva." (12)

Una previa conclusión, será la de señalar que la empresa pública, cualquiera que sea su presentación, es ontológicamente algo diverso del concepto empresa desde el punto de vista económico.

Alfonso Nava Negrete dice que es "la actividad económica organizadora de diversos elementos destinados a producir o distribuir bienes o servicios, cuando esos elementos (parcialmente por lo menos) son de propiedad pública y están afectados al interés social".(13)

Otros de los esfuerzos realizados han sido el de José Francisco Ruiz Massieu, el cual señala a la empresa pública como la "unidad económica autónoma y personificada, en la que hay un aporte patrimonial del Estado o de una entidad paraestatal y en la que éste funge como asociado. La empresa pública puede tener personalidad jurídica propia (como en el caso de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal) o bien construir un patrimonio autónomo gestionado por un tercero (como en los fideicomisos públicos)".(14)

Hablar de empresa pública, no es hablar de un instrumento legal, es una construcción doctrinal administrativa,

---

(12) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." Ed. Porrúa México 1983. Pág. 238.

(13) NAVA NEGRETE, Alfonso. "Empresa Pública y Sociedad Anónima". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV. Número 57. México, Enero-Marzo, 1965, Pág. 168.

(14) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "La empresa pública mexicana. Diez cabos sueltos". Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie Praxis. México 1980. Pág. 5.

que utiliza de este término, tan socorrido en la ciencia política y en la economía, puesto que la legislación y la jurisprudencia se encuentran divorciadas de las ciencias no jurídicas.

Para clarificar el concepto, será pertinente, establecer los elementos que componen a la empresa pública:

a) El motivo para la creación de la empresa pública, es el de producir bienes y servicios.

b) La finalidad es la de poner estos bienes y servicios a disposición del grupo social.

c) Se forma por una contrapartida patrimonial del Estado, debiendo operar con recursos del mismo, o de los que se reciban a través de sus conductos fiscales, o crediticios, la asociación de capital privado o social, por medio de las empresas paraestatales, la aportación organizativa, la regulación del elemento trabajo.

d) Su creación debe ser precedida de una decisión inmediata del Estado, que autoriza la participación gubernamental.

e) Se regula por un régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control que determinarán una autonomía relativa de su personalidad y en su gestión patrimonial. (15)

---

(15) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. cit. Pág. 94.

Dentro de esta descripción, deberá incluirse a los organismos centrales, órganos desconcentrados, los cuales se manifiestan a través de la personalidad jurídica del Estado, a las empresas de su propiedad creadas bajo el marco de derecho privado, las asociaciones con los particulares en empresas mixtas constituidas bajo el régimen del derecho privado o a través de fideicomisos públicos, en el que se constituye un patrimonio autónomo afecto a un fin y el cual es administrado por una institución fiduciaria.

#### D) FORMAS JURIDICAS.

Respecto a la organización de la empresa pública, debemos determinar que no existe en una sola forma de organización legal y administrativa, ya que son utilizadas tanto formas de derecho público como de derecho privado y aún de derecho social, e incluso se forman a través de una yuxtaposición de estos diversos tipos legales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 3o. determina que el poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará por las siguientes entidades de la administración Pública paraestatal:

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

Esta disposición parece reducir a la empresa pública a tres categorías, pero cabe recordar que la empresa pública a tres categorías, pero cabe recordar que la empresa pública

ca existe también en la administración central, por lo que una tipología adecuada a la realidad jurídica mexicana, señala como formas jurídicas de la empresa pública.

- 1.- Empresas Departamentales.
- 2.- Organismos descentralizados por servicio.
- 3.- Empresas de economía mixta (donde se incluirán los fideicomisos).

#### 1.- Empresas Departamentales.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su artículo 10. se determina que la administración centralizada en México, estará compuesta por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República; este engranaje organizativo ha procurado en nuestro país una enorme centralización que repercute como consecuencia en la capital de la República, que es el lugar donde se desarrollan las principales actividades económicas, comerciales e industriales del país; para atenuar estos inconvenientes la LOAPF, incorpora la delegación de facultades administrativas, los convenios de coordinación con las Entidades Federativas y a la figura de la desconcentración.

La delegación de facultades administrativas se regula por el Artículo 16 de la multicitada ley, que señala:

"Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán de-

legar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas por dichos titulares."

El artículo 22, por su parte, reglamenta los convenios de coordinación:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas."

Finalmente el Artículo 17 del mismo ordenamiento, establece:

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

Del anterior se desprende que aunque se ha desarrollado una decadencia del Departamento Administrativo, sigue existiendo a través de las empresas departamentales, configuradas dentro de la misma organización descentralizada.

La desconcentración consiste en "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior".(16)

El análisis de esta definición nos lleva a determinar que la desconcentración, implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, desintegrando a la unidad administrativa, separándola del centro y dando como resultado que el accionar administrativo sea más flexible, aumentando entonces el grado de responsabilidad de los órganos inferiores, garantizando la eficacia en la tramitación y ejecución de los asuntos administrativos.

Miguel Acosta Romero (17) dice que las características de los órganos desconcentrados, son:

---

(16) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit., Pág. 181.

(17) Ibidem. Pág. 181.

- a) Creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de un Departamento o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla técnicamente en cada caso.
- j) En ocasiones tiene personalidad jurídica.

Con estas características puede afirmarse que una empresa pública departamental (configurada en un órgano descentralizado) posee autonomía técnica y normas de gestión especiales, que dan flexibilidad y facilidad de gestión, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto de los órganos superiores; tienen facultades de decisión limitadas, cierta autonomía financiera presupuestaria, pero siempre supeditada al principio de relación jerárquica, que es la que imprimirá la unidad a la administración centralizada, generalmente no tiene personalidad jurídica propia, ya que se manifiesta a través de la personalidad jurídica del Estado.

## 2.- Organismos descentralizados.

La descentralización administrativa consiste en "...confiar la realización de algunas actividades administra-

tivas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía" (18), para desarrollar actividades que son competencia del Estado, a través de organismos creados especialmente para ello, por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, y son dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La descentralización administrativa ha obedecido a la naturaleza técnica de los actos que realice la Administración Pública obligándola a sustraer dichos actos de las atribuciones de los órganos centrales, para que a través de una independencia en el servicio a base de una autonomía técnica, orgánica y patrimonial, exista mayor eficacia y eficiencia en las actividades a cargo del Estado.

La autonomía técnica, según Gabino Fraga (19), consiste en que los órganos administrativos "no estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado". La doctrina ha señalado que los organismos descentralizados cuenten además con autonomía orgánica, la que supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, las que se ejercen por autoridad distintas al poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía es decir, no están sujetos de modo directo a los poderes jerárquicos centralizados, pero al mismo tiempo, el Estado no deja de ejercer ciertas facultades puesto que es neces

---

(18) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa Decimoctava edición. México 1978. Pág. 201.

(19) Ibidem. Pág. 202.

rio garantizar la atribución del Estado, con objeto de conser  
var la unidad de Poder Público.

Los elementos que caracterizan al organismo descen  
tralizado son:(20)

1.- Los crea una ley o Decreto del Congreso de la  
Unión, o un Decreto del Ejecutivo Federal.

2.- Régimen jurídico propio, el cual se constituye  
a través de la Ley Orgánica propia.

3.- Personalidad jurídica propia que le otorga el  
acto legislativo por el cual es creado.

4.- Denominación, la cual equivale, a lo que en la  
persona física es el nombre, y siempre está prevista en el ac  
to de creación.

5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito te  
rritorial; la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde  
residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito terri  
torial, los lugares en donde actúa el organismo descentraliza  
do.

b.- Organos de dirección administración y represen  
tación, que se tipifica a través de:

a) Un cuerpo colegiado, que es el órgano de mayor

jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo, suele llamarse Asamblea General, Junta de Gobierno o Junta Directiva.

b) De un órgano de representación unipersonal que tiene como funciones las de cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior y representar al organismo en todos los órdenes y teniendo facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados.

7.- Estructura administrativa interna, la cual dependerá de la actividad a la que organismo este destinado y a las necesidades de división de trabajo.

8.- Patrimonio propio, que es el conjunto de bienes y derechos con que se cuenta para el cumplimiento del objeto que corresponda, el cual se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue la Administración Pública o con el rendimiento de un impuesto específico.

9.- Objeto, para realizar actividades que correspondan inicialmente al Estado, estableciendo al organismo la especialidad que le corresponde, con atribuciones de carácter técnico. En la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de ciertos bienes de dominio público o privado, la prestación de servicios administrativos o la distribución de productos o servicios que se consideran de primera necesidad o que haya un interés social;

10.- Finalidad, la cual es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y efi-

caz; y

### 11.- Régimen Fiscal.

Por otra parte, respecto a la extinción de los organismos descentralizados, de la misma manera que su creación se hace por ley o decreto, desde un punto de vista material, la resolución de la extinción que emane del Estado debe tener el mismo origen; y es resuelto por el Presidente de la República, cuando no cumpla sus fines o cuyo financiamiento no sea ya conveniente para la economía o interés nacional.

### 3.- Empresas de economía mixta.

A fin de armonizar el interés público y el privado, el Estado encontró la fórmula capaz de conciliar estos intereses, por lo que se han creado las empresas de participación estatal o sociedades de economía mixta, donde el estado participa, la explota y la dirige: es decir entra en calidad de socio, quedando reunido el capital público y el capital privado, dentro de un marco de derecho común o de derecho social, y en las que el gobierno u otra entidad paraestatal, aportan total o parcialmente el capital. "La empresa pública paraestatal encuentra primero su fundamento en una retención estratégica, luego en una necesidad de satisfacción y, por ello de crecimiento, ahí y en la medida que la Nación lo solicite, en el marco de sus previsiones de desarrollo".(21)

---

(21) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Citado por Alfredo Ancle y Juan M. Vega en "La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro". Instituto Nacional de la Administración Pública. Editorial Ll musa. México 1986. Pág. 30.

Estas empresas, sin embargo, deben constituirse cuando la consecución de los fines que persigue el Estado, impliquen el interés de que participen los inversionistas privados, para aprovechar las ventajas de las formas privadas "in-corporando al inversionista privado y al pequeño ahorrador, colocando acciones entre ellos, que conocen más a las anónimas que a otras formas societarias, como las de responsabilidad limitada de interés público; emitir obligaciones; allegarse talento empresarial en los órganos colegiados y aún en los cua dros directivos y reclutar en el mercado de trabajo personal calificado que no desearía ser considerado empleado público con un régimen laboral más restringido".(22)

Así el Estado para crear una empresa de economía mixta, debe observar el procedimiento y los requisitos señalados por la legislación aplicable, no se crean mediante un acto de autoridad, sino que el acto estatal se refleja a través de la autorización del Ejecutivo Federal para realizar los actos necesarios y constituir la empresa.

La nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales precisa la actividad de las empresas, señalando en su artículo 30, que deberán tener por objeto actividades dentro de las áreas prioritarias, demarcadas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, conducidas por una congruencia programática que fije la Dependencia coordinadora.

---

(22) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Las formas jurídicas...", Op. cit. Págs. 99-100

En razón al grado o extensión de la participación económica del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como formas de sociedades de economía mixta a las:

a) Empresas de Participación Mayoritaria. El Artículo 46, señala que se le debe denominar empresa de participación estatal mayoritaria a:

"I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros o fianzas, en que 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 de 50% del capital social.

B) 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 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 la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servi

dores públicos federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes!"

El artículo anterior no deja lugar a interpretación acerca de los requisitos de una empresa de participación estatal mayoritaria.

La sociedad anónima es la forma más usual y moderna de nuestra legislación, en la que Ejecutivo Federal es el principal tenedor de mayoría o de todas las acciones, y la participación de los particulares por regla general no existe, o es poco significativa; este tipo de sociedad ha sido llamada por muchos sociedades anónimas de estado, la cual no se rige por la estructura ortodoxa de la sociedad anónima, ni su administración es un reflejo de las técnicas privadas, pues es el caso que intervienen multiplicidad de factores de índole administrativo-político, que se reflejan en su régimen jurídico y en su vida orgánica, no observándose en muchas de éstas las reglas y procedimientos para la vida colegial de las sociedades, ni en los procedimientos para su disolución y liquidación. Parecería "un contrasentido decir que como organismo económico, se impone la aplicación del derecho común y como propiedad estatal, es imprescindible la aplicación del derecho público. Pero no lo es, porque da unidad y originalidad a la noción de empresa pública: conciliar dos regímenes jurídicos en la realización de tareas económicas de interés público".(23)

---

(23) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Págs. 169-170.

Algunas normas de derecho público que regulan a la empresa pública son:

- Constitución Política Mexicana.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con bienes muebles.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Deuda Pública.

Las normas de derecho privado, que rigen en la empresa pública generalmente son:

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General de Instituciones de Seguros.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Comercio.

Como accionista el Estado adquiere los derechos y obligaciones que se derivan en su carácter de socio, los que son señalados por la Ley General de Sociedades Mercantiles, tales como el derecho a voto en las asambleas extraordinarias (Artículos 113, 178, 179, 180, 181 y 182), el derecho a información (Artículo 175), el derecho a nombrar administradores y consejeros (Artículos 142, 143 y 181 fracc.II), el derecho a nombrar comisarios (Artículo 181, fracc.II), el derecho a discutir, modificar, o en su caso a aprobar el balance anual, el derecho a dividendos, a la parte alicuota que corresponde a cada acción en la liquidación, etc.

Lo anterior nos lleva a determinar que la sociedad anónima sigue bajo el marco jurídico de la regulación de las leyes mercantiles, pero su actividad en la vida económica del país y su funcionamiento como unidad administrativa, obliga a señalar que, o se trata de una sociedad anónima del estado o una sociedad anónima mercantil, que oculta a un organismo de diversa naturaleza y desvirtúa la aplicación ordinaria del de recho privado.

Es decir, la sociedad anónima de estado no es la misma que la concebida por el derecho mercantil, por ejemplo en la asamblea de accionistas, órgano supremo de la sociedad, la cual no podrá existir o reunirse, puesto que sólo hay un accionista: el Estado; serán los órganos exteriores los que designen a los miembros del consejo de administración y no la asamblea general; el director o presidente serán nombrados por el consejo o por el gobierno quién se reserva esta facultad. Se aprovecha la flexibilidad de la sociedad anónima para el logro de determinados objetivos, por lo que dentro de las empresas públicas acontece "una acentuada privatización de la actividad estatal al someterse al derecho mercantil de la anónima para prestar un servicio público. Pero al mismo tiempo representa la publicización de la actividad privada"(24), que fundamenta la aplicación de numerosas normas de derecho público. Esta situación debe obligar al Estado a ajustar los ordenamientos vigentes, de acuerdo con el principio de legalidad que postula nuestro estado de derecho y en todo caso la empre

---

(24) NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág.181.

sa de economía mixta, deberá constituirse cuando existe el interés de que participen los particulares, de modo que si el aporte total de capital lo va a realizar el Estado, será más conveniente adoptar la forma de un organismo descentralizado.

Estas empresas deben ser autofinanciables y superavitarias, cuya regla debe ser el equilibrio de la empresa, de modo que ésta conserve su patrimonio a valor actual.

b) Empresas de Participación Minoritarias. Son las empresas públicas con forma de sociedad anónima, donde el aporte público es reducido y su gestión se diferencia en poco de la privada, la actividad de los gerentes debe ser en alta medida similares a la empresa privada, y han sido creadas a raíz de criterios promocionales; aquí los accionistas particulares han resuelto aportar capital a cambio de la obtención de dividendos.

Serán empresas de participación minoritaria, las sociedades en las que el Estado posea acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de áquel. Las reformas de mayo de 1986 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal derogan esta definición, omitiendo hablar de ellas, tal vez porque su participación es marginal y no determinante, por lo que no pueden considerarse prioritarias o estratégicas, por lo tanto están sujetas a las normas de derecho privado.

Sin embargo como accionista minoritario, el Estado no deja de influir en el curso normal de las empresas o sociedades, ya que son razones de interés público las que justifican su actividad en la economía.

Para acordar la fusión o disolución de las sociedades de economía mixta, siendo en su mayoría sociedades anónimas, deberá efectuarse conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente.

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal mayoritaria, será la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Dependencia Coordinadora de Sector, las que intervendrán a fin de señalar la forma y términos en que deben efectuarse la fusión o disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa. (25)

Es notorio el cuidado con que el gobierno debe atender en todo tiempo la fusión o disolución de las empresas, reflejando su voluntad, en las facultades que otorga al coordinador sectorial, dándole una intervención fundamental en el caso.

Miguel Acosta Romero (26) señala como efectos de la fusión:

1.- La desaparición de las sociedades fusionadas con efecto de constituir una nueva, o la conservación de la sociedad fusionante con modificación de los estatutos de la

---

(25) Art. 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(26) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 263-264.

estructura del capital social y patrimonio de la sociedad fusionante.

2.- Transmisión de todos los derechos y obligaciones de las sociedades fusionantes a la fusionante o a la nueva.

3.- Valuación de las acciones de las sociedades que van a fusionarse, y también procede el canje de acciones de las mismas por las que, en su caso, emita el fusionante.

Cuando se trate de la extinción o liquidación de las empresas de participación estatal, ésta se dará cuando no se cumpla con el objeto para el cual fueron creadas; la participación en las actividades prioritarias, señaladas en la Constitución, o bien que ya no resulte benéfico conservarlas, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; serán los coordinadores de Sector los que propondrán la permanencia o liquidación de las empresas al Ejecutivo Federal.

Respecto a la enajenación de los títulos representativos del capital social, propiedad del gobierno federal o de las entidades paraestatales, podrán realizarse a través de los procedimientos bursátiles, propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, de acuerdo a las normas que emitan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando el debido cumplimiento a cargo de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

#### 4.- El Fideicomiso Público.

En las últimas décadas, el Fideicomiso ha sido una de las figuras que de manera creciente, ha demandado la empre-

sa de economía mixta. De conformidad con la fracción III del Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Fideicomisos son considerados como entidades del sector público.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito describe en su artículo 346 a la figura del fideicomiso, aún cuando no determina una definición:

"En virtud del fideicomiso, el fidei  
comitente destina ciertos bienes a  
un fin lícito determinado, encomen-  
dando la realización de ese fin a  
una institución fiduciaria".

Cervantes Ahumada define al Fideicomiso como "un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fideicomisario, para la realización de un fin determinado"(27), es entonces un acto de voluntad libre, que tenderá a un fin práctico, tutelado por el ordenamiento jurídico y que producirá como consecuencia determinados efectos jurídicos.

Los elementos personales del fideicomiso son:

a. El Fideicomitente, que es la persona que constituye un patrimonio autónomo, siendo el titular de los bienes o derechos que trasmite a los fiduciarios para el cumplimiento de una finalidad lícita. Se entenderá por patrimonio autónomo "un patrimonio distinto de otro y distinto sobre todo de los patri-

---

(27) CERVANTES AHUMADA, Raúl, citado por Cervantes Altamirano, Efrén, en "Los Fideicomisos Estatales". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII Julio-Diciembre, 1982. Núms. 124-125-126 Pág. 521.

monios propios de quienes intervienen en el fideicomiso"(28)

b. El Fiduciario, es la persona que esta obligada a utilizar el patrimonio constituido y afectado en el fideicomiso. De acuerdo a la Ley de Titulos y Operaciones de Crédito, sólo pueden ser fiduciarias las Sociedades e Instituciones Nacionales de Crédito, las cuales serán titulares, pero no propietarios del patrimonio fideicomitado, ya que la transmisión de bienes hecha al fiduciario no es absoluta.

c. El Fideicomisario, es la persona que recibe el beneficio que se estableció en el acto constitutivo del fideicomiso. El Fideicomisario no es un elemento esencial, puesto que se pueden dar fideicomisos sin fideicomisarios.

Es decir, en el fideicomiso se hace alusión a dos operaciones: la primera por medio de la cual se trasmite un bien o un derecho al fiduciario, y la segunda, se obliga el fiduciario a afectar los bienes o derechos a una finalidad lícita determinada.

La diferencia entre el fideicomiso privado y el público, esta en el carácter del fideicomisario y en el objeto, que en el público invariablemente es de interés social. Serra Rojas señala que el fideicomiso público "es un contrato celebrado entre la Administración Pública Federal como fideicomitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes de

---

(28) CERVANTES AHUMADA, Raúl. Op. Cit., Pág. 521.

dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícitamente determinado".(29)

El Fideicomiso Público es un entidad del sector público, sin personalidad jurídica, debidamente regulado, y cuya titularidad corresponde a una institución fiduciaria y en cuya constitución, modificación y extinción participa la administración pública. Se crea para resolver problemas nacionales de carácter económico, social y cultural en nuestro país, por esto la aplicación de las normas que lo regulan, escapa en algunas ocasiones del ámbito puramente mercantil, pero conserva la esencia del fideicomiso, sólo existirán entre el fideicomiso público y el privado diferencias de grado. Son aplicables a los Fideicomisos en lo procedente: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a cada año fiscal; la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles; la Ley de Obras Públicas; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala

---

(29) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Porrúa. Decimosegunda Edición. México 1983. Pág.734.

en el artículo 40:

"Los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Llama la atención el porqué el legislador no fue consistente y no definió correctamente el fideicomiso público sino que de modo inexplicable busco un concepto que no parece ser el más adecuado.

El artículo 41 establece que el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, debe ser necesariamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que procederá a la constitución del fiduciario sobre la base de la autorización que el otorgue el Presidente de la República, debiendo cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que correspondan ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados; las limitaciones que establezcan o se deriven de derechos de terceros, y los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que en su caso fije el Comité Técnico.

El fiduciario será el responsable de realizar los fines del Fideicomiso, y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

Por último, el fideicomisario no se encuentra señalado específicamente, ya que están implícitamente comprendidos en la realización de los fines del Estado que se llevarán a cabo con el patrimonio fideicomitado.

Un fideicomiso público puede extinguirse por:

- 1.- La realización del fin para el cual fue constituido.
- 2.- Hacerse imposible su cumplimiento.
- 3.- Hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa, o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 30 años, con la salvedad de prorrogarse si atienden a cuestiones de beneficencia o de orden público.
- 4.- Haberse cumplido la condición resolutoria a que ha quedado sujeto.
- 5.- Convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- 6.- Revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste haya conservado expresamente este derecho de constituir el fideicomiso.

La Secretaría de Programación y Presupuesto o el Coordinador de Sector, propondrá al Gobierno Federal la modificación o extinción de los fideicomisos públicos, recabando previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, la flexibilidad del fideicomiso ha sido la base para su formación en gran cantidad, ya que le permite destinarse a la realización de cualquier fin lícito; por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito y por la posibilidad de

que se constituya un comité técnico o de distribución de fondos, integrados con representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes y que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas.

#### E) EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA.

La empresa pública como proyección de la administración en la vida económica y social, no puede sustraerse de las premisas de subordinación.

Los propósitos del control gubernamental pueden agruparse como defensores de la soberanía del Estado:

-La protección del patrimonio público; la administración de la política económica; la instrumentación o preferencia a determinados sectores de la población.

El Estado como administrador tendrá como fines, además de la ejecución de las leyes, la promoción de la eficiencia y la eficacia de la empresa; la previsión de la corrupción administrativa y desperdicio de recursos; la distribución de los recursos de las empresas (dividendos o pérdidas), fijación de reservas, adquisición de intereses, etc. El gobierno tiene el poder de determinar la estructura y funcionalidad de las empresas públicas.

El control de la empresa pública ha sido una constante preocupación para los directivos de la misma y para los funcionarios del sector central; el crecimiento coyuntural, su expansión y el creciente papel dentro de la economía mexicana, obliga al Estado a coordinar las actividades de la empresa, con objeto de uniformar criterios y evitar acciones dispersas y aisladas.

La palabra "control" ha servido al legislador para determinar la vigilancia e intervención que sobre la operación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal ejerce el Ejecutivo Federal. Pero a pesar de su frecuente uso, su significado se ha prestado a una gran ambigüedad.

El vocablo "control", se ha utilizado indistintamente aún cuando la tendencia prevaleciente lo sitúa en la fase final de todo procedimiento, ya que se identifica con la fiscalización, la auditoría, la contabilidad, es decir, como el instrumento de evaluación de hechos, más no como orientador de las acciones de la administración pública.

El control permite constatar realmente si la empresa es manejada de acuerdo a los objetivos que se le atribuyeron en el momento de su constitución, aún más, en el plano de las operaciones diarias, controlar quiere decir "mantener una supervisión adecuada sobre los actos de los diferentes departamentos de la empresa para asegurar que ellos siguen en el camino trazado por el plan elaborado con anterioridad, la finalidad del control además de la constatación de que una determinada realidad se ajuste a lineamientos prefijados, se complementa con la toma de medidas tendientes a hacer los ajustes requeridos para corregir las situaciones de desequilibrio". (30)

---

(30) RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás. "La Gestión de las empresas públicas y su control. Referencia al caso mexicano", en Revista de Administración Pública. Num. 42 Abril-Junio 1980. Ediciones INAP. México Pág. 32.

Así es que, para que el control se cumpla, es necesario que la empresa tenga una estructura organizativa bien establecida y delimitada en sus funciones, así como partir de un proceso adecuado de planeación que se haya derivado del establecimiento de misiones estratégicas por sector y objetivos por empresa. Los mecanismos de control aseguran que éstos se cumplan, permitiendo el suficiente margen de maniobra para que el directivo disponga de todos los recursos a su alcance.

Entre la actividad de planear y controlar existe una relación desigual, puesto que la primera no es posible sin la segunda, ya que corre el riesgo de ser un ejercicio inútil; en cambio puede existir control sin necesidad de ninguna planeación, pero se anularía la función del control, puesto que no estaría animado por ninguna acción concreta.

Para determinar la relación planeación-control, es pertinente mencionar los seis principios característicos de la planificación que señala Gonzalo Martner (31):

- 1.- Racionalidad, como selección inteligente de alternativas.
- 2.- Previsión, como guía de conducta hacia el futuro que fija plazos para la ejecución de acciones.
- 3.- Universalidad, para abarcar la diferentes fases del proceso económico, social y administrativo.
- 4.- Unidad de los diversos planes y programas para integrarse en un todo orgánico y compatible.

---

(31) MARTNER, Gonzalo. "Planificación y presupuesto por Programas." Siglo XXI Editores. Décima Edición. México 1978. Págs.46-47.

5.- Continuidad, como proceso de duración ilimitada debido a la necesidad incesante de actuar, es decir, de cumplir algunas etapas de los planes.

6.- Inherencia, esto es la planificación es inherente a la administración pública o privada.

Es relevante el principio de universalidad, ya que la planificación debe hacerse en todos los niveles del sector público, y más en lo concerniente a las empresas públicas, ya que se trata de herramientas de ejecución de los objetivos y metas definidas previamente por el Estado; la participación de éste, no asegura que los objetivos que las justificaron se cumplan, será necesario, en primer término definirlos con precisión, instrumentar las acciones para lograrlos y diseñar un sistema de evaluación y seguimiento que mantenga un control adecuado y permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, de ahí la importancia del principio de unidad, que significa que el funcionamiento de las empresas públicas no puede ser programado de una manera independiente, puesto que sus actividades deben estar subordinadas al plan general de desarrollo, que sintetice los grandes objetivos nacionales y defina en términos generales las estrategias y políticas para alcanzarlos. "La estrategia del sector paraestatal debe ser el resultado a su vez de varios ejercicios de planeación que partan de lo general a lo particular, es decir desde el nivel macroeconómico hasta el correspondiente a cada empresa, pasando desde luego, por el relativo al sector o rama industrial"(32)

---

(32) ANCLE, Alfredo y Vega, Juan M. "La empresa pública: desde dentro, desde fuera." Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Limusa. Primera Edición. México 1986. Pág.97.

La planeación tendrá por finalidad, la de elegir alternativas a seguir, así como el diseño de procedimientos, de tal manera que en la acción se recurra lo menos posible a la improvisación. Las empresas deberán obedecer a los planes generales o sectoriales, a la coordinación exigida para el sector en que operan. Los planes, entonces, establecerán la vinculación entre las empresas y las políticas, objetivos y prioridades que marque el Gobierno Federal.

Lo anterior permite señalar que el control "puede organizarse dentro de la propia empresa, en el seno de la dependencia coordinadora y aún dentro del poder ejecutivo o dentro de los poderes legislativo y judicial, que toman la forma de controles externos independientes de la administración misma" (33); lo que nos lleva a determinar la existencia de varios tipos de control, hecho que ha ocasionado una creciente polémica, pues los considera, como una forma de intromisión en las funciones internas, ya que una de las características generales del control ha sido la tendencia a "homogenizar la aplicación de una serie de normas y medidas a un universo de por sí heterogéneo en su origen y con situaciones presentes muy diversas, lo que limita paradójicamente el alcance de muchas unidades de control"(34). Generalmente sucede que el mecanismo de control tiende a interferir en el proceso y a la postre impide conocer si las desviaciones que pudieran ocurrir en dicho proceso son causados por él o por la interferencia del control.

---

(33) VALDES R., Mauricio. "El control de las empresas públicas" Revista de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 59-60 Julio-Diciembre, 1984 Pág.131.

(34) ANCLE Alfredo y VEGA Juan M. Op. Cit. Pág. 56.

Un mecanismo de control debe estar diseñado en función de las necesidades, características, responsabilidades de cada empresa, así como de la información y conforme a su área de responsabilidad le compete, sean las globalizadoras, las cabezas de sector o bien las empresas en particular.

En términos generales los mecanismos de control pueden dividirse en:

- a) Control ex-ante, cuyo cumplimiento es necesario antes de proceder a realizar una acción específica.
- b) Control ex-post, que analiza la situación de la empresa una vez que ha ocurrido en evento específico.
- c) Control Concurrente, que se realiza durante el proceso de actividad.

Pueden agruparse por áreas, los sectores, en los que existe un control específico:

#### 1.- FINANCIERA.

Es el principal punto de control, que consiste en la autorización previa del programa de gastos de una empresa pública, ya que forman parte del supuesto de que las erogaciones de éstas forman parte del gasto público federal, lo que implica la autorización a los niveles de ingreso, gasto, inversiones y financiamiento, así como pagos de pasivos o deuda pública, lo que cubre la totalidad del manejo financiero de la empresa.

Resulta entonces que los egresos de la empresa pública forman parte del presupuesto federal, y que los adeudos de las mismas están incorporados a la deuda pública. Lo que dará como resultado un marco normativo de gran rigidez para la operación y desarrollo de las mismas.

## 2.- ADMINISTRATIVA.

Regula una relación de tutela, una relación de jerarquía, entre la administración central y las entidades para estatales, estableciéndose tres niveles: el macroeconómico o global, el sectorial y el de empresa, niveles que buscan asegurar la fluidez de la información cumpliendo con las funciones que les competen, requiriendo de las instancias de coordinación y de administración.

El primer nivel de control global corresponde directamente al Presidente de la República, a quien compete nombrar al presidente o a los miembros de los consejos, juntas directivas u organismos equivalentes de las empresas públicas y como también podrá designar a los funcionarios, que deberán ejercer las facultades que la titularidad de las acciones de capital social impliquen.

Lo anterior, es producto de "la intervención directa del ejecutivo en la administración de las paraestatales, que forman parte del modelo llamado "Presidencial", que solo se utiliza en los países de sectores paraestatales reducidos, incipientes, o solo con respecto de un número limitado de entidades de carácter estratégico".(35)

Como subniveles, se encuentran las dependencias de orientación y apoyo global, de cuyas funciones corresponde, en su mayor parte, un control de índole financiera, destacando las funciones de planificación, presupuesto y de gestión,

---

(35) BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal", en Seminario Internacional de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Pág. 54.

así como el control de créditos y la regulación de bienes muebles e inmuebles y el control de las obras públicas.

Un segundo nivel de control administrativo corresponde al sectorial, que dispone de la agrupación de entes para estatales en sectores bajo la responsabilidad de una Secretaría o de un Departamento de Estado, que deberá planear, coordinar y evaluar las actividades de la empresa pública en particular.

Las Secretarías de Estado constituyen Cabezas de Sector y su titular es considerado como coordinador de las diferentes empresas que forman parte de su sector, "la agrupación de entidades descentralizadas y empresas de participación estatal se hacen tomando en cuenta la similitud de las diversas operaciones que, en cumplimiento de sus objetivos, llevan a cabo, sean éstas de carácter industrial o de prestación de servicios". (36)

La política sectorial implica el amplio control que sobre las empresas públicas ejerce el Ejecutivo Federal, a través de funciones amplias de control, que van desde la planificación de actividades hasta el control de gestión, puesto que el Coordinador de Sector está facultado para vigilar la utilización de los recursos provenientes del financiamiento autorizado a las entidades del sector; vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación; revisar las

---

(36) RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás. Op. Cit. Pág. 34.

instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas de producción de las empresas y someter al Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las mencionadas entidades.

Es entonces que el Ejecutivo a través de los controles global y sectorial, permite una aproximación más integral entre los niveles macroeconómico y microeconómico.

Por lo que respecta al nivel de empresa es la que debe atender el planteamiento macroeconómico y siguiendo los objetivos planteados a nivel nacional y sectorial, la política del Estado normará sus actividades y orientará sus programas de gastos e inversiones, el control que se realiza dentro de éstas.

### 3.-COMERCIAL

Se establece para regular la adquisición, arrendamiento, almacenamiento, contratación de servicios relacionados con los bienes muebles, inmuebles, mercancías y materias primas a fin de racionalizar los recursos, intervenir y registrar los contratos y pedidos que formulen las entidades, así como el registro de los proveedores.

Dentro de este aspecto, también se ha dado una extrapolación de los controles; representa en principio una cierta pérdida de flexibilidad y oportunidad debido al gran número de trámites que deben realizarse, involucrando cargas adicionales para su cumplimiento, pero su impacto es menor en su operación, en comparación con el área financiera.

### 4.- PERSONAL.

Como fue mencionado corresponde al Ejecutivo Fede-

ral el nombramiento de los directivos o miembros de los consejos, juntas directivas u organismos equivalentes; esta facultad centraliza innecesariamente la administración paraestatal de manera excesiva, siendo contraria a la política de sectorización, ya que los nombramientos en muchas ocasiones, no reúnen los requisitos de capacidad que supone el cargo en lo que se refiere a su información y clasificación, provocando entonces una rotación del personal directivo que suele ocurrir en los ciclos sexenales y que provocan una severa inestabilidad que repercute en la vida interna de la empresa pública.

Por otra parte el control del personal de las empresas públicas se establece en diversos ordenamientos, el más específico es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que abarca aspectos jurídicos y administrativos señalando las obligaciones y sanciones a que están sujetos.

Otro aspecto dentro del control de la empresa, de carácter político, es el de las comparencias ante el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 93 Constitucional, en el que comparecen los titulares de las Secretarías de Estado, Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, ante cualesquiera de las Cámaras que lo solicite para "...informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades".

Este sistema, sin embargo, ha resultado más bien un foro para fortalecer la imagen política del compareciente, puesta en duda por la opinión pública o para difundir algo que para el Gobierno Federal reviste vital interés.

Habrá que esperar la suerte de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales que incorpora el principio de la autonomía de gestión, con el cual se podrían mantener vigorosamente los controles pero sin excesos que permitan mayor eficiencia y eficacia de las empresas del Estado.

## CAPITULO II

### ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

- A. Surgimiento.
- B. Los primeros inicios de control.
- C. Control y Reforma Administrativa.

## II. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

### A. - EL SURGIMIENTO

En el conglomerado de las empresas públicas, se en encuentran las líneas centrales de la política económica del Es tado, que han demarcado su historia como empresario, especial mente en los últimos sesenta años.

Aún cuando en la época del virreinato existieron organismos precursores, es a finales de la Revolución Mexicana, propiamente cuando el Estado asume su papel de principal responsable de la promoción del desarrollo social. A partir de 1920 la acción del Estado se expande intensamente, bajo los auspicios de la recuperación de la baja en los índices económicos de los años de 1910 a 1920; promueve la creación de instituciones de gran envergadura como el Banco de México (1925), a través del cual el poder público realizó una selección cualitativa del crédito bancario y de regular el empleo de los fondos que se encuentran en poder de instituciones de crédito privadas para dar prioridad a actividades productivas, en detrimento de las meramente comerciales y de especulación. Es así como la empresa pública surge de una manera definitiva como instrumento de política económica y de participación estatal.

La formación de modalidades novedosas de acción, beneficiaban al mismo tiempo a grupos sociales emergentes, formándose entonces una burguesía nueva agro-industrial, y hasta bancaria, que igual aprovecha los estímulos gubernamentales y rechaza las reformas económicas, políticas y sociales.

La crisis internacional de 1929, provoca que en 1930, el Estado tome a "los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca productora del desarrollo de todas las ramas de la producción y de la soberanía nacional"(37). La acción de incidencia se de notará no sólo en la intervención dentro de los sectores más activos petróleo, ferrocarriles, electricidad, banca, agricultura, sino también se despliega esta incidencia a través de leyes, controles directos, subsidios y aranceles.

La Segunda Guerra Mundial, aunada a una creciente polarización de fuerzas sociales que colocan a México en el umbral de una nueva guerra civil, imponen una coyuntura que impacta la pugna social interna, puesto que se busca la consolidación de la "paz social" y la promoción de la industrialización del país, política que habría de extenderse de 1935 a 1945.

La guerra provoca un auge en la economía mexicana, pues los Estados Unidos de Norteamérica requieren innumerables productos que México puede abastecerles. La demanda exterior de materias primas y manufacturas, cuyo abastecimiento se hace casi sin competencia; los múltiples créditos norteamericanos, la sustitución de importaciones por artículos de fabricación nacional; la ampliación del mercado interno y la acumulación de reservas monetarias susceptibles de emplearse en los proyectos de expansión de la planta productiva, posibili-

---

(37) LEAL, Juan Felipe. Op. Cit. Pág. 94

tan el avance de una costosa "revolución industrial". Las obras de infraestructura se estabilizan y dejan de tener su gran expansión previa, el aparato productivo del Estado es refuncionalizado para beneficiar casi de manera exclusiva a la empresa privada.

De 1946 a 1960, rige una política económica, imprevista y coyuntural, con el propósito de nutrir la expansión de las empresas privadas, nacionales y extranjeras; mediante un financiamiento inflacionario de gasto y de la inversión pública -emisión monetaria- a través de la adopción de medidas impositivas de corte regresivo y por medio de las devaluaciones y la inestabilidad cambiaria.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se reanudan las obras de infraestructura encaminada a la industria de bienes de consumo duradero, distinto a la infraestructura que se requiere.

El Estado desacelera la creación de nuevas empresas productivas públicas, en tanto que absorbe cada vez más, las empresas privadas ya existentes, aumentando cada vez más, la ya compleja heterogeneidad del conglomerado de las empresas estatales. Por otro lado, las empresas públicas estratégicas son subordinadas al interés inmediato y exclusivo de la empresa privada y financiada en escala creciente por la banca extranjera, lo que producirá una "desnacionalización en la toma de decisiones de política económica por parte del Estado"(38).

---

(38) LEAL, Juan Felipe. Op. Cit. Pág. 101

De esta manera se garantiza un mercado cautivo a la industria mediante la confección e imposición de un complicado sistema proteccionista.

Hacia 1960, se origina el llamado "desarrollo estabilizador" en la que se vive la inflación reducida y un crecimiento más rápido de la economía mexicana. Esta expansión gira en torno a la gran empresa monopólica-nacional y extranjera, volviendo a poner atención en las demandas sociales.

Para 1970, México se incorpora de lleno a la crisis económica internacional, conjugándose con la pérdida de la eficacia de los mecanismos que sostuvieron el "desarrollo estabilizador". Las medidas proteccionistas al capital privado conducen a un déficit creciente del sector público y a una crisis financiera de las empresas estatales más importantes.

Los créditos y la inversión extranjera factores de equilibrio del Estado de 1960 a 1970, amplían ahora el déficit externo y la crisis fiscal, dificultades económicas que aúnan a las contradicciones del sistema político, constituyen el marco general, sobre el cual el Estado esbozará una nueva política económica, realizando ajustes a la acción empresarial, impulsando importantes empresas productivas, elevando precios y tarifas de algunas empresas públicas -PEMEX, CFE, FFCC-, instalando una nueva infraestructura que el Estado requerirá.

En 1971, comienzan a desaparecer los éxitos alcanzados en la etapa del "desarrollo estabilizador". cuyos signos se caracterizaron por el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias, después de un prolongado lapso de estabilidad de precios y de otra parte de contracción de la inversión privada "La economía mexicana crece a un ritmo inferior al observado

en las tres décadas anteriores, pues adquiere una dimensión más precisa, ya que se desarrollan un cúmulo de necesidades económicas y sociales, determinadas por una población grande y en constante aumento y por un aparato productivo cuyo solo mantenimiento exige de magnitudes crecientes de excedente económico"(39)

Se configura la llamada política del "desarrollo compartido" que tendría como objetivo revitalizar la imagen del Estado como rector de la economía y cuyos principios retóricos básicos giraban en torno a la negación del crecimiento como principal objetivo para el desarrollo económico del país; se pone énfasis en la resolución de problemas como el desempleo, la distribución de ingreso, la calidad de vida y la dependencia externa.

El fortalecimiento del sector público, se debía al interés de convertirlo "en impulsor del desarrollo económico del país, pero que en poco tiempo jugaría un papel de primer orden en el endeudamiento interno y externo", (40) ya que dicho crecimiento se orientó principalmente hacia la ampliación de la infraestructura y el abastecimiento de productos básicos, atendiendo también a las necesidades sociales. Esto significó la "consideración de las siguientes prioridades; energéticos, siderurgia, petroquímicos, fertilizantes y agricultura. La participación de las empresas públicas se orientó principalmente al fomento industrial".(41)

---

(39) AYALA, José y otros. "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas". en "México Hoy". Siglo XXI Editores. 4a. Edición México 1980. Pág. 72.

(40) LUNA, Ledezma Matilde. "Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976", en Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 41, Enero-Marzo 1980 Pág. 18.

(41) Ibidem. Pág. 19.

El periodo de 1971 a 1976 se caracterizó tanto por la creación y ampliación de numerosos organismos de coordinación y de apoyo al proceso de acumulación, como por el incremento y la diversificación de la participación directa del Estado en la economía.

El impulso de la actividad pública en la economía durante 1971 a 1975 empieza a alternarse en 1976, año en el que se produce una fuerte devaluación del peso y se contraen compromisos con el Fondo Monetario Internacional. "El Estado como forma distinta al capital se orientó, así, a desarrollar las condiciones mínimas de la reproducción del capital suministrando energéticos e insumos, socializando áreas de la economía a empresas con problemas de acumulación y controlando la actividad privada. La ejecución de estas tareas requirió de grandes importaciones de bienes de producción, de la descapitalización de algunos organismos y empresas -con sus efectos propios en el creciente financiamiento público o externo- de una relación más estrecha entre el Estado y los grandes capitales individuales y que reproduce las formas de dominación capitalista."(42)

De 1978 a 1982 puede decirse que se da el crecimiento más acelerado del presente siglo, crecimiento que se caracteriza por las disparidades a los ritmos de crecimiento, por la formación de cuellos de botella y por rezagos importantes en sectores básicos que se mostraron incapaces de responder a las necesidades de los sectores más dinámicos; tales

---

(42) LUNA LEDEZMA, Matilde. Op. Cit. Pág. 63.

fueron los casos de transporte, de la industria de materiales para la construcción, de la siderurgia y la metalurgia, y los rezagos estructurales en el sector agrícola y en la producción de bienes de capital. "Este cuadro de desequilibrio puede sostenerse durante cuatro años gracias a la existencia de cuantiosos recursos financieros provenientes del petróleo y de créditos externos."(43)

Hacia 1980, la expansión de la producción entra en la fase de agotamiento, lo que obliga a un cambio de estrategia en 1981, encaminada a la concentración del gasto estatal, buscando nuevos polos de dinamismo que sustituyeran al petróleo y permitiera un respiro a las finanzas públicas.

Desde mediados de 1982 la vida económica, política y social de México, esta demarcada profundamente por la crisis, se extiende dinámicamente la producción petrolera sobre importantes sectores de la economía, dándose en 1986 una abrupta caída de los precios del crudo, lo que provoca una política incapaz de corregir los desequilibrios y frena la especulación y la fuga de capitales.

A lo largo de los últimos tres años han continuado las condiciones de estancamiento, reduciéndose los niveles de producción global, resultado de una severa contención del gasto público, la escasez de créditos al sector privado y el retraso de los créditos provenientes del exterior.

---

(43)ALCOCER, Jorge. "El despiome financiero mexicano 1979-1982."En Cuadernos Políticos. Núm. 40 Abril-Junio 1984. Ediciones Era.

En diciembre de 1987, se anuncia la puesta en práctica del llamado Pacto de Solidaridad Económica cuyas medidas refuerzan y profundizan el impacto de la crisis en los niveles de vida de la población; "el Gobierno de la República cede a presiones empresariales, aceptando la concepción patronal de que la crisis por la que atraviesa el país encuentra su origen en un Estado que ineficientemente interviene como rector de la actividad económica".(44)

Dentro de este contexto económico y dentro de las proyecciones económicas para 1987 y 1988, de un respiro "enfímico"(45), la empresa pública ha sido reconocida como "el instrumento prioritario para la captación de divisas y como vehículo fundamental para reordenar la economía y superar la dependencia tecnológica"(46), pero sobre la cual también ha recaído un proceso de desincorporación del sector público, fortaleciendo a las entidades que merman el presupuesto, desincorporándolas mediante los procesos de venta, liquidación, fusión o transferencia a las entidades federativas.

Ahora bien, dentro de este proceso histórico, uno de los principales retos de la administración central respecto de la entidades públicas, es la de resolver los problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial, y por otra parte las realizadas de manera particular por la empresa pública. El establecimiento de mecanismos de control que por una parte impulsarían la actividad política económica general sin limitar la acción particular de cada

---

(44) "Ni pacto, ni solaridad". El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana. No. 21 Enero-Febrero 1988. Pág. 48.

(45) CALZADA, Falcón Fernando. La Jornada. 29 noviembre de 1986.

(46) MADRID HURTADO, Miguel de la. IV. Informe de Gobierno.

una. De aquí se deduce que el proceso regulatorio ha pasado por un proceso institucional muy complejo.

#### B. - LOS PRIMEROS INICIOS DE CONTROL.

La regulación de la empresa pública, la podríamos dividir en dos grandes períodos (47):

- 1.- La normación no unitaria, la cual abarcaría de 1917 a 1946, donde se distinguen dos etapas:
  - a) Regulación implícita. 1917 a 1947.
  - b) Regulación explícita. 1947 a 1976, y
- 2.- La normación unitaria, la cual comenzaría en 1977, dividiéndose a su vez en dos etapas:
  - a) Control indeferenciado, que abarcaría de 1977 a 1982.
  - b) Control diferenciado que inicia en 1983.

Los inicios del control de la empresa pública comienzan a partir de las disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, así como de los decretos y acuerdos formulados en base a la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo en el periodo de 1917 a 1947.

---

(47) CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Las empresas públicas en México". Editorial Miguel Angel Porrúa. Primera reimpresión. México 1986. Pág. 178.

Se habla de un control implícito porque nunca se hizo referencia a las empresas públicas u organismos descentralizados, de tales disposiciones se infería el "mandato para la creación u operación de empresas o instituciones públicas cuyas actividades hubiesen quedado reservadas en exclusiva al Estado, o bien se reconoce que podía administrarlas directa o descentralizadamente"(48), es decir, las facultades señaladas dentro de la Constitución, daba a su vez las bases para establecer medios prácticos, para ejercer las facultades que estan expresamente concedidas dentro de la Carta Magna; por ejemplo, la Constitución de 1917, señalaba en la fracción X del Artículo 73 su facultad de "establecer el banco único de emisión de moneda, en los términos del Artículo 28...", esta disposición destacaba por ser una excepción a la prohibición monopólica, puesto que sería controlada exclusivamente por el Gobierno Federal.

En 1938 por decreto presidencial, se crea Petróleos Mexicanos, como organismo descentralizado del Estado: en 1939 se modifica el artículo 28 Constitucional para establecer que sólo la nación llevará a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos.

Dentro de este período surge una gran dispersión en cuanto a la base y creación de las empresas públicas, ya que si bien eran creadas con fundamento en las facultades implícitas dentro de la Constitución, éstas se regían a través

---

(48) CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. Cit. Pág. 182.

del régimen mercantil y por tanto se carecía de un criterio unitario.

Dicha situación prevalece hasta 1947, año en que se expedirá la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31-XII/47), la cual marcará el inicio de la segunda etapa de control, la regulación explícita.

Esta etapa se caracteriza por un aumento significativo y una tendencia al crecimiento de empresas y organismos del estado. Se advierte por parte del gobierno en turno una profunda preocupación por establecer mecanismos de control administrativo y supervisión financiera, se aprueba la Ley de 1947, la cual constaba de 19 artículos, cuyo objeto es convertirse en la ley de control-eje, complementándose por leyes de control especializado en materia de disposición de bienes nacionales y presupuesto.

Este ordenamiento por primera vez define lo que habría de entenderse por un organismo descentralizado y una empresa de participación estatal, sujetando también para su control a las filiales o subsidiarias (no incluyó a las empresas minoritarias) o aquellas en las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal o por medio de instituciones nacionales excluyendo expresamente a las instituciones docentes y culturales (Art. 2o., 3o., 4o. y 10).

La Ley depositaba las facultades de control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un control especializado a cargo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y se reglamentó la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, que como se observará más ade-

lante, sería el organismo administrativo encargado de aplicar la ley, que sería el conducto directo entre la Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y a la vez el conducto de vigilancia de los fideicomisos (Art. 15).

El artículo 5o. de la ley, señala las facultades a través de los cuales se ejercería el control:

- Auditoría permanente; inspección técnica.
- Solicitar informes financieros.
- Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de inversión y operaciones.
- Practicar toda clase de auditorías, glosar cuentas y revisar balances.
- Calificar erogaciones previamente al pago, pudiendo vetar las que no se sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de Consejo, a la legislación o sean lesivas a la economía.
- Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.
- Fincar las responsabilidades que resulten del manejo y operaciones de los bienes.
- Designar personal de vigilancia e inspección.
- Designar un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asistir a las sesiones de órganos colegiados y con facultades de comisario.
- Propuesta al Ejecutivo en un plan general de operación para las entidades.
- Intervención en obras públicas y adquisiciones.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría liquidar o traspasar empresas de participación.

-Autorización de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos mediante Acuerdo presidencial.

Ahora bien, el Decreto de fecha 27 de enero de 1948, crea la Comisión Nacional de Inversiones, organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley de 1947, la que sería integrada por doce miembros, participando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, Nacional Financiera S.A. y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, además de cinco participantes con voz y voto, que serían citados por dicha Comisión, cuando se tratara de asuntos relacionados con la Secretaría a la cual pertenezcan: Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional.

Esta integración provocó graves problemas de coordinación intersectorial, y propició una función deficiente, lo que la llevaría a su disolución por medio del decreto de fecha 7 de diciembre de 1949 (D.O. 19-XII-49); se confió la vigilancia de las instituciones bancarias y de seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros, "iniciándose entonces una diferenciación para efectos de control, por una parte de las instituciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros, y por la otra, el resto de las empresas de participación estatal".(49)

---

(49) CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México". Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Jurídico VIII. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981 Pág.80.

Posteriormente para completar lo anterior y para dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en la Ley de 1947, en 1953 se da un nuevo intento a través de la creación del Comité de Inversiones, el que instrumentó actividades tendientes a sistematizar el control, supervisión y coordinación, pero que no llegó a operar verdaderamente.

En el mismo año se integra una Nueva Comisión de Inversiones, que se caracterizaría por el mejor intento para alcanzar la mayor racionalización de las inversiones del sector público federal, que vino a ser antecedente de creación de la Secretaría de la Presidencia, con las mismas facultades de vigilancia de la primera Comisión de Inversiones, añadiéndose la facultad de participar en la planeación de gasto público en el renglón de inversiones; el proyecto original señalaba que esta Secretaría de Estado se encargaría de la planeación del gasto público en su conjunto, por lo que debería encargarse de la elaboración del presupuesto del Ejecutivo Federal, además de establecer la creación de consejos intersecretariales, los que someterían al Presidente de la República las decisiones a que hubieren llegado en asuntos que por su naturaleza correspondan a varias Secretarías. Finalmente se privó a la Secretaría de la Presidencia de toda intervención en la preparación del presupuesto, suprimiéndole también las facultades sobre la constitución de los consejos intersecretariales.

Posteriormente, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, cuya importancia radica en las facultades que corresponden a la Secretaría de la Presidencia, fundamentalmente las de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fi-

jaría, funciones otorgadas anteriormente a la Comisión de Inversiones.

Al mismo tiempo se crea a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que se le encomendó el control financiero y administrativo de las operaciones de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, administren, posean, exploten bienes o recursos naturales de la Nación.

Fue esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado "la que institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social; si bien estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: la planeación a cargo de la nueva Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".(50)

Con esto se inicia un lapso, en el que se expiden acuerdos y decretos presidenciales que aclararían aún más el ámbito de competencia para cada una de las Secretarías mencionadas, por lo que fue necesario la expedición de una nueva ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de fecha 23 de diciembre de 1965 (D.O. 4-1-66), la cual habría de adecuar las nuevas funciones de coordinación y control mencionadas anteriormente.

---

(50) CARRILLO Castro, Alejandro/GARCIA Ramírez, Sergio. Op. Cit. Pág. 52.

La Ley de 1965 se enmarca como ley de control-eje, que se complementaría por leyes de control especializado en materia de adquisiciones, bienes nacionales, obras públicas y presupuesto. Esta ley sujeta expresamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria (no incluye a las minoritarias) y a las empresas en las que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente a través de otra empresa en las que se posea la mayoría de capital social (artículo 4o.), excluyendo las instituciones nacionales de crédito, de seguros, fianzas y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las empresas en las que las instituciones nacionales hayan suscrito la mayoría de su capital tengan participación mayoritaria dichas instituciones, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitente único del Gobierno Federal, instituciones docentes y culturales (artículo 1o.).

El control se realizaba a través de la:

- Auditoría permanente; inspección técnica.
- Verificación del cumplimiento de disposiciones.
- Aprobación de planes, presupuestos y programas de inversión.
- Aprobación del financiamiento.
- Concentración de fondos de la Tesorería (conforme a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- Revisión de sistemas de contabilidad, control y auditorías internas.
- Revisión de entradas financieras mensuales y anuales y dictámenes del auditor externo.
- Vigilancia del cumplimiento de presupuestos y programas anuales de operación; revisión de las

instalaciones y servicios auxiliares, inspección de sistemas y procedimientos de trabajo y producción.

- Registro paraestatal.
- Designación del auditor externo de inspección y vigilancia.
- Designación de un representante de la Secretaría de Patrimonio Nacional para asistir a sesiones de los órganos colegiados.
- Publicación de los estados financieros anuales en el Diario Oficial.
- Propuesta al Ejecutivo de acuerdos para disolver, liquidar o reestructurar entidades.
- Autorización de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos mediante acuerdos presidenciales.

Asimismo, precisa que la creación de los organismos descentralizados puede realizarse a través de Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo; por otro lado establece requisitos para la creación de las empresas de participación estatal.

Con el propósito de ampliar el ámbito de control sobre los aspectos de personal y financiero, así como de establecer mejores mecanismos para obtener ventajas en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, y sobre todo de reglamentar las inversiones minoritarias a los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, se expide el 29 de diciembre de 1970 la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (D.O. 31-XII-1970).

Conserva este ordenamiento la distribución de las facultades señaladas a las Secretarías de Estado, que la doctrina administrativa calificó como el "triángulo de la eficiencia". La Ley de 1970 se presenta como la ley de control-eje, complementándose por leyes especiales de control, a los que se agregaría la de deuda pública.

Las entidades sujetas a control son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, las empresas en las que las instituciones nacionales, organismos descentralizados o empresas de participación estatal posean el 50% o más del capital social. Se incorpora un capítulo particular para los fideicomisos estatales constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actuando como fideicomitente, siempre que tuviesen por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes de consumo.

Se excluyen a las instituciones nacionales de crédito, de seguros, de fianzas, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y a las instituciones docentes y culturales: "la exclusión de las instituciones docentes y culturales, busca preservar su autonomía académica y la de las instituciones nacionales responde a la finalidad de evitar la duplicación de controles, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila a estas empresas de conformidad con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" (51)

---

(51) CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio. Op. Cit. Pág. 149.

Con esta nueva ley el control y la vigilancia se realizan a través de:

- Auditoría permanente; inspección técnica.
- Verificación del cumplimiento de disposiciones.
- Aprobación de planes, presupuestos y programas de inversión.
- Concentración de fondos de la Tesorería (si están incluidos en el presupuesto federal).
- Revisión de sistema de contabilidad, control y auditorías internas.
- Revisión de entradas financieras mensuales y anuales y dictámenes de auditor externo.
- Vigilancia del ejercicio presupuestario.
- Registro paraestatal.
- Designación del auditor externo y personal de inspección y vigilancia.
- Designación de un representante de la Secretaría de Patrimonio Nacional para asistir a sesiones de órganos colegiados.
- Publicación de los estados financieros anuales en el Diario Oficial.
- Propuesta al Ejecutivo de acuerdos para disolver, liquidar o reestructurar entidades.
- Autorización de enajenaciones, de adquisiciones, arrendamientos de inmuebles.
- Autorización de enajenaciones o donaciones de bienes muebles.

El control de esta ley, enfatizaba en la supervisión de las etapas estratégicas del proceso administrativo y muy particularmente, lo que explicaba la preponderancia de los sis temas de autorización previa del gasto y los mecanismos de supervisión de las erogaciones por concepto de adquisiciones,

contratos de obra y gastos de operaciones y administración de entidades paraestatales así como del control cuidadoso del uso de crédito interno y externo, con la idea de no exceder la capacidad de pago del sector público, lo cual conlleva un aumento en número y complejidad de las empresas sujetas a control, la misma diversidad de fines y objetivos, obligan a la Secretaría de Patrimonio Nacional a buscar nuevos mecanismos de coordinación, de carácter sectorial que hoy se ha generalizado en las Secretarías dependientes del Ejecutivo Federal, y se modifica sustancialmente el modelo centralizado que prevalece en el marco de la regulación no unitaria la cual habría evolucionado de 1947 a 1976.

#### C.- CONTROL Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

A partir del desarrollo de los apartados anteriores, se ha observado que la evolución del control sobre la empresa pública en sus inicios, no respondía a planes previamente establecidos que persiguieran su eficacia económica y administrativa.

La normación no unitaria cumplió con las etapas de creación y formación de un control explícito, pero sin embargo era necesario el establecimiento de mecanismos de planeación, coordinación y control, que garantizaran la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en su conjunto, a través de un marco global que les diera unidad y continuidad.

En 1977 se inicia el proceso de Reforma Administrativa (1977-1982), basado en la implantación de un nuevo Sistema Nacional de Planeación, constituido por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto

Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública, entre otros ordenamientos; éste proceso es el inicio del llamado control indiferenciado que abarcaría hasta 1982.

Para comprender la real envergadura de la Reforma Administrativa, es necesario precisar su concepto, "se entiende por reforma administrativa al proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder cada vez con mayor eficiencia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación"(52), es decir, se trata de una transformación permanente, cuyo objetivo inmediato es elevar la eficiencia del aparato público a diferencia de la reorganización, ya que ésta es solamente "una transformación concreta, radical pero discontinua, de ciertas estructuras y procedimientos de sistemas, que se hace necesaria de tiempo en tiempo -por ejemplo en los cambios sexenales- para corregir deficiencias que se hayan heco evidentes y para adpatar el sistema a las nuevas políticas que decide implantar el jefe del Ejecutivo".(53)

La reforma administrativa iniciada en 1976, implicó una revisión a fondo de toda la organización fundamental, con el propósito de hacerla congruente con el desarrollo del país, dicha reforma se inicia a través de:

- a) La instrumentación de las reformas derivadas de

---

(52) SOLANA, Fernando. "Los marcos de la Reforma de la Administración". en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Antología 1-54. 1956-1983. Número Extraordinario, Febrero 1983. Pág. 103.

(53) Ibidem. Pág. 104.

la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal orientada sobre todo a organizar eficientemente las dependencias del Ejecutivo.

Esta ley permite "simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se fueran acumulando en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado"(54). Establece las bases de organización de la Administración Pública centralizada y paraestatal e incorpora un capítulo especial, que señala que la administración pública paraestatal estará compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de los fideicomisos (artículo 10.), se clarifica la definición de organismo descentralizado, definición mucho más general de la vertida por la Ley para el control de 1970, precisa las características de los propietarios del 50% o más del capital social dentro de las empresas de participación mayoritaria, ahora el titular podría ser el Gobierno Federal o un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal. Asimismo, tratándose de fideicomisos, se exceptuaban los crediticios o financieros, señalando a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto como el fideicomitente único del Gobierno Federal.

---

(54) CARRILLO CASTRO, Alejandro. "Reforma Administrativa en México". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. No. 92 Año XXIV Nueva Época. Abril-Junio 1978. Pág. 20.

b) Se asignan responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias centralizadas, este punto debe considerarse como uno de los más importantes de la reforma administrativa, ya que establece las bases para el modelo descentralizado, o sectorial, en el que se prevén tres niveles o instancias de operación: global, sectorial e institucional.

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asumirán las funciones de orientación y apoyo global, ya que tienen a su cargo las funciones en materia de planeación, programación presupuestación estadística y evaluación (Secretaría de Programación y Presupuesto) y de financiamiento (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Específicamente destacan las correspondientes a Programación y Presupuesto.

- Proyectar la planeación nacional de carácter global, elaborando el plan nacional respectivo.
- Formular y coordinar la ejecución de planes regionales y especiales que señale el Presidente de la República.
- Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país.
- Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal.
- Formular el programa de gasto público y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.
- Autorizar programas de inversión pública de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

-Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requieran el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

-Verificar que se efectúen, en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos de Estado, municipios, instituciones o particulares.

-Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal de la Administración Pública Federal centralizada.

-Fungir como fideicomitente único de la Administración Pública Federal.

De lo anterior se concluye que esta Secretaría nace como el órgano central normativo del sistema de planeación integral, ya que en ella se fundan facultades que anteriormente tenían la Secretaría de la Presidencia, Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, y sobre todo lo referente al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, que anteriormente correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, el segundo nivel de control corresponde a cada una de las Secretaría de Estado y Departamento Administrativo, en un papel de coordinadoras de sector, por lo cual, el Presidente de la República podrá determinar agrupamientos sectoriales de las entidades integrantes del sector paraestatal.

Los coordinadores sectoriales cuentan con las si-

güentes atribuciones:(55)

-Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente.

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

-Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades agrupadas en el sector bajo su coordinación, los cuales serán previamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

-Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamiento autorizados a las entidades bajo su coordinación.

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

---

(55) MENDEZ V., Sofía. "La Reforma Administrativa, la Programación y el Control de las Empresas Públicas en México", en Seminario Jurídico de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Págs. 434-435.

2

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

En síntesis, el control sectorial implica una aproximación más integral entre el nivel macroeconómico y microeconómico, puesto que se tienen facultades que van desde la planificación de actividades hasta el control de gestión, lo cual no implica la "modificación de la personalidad jurídica, ni del patrimonio de las entidades paraestatales que se agrupan para su coordinación"(56), ya que sólo se adopta una relación estrecha entre el proceso de planeación-programación-evaluación.

Se establece la programación como el instrumento que garantice la congruencia entre los objetivos y acciones, apoyándose no solo en las facultades emanadas de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, donde se instituye con ellas la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y a metas claramente establecidos, a presupuestar por programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública.

El tercer nivel, el institucional corresponde a la misma unidad productiva, cuya naturaleza, jurídica sigue esen-

---

(56) Artículo 3o. del Acuerdo de Sectorización del 13-I-1977.

cialmente siendo la misma y su actividad será normada por los planeamientos a nivel nacional y sectorial, los que responderán fundamentalmente al desarrollo económico y social del país.

c) Se reasignan responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamentos de Estado, entre las que destacan: (57)

-La integración de las funciones de programación, presupuestación, auditoría, control, evaluación e información estadística, anteriormente señaladas a las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional, siendo ahora responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

-Se fusiona la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

-Se crea el Departamento de Pesca, en lugar de la Subsecretaría respectiva adscrita a la antigua Secretaría de Industria y Comercio.

-Se divide esta última para dar lugar a la nueva Secretaría de Comercio, y las facultades industriales forman parte de la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

-Se transforma la Secretaría de Obras Públicas en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

-Se incorporan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las funciones relativas al fomento de la marina

---

(57) MENDEZ V, Sofia. Op. Cit. Pág. 433.

mercante, ubicadas anteriormente a la Secretaría de Marina.

-Se concentran en la Secretaría de Gobernación las facultades para regular al funcionamiento de los medios de información como radio, televisión y otros.

Es decir, las reformas planteadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sentaron las bases para una mejor programación y presupuestación y representaron, según Carrillo Castro, "una de las reformas más radicales y profundas que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado Mexicano".(58)

A partir de 1982 se han encauzado importantes reformas, tanto a nivel constitucional como en lo que se refiere a la legislación secundaria. Por su relevancia destaca la incorporación al control del Estado de las instituciones de crédito, a través del Decreto Presidencial de lo. de septiembre de 1982.

Las reformas constitucionales reafirman el papel rector del Estado, consolidando el sistema de economía mixta (Artículo 25); se formaliza el sistema de planeación democrática (Artículo 26); se continua prescribiendo la función del monopolio del Estado sobre el ejercicio de las áreas estratégicas, base para la formación y objeto de las empresas públicas (Artículo 28).

---

(58) CARRILLO Castro, Alejandro/GARCIA Ramírez, Sergio. Op. Cit. Pág. 88.

Por lo que respecta a la Ley de Planeación (59), y en relación a la empresa pública, se propone fijar políticas de corrección de ineficiencias y lograr el aprovechamiento de todas sus posibilidades, referentes a la producción de bienes y servicios, cuyos propósitos fundamentales son: (60)

-Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritaria de desarrollo.

-Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.

-Apoyar la integración de aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter nacional.

-Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.

-Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos ne

---

(59) Diario Oficial de 30 de mayo de 1983.

(60) Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera Edición. Mayo 1983. México, D.F. Pág. 178.

gativos producidos por la desigualdad del ingreso.

-Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.

-Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.

-Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Para estar acordes con estos planteamientos en 1982 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (61), donde en su artículo 9o. se inscribe la idea de planeación, ordenando que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

Se convalida el principio de sectorización en el artículo 50 "las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga,

---

(61) Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982.

atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

En 1983 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que asume las funciones de supervisión y fiscalización. (Artículo 26 y 32 bis)

En 1983 se expiden dos Acuerdos (62), que en lo fundamental se refieren a las responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría de la Federación, en materia de programación y presupuestación, control y evaluación de las operaciones y gastos de dichas entidades, ordenando la elaboración de programas sobre incremento de la productividad operativa y el empleo, reestructuración financiera, racionalización en el uso de divisas y apoyo de la transformación estructural de la economía.

En ese mismo año se transforma la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y se distribuyen sus actividades en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Comercio y Fomento Industrial.

La Ley Federal de Responsabilidades (63) que regula al Título Cuarto de la Constitución, acerca de la responsabilidad de los Servidores Públicos, congrega tanto a los de la Administración central y paraestatal.

---

(62) Diario Oficial de 19 de mayo de 1983.

(63) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982.

Por otro lado, se expide la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (64), que en los términos del Artículo 28 Constitucional, el Estado prestará este servicio, formulando sus actividades conforme a los lineamientos y objetivos del Sistema Nacional de Planeación.

Sin embargo, era preciso una reglamentación que estableciera con precisión la responsabilidad, tanto de las entidades globalizadoras, como los sectores y las mismas entidades, dando claridad sobre los mecanismos operativos existentes y sobre sus compromisos y obligaciones entre los tres niveles de control. La regulación unitaria, sin embargo resulta ba general e indiscriminada, acompañada de una "relativa ausencia de mecanismos formales e instancias reconocidas para que las entidades, cabezas de sector participen específicamente en la toma de decisiones sobre programas y proyectos de inversión, lo cual ha provocado confusión y el comportamiento de algunas decisiones importantes a nivel sectorial".(65)

Rebasada completamente la Ley para el control de 1970, sin embargo quedaban cuestiones al aire, respecto de la conveniencia de establecer diferencias específicas en los mecanismos de control y evaluación, por tipos de empresa, sin llegar a una particularización extrema, que nos llevaría a retroceder en lo logrado hasta ahora, pero que sobre el mal se cobraría una autonomía razonablemente necesaria "para la mejor consecución de sus fines sin que por ello se afecten las

---

(64) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982.

(65) MENDEZ V., Sofía Op. Cit. Pág. 439.

facultades de intervención y vigilancia del Ejecutivo".(66)

Por lo que era necesaria la expedición de una reglamentación específica a fin de que se incorporaran las reformas constitucionales y legislativas, que en este capítulo se han señalado, ya que a partir de 1976, se utilizó para reglamentar el control sobre la empresa pública solamente la vía de la reglamentación que tiene facultada el Ejecutivo Federal. Es así como se reforma nuevamente en mayo de 1986, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se expide la Ley Federal de Entidades Paraestatales de fecha 26 de abril de 1986, publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo del mismo año, contituyéndose en un importante paso en la adecuación del marco jurídico que regula al Sector Paraestatal Nacional. Ahora, categóricamente se enfatiza en el control pero con una visión moderna, especialmente la de autonomía de gestión para las entidades paraestatales, pero sin perder su control y sin hacer complejo su funcionamiento. Con esta nueva ley, aún con algunas deficiencias debemos reconocer que el Gobierno de la República ha trazado un nuevo rumbo para la empresa pública.

---

(66) Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Tercera Sección de la de Estudios Legislativos. Cámara de Senadores. 8-marzo de 1986. Pág. 2.

### CAPITULO III

#### LA EMPRESA PUBLICA EN OTROS PAISES

- A. Francia.
- B. España.
- C. Brasil.
- D. Estados Unidos de Norteamérica.
- E. Unión de Repúblicas Socialistas  
Soviéticas.

### III. LA EMPRESA PUBLICA EN OTROS PAISES.

El método jurídico comparativo es un instrumento necesario para el análisis de cualquier institución jurídica, la cual no puede entenderse, aún de acuerdo con el derecho positivo nacional, si no se contrasta con otros ordenamientos similares. Dentro del derecho comparado la acepción empresa pública, tiene varios significados, como en Francia, entrepri se publique, en Alemania, offentliche unternehmen, etc., la utilización de la empresa corresponde a una realidad económica y jurídica particular y para el análisis del control de la empresa pública, se hace indispensable un estudio de las diversas regulaciones que muestren las convergencias o las divergencias de los distintos sistemas de derecho positivo.

Las reglas varían de un país a otro, de países cuyo régimen socio-económico, es de economía mixta como Francia, España, Brasil, y sobre todo en sistemas donde impera el principio del libre mercado como Estados Unidos; distintos con los sistemas de una economía planificada con estructuras de tipo socialista, pero lo común es que la empresa pública se presenta como agente económico.

#### A.- FRANCIA

La empresa pública en Francia no se describe por ser un conjunto ordenado y homogéneo, más bien porque surge como un reflejo de su historia y experiencias propias.

A partir de 1945, al finalizar la segunda guerra mundial, la ideología anticapitalista provoca una corriente de nacionalizaciones, en la cual se extendería sobre todo en

las principales fuentes de energía, -carbón (Charbonnages de France), electricidad (Electricité de France), gas- (Gas de France). (67)

Por otro lado, el Estado interviene a través de la creación directa de empresas públicas, como la Comisaría de la Energía Atómica (Commissariat de l' Energie Atomique). También las empresas públicas ya existentes han diversificado su campo de acción inicial, multiplicando su número de empresas filiales.

La ideología que excluía al capital privado de toda intervención, observó un retroceso y abandonó el concepto inicial; algunas filiales de empresas públicas se asocian con sociedades nacionales privadas, incluso extranjeras, creando las sociedades de economía mixta dentro de los sectores más variados; es entonces que ahora la empresa pública tiene como fin "la búsqueda de utilidades y de rentabilidad, en el marco de un economía de competencia, que aparece actualmente como el objetivo a alcanzar por la empresa, con la moderación impuesta, por la preocupación en los intereses de la comunidad, especialmente por aquellos que administran un servicio público".(68)

En Francia el conglomerado formado por las empresas públicas, muestra una gran diversidad dentro de las actividades que realizan y que destacan ampliamente su papel de primer orden dentro de la economía nacional, y al mismo tiempo la di-

---

(67) RIVERO, Jean. "Las empresas públicas en Francia" en Seminario Internacional sobre regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Pág.470.  
(68) Ibidem. Pág. 476.

versidad se vuelve a encontrar dentro de las estructuras jurídicas, que son tomadas por las empresas para personificarse: las formas de derecho público (establecimiento público de carácter industrial y comercial), y las formas de derecho privado (Societés Nationales), dentro de las cuales hay que distinguir cuando el Estado es socio mayoritario o cuando tiene una participación minoritaria, compensada por poderes desmedidos emanados del derecho común.

### 1) Concepto.

El régimen Francés ha utilizado el término "Empresa pública" pero sin establecer un concepto preciso; en términos generales se entiende a la empresa pública como "un patrimonio público personalizado afectado a una tarea económica" (69), es decir, de este concepto se desprenden un aspecto material, que es el de ser un patrimonio público personalizado y un aspecto funcional, que consiste en que dicho patrimonio este afectado de una tarea económica.

Sin embargo, dentro de la legislación existen serios intentos que se desprenden de los artículos 5, 59 y 60 de la Ley No. 48-24 del 6 de enero de 1948 (70). Se prevé la existencia de una comisión de Auditoría de las cuentas de los establecimientos públicos de índole estatal y comercial, de las empresas nacionalizadas y de las sociedades mixtas en las

---

(69) DELION A.G. "Le statut des entreprises publiques". Editions Berger-Levrault. Collection L'Administration Nouvelle. Paris (Vie) 1963. Pág.15.

(70) COLLIARD C.A. "La regulación de la empresa pública. El régimen jurídico francés, el derecho de las comunidades europeas y de los estados miembros", en Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Págs. 98-102.

cuales el Estado tiene por lo menos la mayoría del capital social ( art. 5o.).

Para la electricidad (Electricité de France) y para el gas de Francia (Gas de France) se precisa un régimen especial de auditoría, sometiendo su revisión a la Comisión de Auditoría, al mismo tiempo se somete a la sociedad nacional de ferrocarriles (Société Nationales des chemins de Fer).

"La solución adoptada puede describirse simplemente como una serie de empresas que estan sometidas a un régimen especial de control de gestión."(71)

Podrían enumerarse un gran número de disposiciones -Ley de 22 de junio de 1967, Decreto del 9 de agosto de 1953, Código de Trabajo, etcétera- incluso la misma Constitución Francesa que en su artículo 34 señala que se reserva la Ley "las reglas sobre las nacionalizaciones de empresas en las transferencias de propiedades de empresas del sector público al sector privado"(72) y se destaca la expresión "empresas del sector público", pero no se ha emitido ninguna definición concreta.

A pesar de todas las dificultades que implica determinar los caracteres específicos de la empresa pública, se ha establecido un consenso doctrinal que determina como características de la empresa pública:(73)

---

(71) COLLIARD C. A. Op. Cit. Pág. 99

(72) Constitución Francesa de 1958. Ibidem Pág. 101.

(73) RIVERO Jean Op. Cit. Pág. 474.

a) Personalidad jurídica.- Este elemento conduce a negar a los organismos públicos directamente administrados por el Estado, el carácter de empresa, aún cuando realizan una actividad de carácter económico y poseen cierta individualidad financiera.

b) Ejercicio de una actividad industrial o comercial.- Puede realizarse en diversos campos; producción de bienes o servicios, comercialización de productos, la contraparte de los servicios o productos ofrecidos están constituidos por el pago de un precio calculado en función de un costo y no de una obligación fiscal.

c) Autoridad exclusiva o predominante de los poderes públicos.- Todos los organismos, cualesquiera que sea su calidad jurídica, en los que la propiedad de la totalidad del capital le otorga al estado una exclusiva autoridad, debe someterse al tribunal de cuentas (74) dicho control que se extiende a las sociedades del capital mixto, donde el Estado es socio mayoritario; aquellas entidades, sobre las cuales se detecten más de la mitad de los órganos deliberante a los filiales con iguales características y finalmente sobre aquellas donde detecten una participación que permita al estado un poder de decisión y gestión (75). La combinación de estas tres nociones han delimitado un concepto más preciso del término Empresa Pública.

---

(74) Ley de 22 de junio de 1976, en COLLIARD C.A.Op.Cit.Pág.100

(75) Ibidem Art. 7.Pág. 100.

## 2.- Formas de organización.

Por lo que se refiere a las estructuras jurídicas de la empresa, Francia se caracteriza por tener una gran diversidad, que son tomadas del derecho público y del derecho privado, como consecuencia de la búsqueda de rentabilidad dentro de un marco de economía de competencia, cuya tendencia actual es la preferencia por la forma de sociedad anónima, ya que la empresa pública debe desempeñar el mismo juego de la empresa privada.

Fundamentalmente se ha utilizado como marco jurídico que determinan el estatuto de la empresa pública el:

1. Establecimiento público industrial y comercial, tomado del derecho administrativo, donde el estado efectúa una aportación directa de capital o transferencia de bienes nacionales; es una persona moral de derecho público, dotada de personalidad jurídica y de autonomía financiera, pertenecen a este grupo: Electricité de France, Gas de France y Charbonnages de France, así como las empresas creadas totalmente por el Estado, Commissariat de l' Energie Atomique.

El establecimiento público tiene una misión "la satisfacción de una necesidad dentro de una preocupación general que genera o no un servicio" (76), por ejemplo el objeto de la Régie Renault (77), es el de continuar dentro del interés exclusivo de la nación, la explotación y asegurando

---

(76) DELION A.G. Op. Cit. Pág. 22.

(77) El término "regie" significa la explotación de actividades industriales que pueden ser organizadas por el Estado o las actividades territoriales.

el desarrollo dentro del interés general y del conjunto industrial y comercial que le es conferido.

Por otro lado, los establecimientos públicos no están sujetos a una regla de especialidad administrativa, pero ellos deben respetar el dominio que ha sido dado al sector privado por la voluntad del legislador, no gravándoles ciertos campos limitativamente enumerados y quedan sujetos esencialmente al derecho civil y comercial.

2. Sociedades Nacionales. Dentro de esta estructura, el Estado detenta la propiedad de las acciones, como producto de la expropiación, dejando subsistir la personalidad jurídica preexistente de la sociedad.

Existe una diferencia puramente formal entre el establecimiento público y la sociedad nacional, puesto que tiene por cualidad que el "Estado accionista único equivale exactamente a ser el propietario exclusivo"(78), es decir una sociedad nacional surge de una sociedad preexistente y es que surge solamente cuando es nacionalizada. Entonces la creación de una empresa nueva destinada a crear una actividad o a recibir activos dispersos, conducidos naturalmente por el Estado, utiliza la fórmula tradicional de establecimiento público.

Esencialmente la sociedad nacional predomina sobre el sector de los bancos y de seguros, que tienen sus propias particularidades dentro del sector público.

---

(78) DELION A.G. Op. Cit. Pág. 18.

3. Sociedades de Economía Mixta o Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria. Dentro de estas sociedades el Estado detenta o es propietario de una parte más o menos fuerte, pero nunca exclusiva, de las acciones que constituyen el capital.

Ciertamente como los derechos de propiedad fundan los derechos de gestión, es evidente que la posesión de la mayoría dará lugar a un control prácticamente total sobre la gestión de la sociedad, por ejemplo en la Société Nationale des Chemins de Fer Français (S.N.C.F.), el Estado sólo posee el 51% del capital, pero detenta los poderes de manera exclusiva, es él quien asume los riesgos y cargas del servicio público y donde los accionistas privados están reducidos a una mínima condición. (79)

Por otra parte, en las sociedades de capital mixto, normas derogatorias le confieren al Estado, a menudo, poderes superiores a los que les corresponderían conforme al derecho común por la porción que detenta.

4. Filiales mayoritarias. Han representado un papel muy importante dentro del crecimiento del sector público, ya que su creación se determina en base a las empresas públicas ya existentes, naciendo como filiales que han extendido y diversificado su campo de acción inicial. Su misión es precisamente la participación que desarrolla a cuenta del Estado, y por otra parte sus créditos son concedidos por el presupues

---

(79) DELION A.G. Op. cit. Pág. 20.

to del estado o de los resultados del financiamiento particular que implique la intervención del mismo.

Un primer razonamiento establece que estas filiales mayoritarias no son más que prolongaciones personalizadas pero indisociables de las empresas-madres, quienes detentan en la mayoría de los casos participaciones muy fuertes, sino que casi exclusivas. Es necesario agregar que este razonamiento puede valer para las filiales de las filiales. (80)

### 3.- Tutela y Control.

Las palabras "tutela" y "control" son utilizados con frecuencia indistintamente, además de que la palabra control se utiliza en diversos sentidos.

La palabra "tutela" se aplica a un poder que implica sanción, la aprobación de un acto con posibilidad de negar la aprobación, es decir, un poder de revocación; el poder de tutela implica un derecho público una prerrogativa del gobernante, de los ministros y sus representantes; se emplea esta palabra en el derecho francés "para designar la autoridad ejercida por el poder central sobre la colectividad u organismos públicos autónomos". (81)

En cambio la palabra "control" designa más bien el ejercicio de una vigilancia por las autoridades o por aquéllos quienes ejercen la tutela propiamente dicha, es "un ejercicio

---

(80) DELION A.G. Op. Cit. Pág. 21.

(81) Ibidem. Pág. 60.

a posteriori, el control deviene en verificación" (82), es decir, significa la autoridad que recubre la tutela.

La tutela y el control de las empresas públicas poseen problemas difíciles, que en su mayor parte son mal resueltos, pero que se confunden con el problema más general que es la aptitud del Estado de asumir sus responsabilidades económicas.

Al respecto Acosta Romero señala respecto al uso de la palabra, "que no obstante que se califique de anglicismo a la expresión pudiera ser más apropiado usar la de control y vigilancia, ya que la tutela es una institución de Derecho Civil, y desde luego, no creemos que los organismos y empresas del llamado sector paraestatal sean equiparados a incapaces o menores de edad, pues participan en la vida política administrativa del país con todas las responsabilidades y consecuencias que esto conlleva". (83)

El control varía según la modalidad que se adopte, su significación, su eficiencia y el margen de autonomía que les dejan a las empresas. En Francia la evolución del control sobre las empresas públicas se ha caracterizado por su multiplicación y diversificación; fundamentalmente se da lugar a los controles a priori o posteriores:

a) A Priori, principalmente bajo la autorización

---

(82) DELION A.G. Op. Cit. Pág. 60.

(83) ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 305.

previa a las decisiones más importantes: presupuestos y estados de previsiones, balances y cuentas de explotación, toma de participaciones financieras, remuneración de personal y tarifas, de los materiales y de las prestaciones.

b) A Posteriori, proviene fundamentalmente del Tribunal de cuentas que es principalmente un control financiero, a través de la Comisión de Auditoría de las Cuentas de las Empresas Públicas, y que constituye una importante fuente para tener un panorama de la gestión de las empresas y de los problemas que plantea; la función de esta comisión significa examinar las cuentas correspondientes a las realidades económicas y financieras, a fin de que las autoridades, a quienes corresponde la tutela, puedan estatuir sobre una descripción auténtica ya trazada.

Por otro lado, en cuanto a los órganos, éstos ejercen un control: (84)

1) Financiero. Se confía a un controlador estatal, asignado ante la empresa o a las empresas más importantes, con poderes más amplios de investigación, asistiendo a las juntas del consejo de administración con voz consultiva, informando al ministro y disponiendo en casos excepcionales del derecho de veto.

2) Técnico. Se ejerce de manera similar a la anterior, por un comisario de gobierno, representante de la administración central.

---

(84) RIVERO, Jean. Op. Cit. Págs. 489-490.

3) Parlamentario. El control parlamentario es necesario "porque la tribuna parlamentaria es donde los métodos y los resultados de la gestión pública pueden estar públicamente confrontados a las exigencias del interés general" (85). Sin embargo, este control que ha sido entregado a comisiones especiales permanentes, se han aligerado, teniendo ahora solo un carácter episódico.

Dentro de esta descripción muy general del sistema de control francés, caben dos críticas importantes, por lo que se refiere a su procedimiento. En primer lugar es excesivo, ya que el típico procedimiento de autorización previa que acarrea una gran lentitud, en contradicción a las decisiones rápidas que demandan los imperativos de la gestión económica; por otro lado es insuficiente, por faltar mecanismos de coordinación entre las decisiones técnicas y las financieras.

Por su relevancia, es necesario mencionar al famoso "PLAN NORA", elaborado en 1967 a petición del gobierno, encomendado a un grupo de trabajo su realización, cuya cabeza fue el señor Simón Nora.

Este informe refleja una ideología neo-liberal, que enfatiza "la necesidad de permitirles a las empresas públicas, una adaptación constante a los imperativos del mercado, a través de la búsqueda de la productividad y de la competitividad, lo cual implica para ellas un regreso a la auto-

---

(85) DELION, A.G. Op. Cit. Págs. 106-107.

mía inicial, pero con un espíritu distinto cercano al que pre valece en el sector privado" (86), es decir, busca romper el círculo vicioso en el que se encierra la relación del Estado y sus empresas.

El Plan Nora establece nuevas orientaciones, las que han sido parcialmente aplicadas, sin desaparecer las reglas anteriores lo que aumenta la dificultad de investigación de los caracteres específicos de la empresa pública.

#### B.- ESPAÑA

Dentro del régimen de libre mercado, en España la empresa pública se justifica como un instrumento útil para al canzar un mínimo de estabilidad y una racionalización del ritmo de desarrollo, mediante una coodirección y complementariedad de la empresa pública hacia la privada; pero al mismo tiempo "las diferencias de criterio en el desempeño de estas funciones son notables y se basan esencialmente en el grado de autonomía y en la coherencia estratégica del sector público de la economía". (87)

##### 1) Concepto.

A similitud de nuestro país, en España no existe una definición jurídica de empresa pública, la doctrina ha en

---

(86) RIVERO, Jean. Op. Cit. Pág. 473.

(87) GARCIA de Entería Eduardo/SANCHEZ Morón, Miguel. "El régimen jurídico de la empresa pública en España", en seminario Internacional sobre regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Pág. 209.

contrado varias dificultades para elaborar un concepto de validez general.

En el derecho español "toda unidad organizativa que produce bienes y servicios para el mercado y que está sometido de cualquier forma, al control de una administración pública" (88) constituye una empresa pública, y cuyos elementos son:

a) Su carácter concurrencial. Los bienes y servicios están destinados al mercado, excluyendo las entidades que prestan sus servicios mediante tasas, pero no a las empresas deficitarias que operan con subvenciones públicas o que no persiguen afanes de lucro, "sino la maximación de sus resultados, disponiendo con criterio de economicidad de sus medios para la obtención de los fines propuestos".(89)

b) La vinculación con la administración. El control puede lograrse mediante formas de derecho público o mediante formas de derecho privado, puesto que "la empresa en cuanto actividad económica tendrá la calificación de pública cuando haya sido creada o en ella participe la Administración, asumiendo riesgo o la dirección de mando, pleno o relativo, de acuerdo a la forma que adopte para la realización económica que como fin especial motivó su sentencia" (90), es decir, no importa si se tiene o no personalidad jurídica, la publici

---

(88) GARCÍA de Entería Eduardo/SANCHEZ Morón, Miguel. Ob. Cit. Pág. 229.

(89) MARTIN Mateo, Ramón, citado por García de Entería Eduardo. Ibidem. Pág. 230.

(90) Sentencia de 28 de septiembre de 1978 dictada por el Tribunal Supremo, citada en WITKER, Jorge. "La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo". Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Civitas, S. A. México 1982. Pág. 101.

dad de una empresa se determina por el control que sobre ella ejerce la administración pública.

## 2) Formas de Organización.

Las empresas públicas en España pueden distinguirse en tres grandes grupos: (91)

a) Servicios Centralizados. - Son unidades administrativas que carecen de personalidad jurídica, que gozan de cierta autonomía funcional y contable, pero dentro de la persona jurídica del Estado.

El número de servicios centralizados dedicados a la explotación industrial o mercantil, tiende a extinguirse, puesto que no es ésta la forma ideal de gestión de una empresa pública, ya que carece de un amplio margen de autonomía.

b) Organismos Autónomos. Son organismos públicos con personalidad jurídica propia, que realizan actividades empresariales, con limitaciones al derecho privado; son creados por ley, siendo este estatuto el que determinará su régimen de organización y sus actividades; su vida se extingue también por mandato de ley.

c) Sociedades Mercantiles bajo control público. Cuentan con personalidad jurídica privada, siendo creadas directamente por el Estado o a través de organismos autónomos, actuando bajo la forma de sociedades anónimas y se rigen por

---

(91) WITKER, Jorge. Ob. Cit. Págs. 105-119.

normas de derecho mercantil civil y laboral, salvo lo establecido por la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

d) Empresas públicas dependientes de las corporaciones locales y de las comunidades autónomas. Se trata de empresas locales que no difieren en esencia de la relación bajo el régimen estatal.

Dentro de los organismos y sociedades donde existe una participación minoritaria del Estado, el ministerio u organismo participante designa representantes del control público dentro de los correspondientes consejos de administración; la doctrina española excluye a este tipo de sociedades del concepto de empresa pública.

### 3) Control.

El control de la empresa pública consiste en "la posibilidad de los órganos del Estado -legislativo, ejecutivo y judicial- o de los representantes de diversos intereses sociales de incidir jurídicamente en la actividad de una empresa pública y de comprobar sus resultados y sancionar de una u otra forma la disfuncionalidad o irregularidades que pudieran presentarse". (92)

En principio el control y dirección de las empresas públicas se encuentran en la Constitución Española, la Ley de Entidades Estatales Autónomas y la Ley General de Presupuestación.

---

(92) GARCIA de Entería Eduardo/SANCHEZ Morón Miguel. Op.Cit. Pág. 239.

El control se divide en controles funcionales y orgánicos.

a) Funcionales. Versan sobre la actividad misma de la empresa y son:

-El control parlamentario. Las Cortes Generales intervienen en la gestión de la empresa pública de diversas maneras, primero a través de la aprobación de leyes generales y sectoriales, de leyes específicas que determinan la creación de empresas públicas; de los presupuestos y la Cuenta General del Estado; y de los planes económicos generales, al mismo tiempo dentro de la codeterminación de los programas gubernativos y sectoriales.

Por otra parte el gobierno y los ministros responsables, comparecen ante las Cortes Generales, para responder ante ellas de su gestión y responsabilidad.

Tal vez el instrumento más eficaz dentro de este control parlamentario, sea el de la integración de Comisiones de Investigación, a través de las cuales puede ejercerse un control inspectivo sobre las administraciones, con amplias potestades informativas y toda persona requerida esta obligada a comparecer ante ellas.

-El control presupuestario. Esta regulado por la Ley General de Presupuesto, en cuyo caso es el órgano legislativo el que conoce y aprueba todos los gastos del Estado.

-Los controles internos o administrativos. Son controles pluriformes que reciben el nombre de:

-Control de legalidad.- Se ejerce a través de cu

tas justificativas.

-Auditoría.- Se basa en la comprobación de los ingresos y pagos, documentos y existencias, así como la verificación de libros de contabilidad, balances y demás estados de cuenta.

-Control Financiero.- Tiene como fin comprobar el funcionamiento de las empresas públicas en el aspecto financiero.

-Control de eficacia.- Se ejerce mediante el análisis del costo de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de las empresas, así como el cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

-El control contable. En España la función fiscalizadora más importante del gasto público se ejerce a través del Tribunal de Cuentas y por el órgano administrativo llamado la Intervención General de la Administración del estado, el que se configura como centro directivo y gestor de la contabilidad pública; auxiliado por el Ministerio de Hacienda, que es titular de una potestad organizativa genérica.

-El control judicial. Las actividades de las empresas que tienen personalidad jurídica pública, pueden ser controladas por los tribunales ordinarios (civiles y laborales o contenciosos administrativos) según el régimen privado o administrativo al que estén sometidos.

-La participación de los trabajadores y usuarios. Se ejerce de una forma externa, a través del procedimiento de formación de decisiones, o bien interna, que consiste en la inclusión de representantes de las categorías interesadas en un órgano de la propia empresa.

b) Orgánicos. Se ejercen directamente sobre las personas responsables de la marcha de la empresa -nombramiento, destitución, sanciones, etcétera-.

El sistema español ha "oscilado entre un gravoso régimen de controles previos de legalidad ejercidos por los cuerpos del Ministerio de Hacienda y un permanente intento de fuga hacia el absoluto descontrol"(93), produciendo un efecto negativo en la dinamicidad y flexibilidad que exige la gestión de una empresa pública; por otro lado, el control a posteriori ha sido muy limitado. El régimen español se encuentra en una etapa de tránsito, que abre perspectivas muy interesantes en materia de control externo.

#### C. BRASIL

En América Latina predomina la idea de que el Estado debe tener un sector público importante, a través de múltiples formas de empresas públicas, reguladas por el derecho público o privado; su control es variable en función del tipo jurídico de que se trate, "más controles en las empresas de forma de derecho público, menos controles en las empresas de forma de derecho privado, con todas las naturales gradaciones intermedias"(94), esta observación es uniforme y sólo debe ajustarse a las concretas formas de control que cada país tiene.

---

(93) GARCIA DE Entería Eduardo/Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit. Pág. 240.

(94) GORDILLO, Agustín A. "El control de las empresas públicas en América Latina", en Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981. Pág. 307.

Un ejemplo característico lo representa Brasil, en el que el conjunto de las empresas paraestatales, han adquirido un importante peso en la vida económica y política de este país.

A partir de los sesentas y setentas se inicia un proceso de integración vertical y horizontal de las empresas paraestatales, resultado de iniciativas muy diversas que actualmente hacen que la economía brasileña cuente con múltiples acciones gubernamentales.

#### 1) Concepto.

En Brasil existe un campo muy heterogéneo y amplio de entidades paraestatales, que son una limitante para establecer un concepto único de empresa pública. Tomando como base las definiciones aportadas por la doctrina se considera que empresa pública es lo que la legislación brasileña denomina "empresa pública", y "sociedad de economía mixta".

Según Crotim Neto, la categoría denominada "empresa pública" por el Decreto Ley 200 englobaría dos tipos o subespecies: "la empresa pública" genuina, formada con capital exclusivo del Gobierno Federal y la "empresa pública" impropia, porque sí de su capital participa una sociedad de economía mixta -hecho permitido en el artículo 5o. del Decreto Ley 900- ella tendrá, oblicuamente, participación de capitales privados".(95)

---

(95) A.B. Cotrim Nieto, citado por SARAIVA, Enrique J. en "Regimen Jurídico de las Empresas Gubernamentales Brasileñas" en Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública. VIII.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México 1981. Pág. 540.

## 2) Formas de Organización.

El Decreto Ley 200 del 25 de febrero de 1967, determina las formas legales de las entidades paraestatales:(96)

a) Autorquía. - Es el organismo que presta un servicio autónomo creado por ley, con personalidad jurídica, patrimonio e ingresos propios, para ejecutar actividades típicas de la Administración Pública, que requieran, para su mejor funcionamiento gestión administrativa y financiera descentralizada.

b) Empresa Pública. - Es la entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivo del Gobierno Federal, creada por Ley para la realización de una actividad económica que el Gobierno se haya llevado a ejercer por fuerza de contingencia o conveniencia administrativa, pudiendo revestirse de cualquiera de las formas admitidas por el derecho. Siempre y cuando la mayoría del capital pertenezca al Gobierno Federal, será admitida entonces la participación de otras personas jurídicas de derecho público interno, así como de entidades de la Administración Indirecta del Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios. (97)

c) Sociedad de economía mixta. - Es la entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, creada por ley para la realización de una actividad económica, bajo la

---

(97) Decreto Ley 900 de 29 de septiembre de 1969, citado en SARAVIA, Enrique J. Op. Cit. Pág. 538.

forma de sociedad anónima, cuyas acciones con derecho a voto pertenezcan en su mayoría al Gobierno Federal o a entidades de administración indirecta.

Cuando alguna actividad sea sometida al régimen de monopolio estatal el titular de la mayoría accionaria solo podrá ser del Gobierno Federal, con carácter permanente.

En caso de entidades bajo la administración indirecta, el Poder Ejecutivo las encauza bajo formas anteriores.

d) Fundaciones Públicas. - Estas entidades no están señaladas dentro del Decreto Ley 200, y están expresamente excluidas de la administración indirecta, así lo determina el Decreto Ley 900, no obstante, cuando reciban subvenciones o transferencias a cuenta del presupuesto del Gobierno Federal, se les aplica una supervisión material, debiendo acumular: una dotación específica de patrimonio; participación de recursos privados en el patrimonio y en los gastos corrientes de la fundación equivalentes a por lo menos un tercio del total y objetivos no lucrativos y que por su naturaleza, no pueden ser satisfactoriamente ejecutados por otro órgano de la Administración Federal, directa o indirecta.

Ejemplos de estas fundaciones son el Instituto de Pesquisa Económica-Social Aplicada (IPEA), órgano vinculado a la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República; otra fundación importante es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Las definiciones que se desprenden de los Decretos Ley 200 y 900, sirven de paradigmas a las entidades integrantes del Gobierno Federal y los municipios, teniendo éstos la

facultad de establecer tipos legales propios para sus entidades de administración descentralizada.

### 3) Control.

1. Ejecutivo. Las entidades de la administración indirecta se encuentran dentro del ministerio en cuya área de competencia estuviere encuadrada su principal actividad.

La supervisión ministerial asegura la realización de los objetivos fijados en los actos de constitución de la entidad, la armonía con la política y la programación que el Gobierno establezca en el sector, y su eficiencia administrativa.

Los órganos de la administración directa, están sujetos a la supervisión del ministro de Estado competente, que es responsable ante el Presidente de la República del ejercicio de esta supervisión, que se realiza a través de la orientación, coordinación y control de las actividades.

Estas medidas son aplicadas en consonancia con las previsiones constitucionales, que aseguran condiciones de funcionamiento idénticos a las del sector privado, debiendo ajustarse al plan general de Gobierno.

2. Legislativo. Este órgano tiene facultades constitucionalmente para controlar a la administración indirecta, con el auxilio del Tribunal de Cuentas, que tiene establecido un sistema de auditoría financiera, respetando las peculiaridades de funcionamiento de la entidad, y debe verificar la exactitud de las cuentas y la legitimidad de los actos, tomando en consideración sus objetivos, naturaleza empresarial y

operación, según los métodos del sector privado de la economía.

El Poder Legislativo realiza también un control presupuestario a través de la Comisión de Fiscalización Financiera y Prestación de Cuentas de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Finanzas del Senado.

En términos generales, Brasil ejerce controles muy similares a los demás países latinos, caracterizados por un sistema de economía mixta; sin embargo, es necesario destacar, que en vista de la heterogeneidad de entidades paraestatales, en 1983 se creó la Secretaría para el Control de las Empresas Paraestatales (SEST) (98), que intenta la consolidación de las empresas y su separación de las demás entidades que forman el conjunto.

La Secretaría para el Control de las Empresas Paraestatales concibió cinco universos en que se aglutinan estas unidades: (99)

a) El de las empresas estatales en el sector productivo que incluye a las productoras de bienes y servicios casi siempre monopolista u oligopólicas, en sectores importantes de insumos básicos, ejemplo: PETROBAS, ELECTROBAS, el sector de servicios en el área de telecomunicaciones.

b) El de las entidades típicas de gobierno que abarca a las autarquías y fundaciones, entre otras, con obje

---

(98) Se crea bajo la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (STEPLAN) Decreto Presidencial No. 84. 128 del 29 de octubre de 1979.

(99) OLIVEIRA, José Carlos de. "Los sistemas de control de las empresas estatales en Brasil", en Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. Serie Praxis. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 67. México 1984. Pág. 81.

tivos típicos de oficinas gubernamentales (educación, salud, etc.), y que dependen básicamente de los recursos de la Tesorería.

c) El de previsión social que incluye a las entidades del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social.

d) El de la banca oficial federal que agrupa a aquellas instituciones financieras oficiales, que actúan como empresas, limitándose únicamente al área financiera.

e) El de las concesionarias, conformado por empresas productoras o distribuidoras de energía eléctrica, con autorización del Gobierno Federal para un ejercicio razonable del poder decisorio autónomo en lo que respecta al programa de inversiones y la definición de políticas de precios.

A partir de este proceso de control, en Brasil se cuenta ya con un conocimiento del conjunto de las empresas - paraestatales, se sabe cuántas son, cuál es su significado económico-financiero, cuánto gastan en forma consolidada, en conjunto e individualmente, se conocen y ubican los problemas existentes, respondiendo esto al objetivo de adecuar el deseo de invertir en proyectos de gran envergadura, con las propias limitaciones de la economía brasileña.

Además, se frena la participación estatal en la economía brasileña, resultado de un proceso de fusión, departamentalización, liquidación y venta de empresas, contribuyendo básicamente a adoptar un programa de gastos con equilibrios financieros.

Lo hecho por la Secretaría para el Control de las Empresas Paraestatales representó una contribución positiva, puesto que se han identificado al mismo tiempo los problemas creados por este sistema, tales como el de los mecanismos de

control financieros y el desfase entre el límite establecido en el presupuesto de la SEST y la realidad física de las empresas; otra de las dificultades coyunturales obligan a renunciar o frustrar objetivos básicos de la política adoptada, etc., problemas en vías de solucionarse, y otras más a las que todavía es necesario encontrar una solución adecuada.

#### D. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Fundamentalmente la economía norteamericana tiene como característica predominante, el individualismo y la libre empresa; como afirma Emmanuel Savas: "El papel de la administración no es una fabricación de productos o la promoción de actividades relacionadas con la industria. El Estado debe hacer sólo aquello para lo que está destinado; por ejemplo decidir que realizaciones deben ser financiadas por el Gobierno a través de los impuestos y, evidentemente, mejorar esas funciones, o autorizar a la policía a emplear la fuerza para capturar a un criminal, o a decidir que las calles se limpien dos veces por semana, o ayudar a los que no disponen de recursos. Pero como proveer esos servicios ya no es cometido del Gobierno, sino de la empresa privada".(100)

El sistema norteamericano que tiene una tendencia hacia el estado administrador, presente en todas las decisiones, "siempre se ha recurrido a la empresa pública sobre una base empírica para solucionar problemas esenciales en cada

---

(100) SAVAS, Emanuel. "¿Empresa Pública? No, gracias." Revista "Al Día". 30 de junio de 1986. Pág. 102.

caso. En consecuencia, la propiedad pública se ha justificado como algo que está dentro del armazón de una concepción programática del "laissez faire" y la libre empresa privada" (101).

#### 1) Concepto.

El propósito que ha perseguido el gobierno para dedicarse a empresas de negocios, es la explotación de bienes, en las que las personas privadas no pueden o no quieren proporcionar el artículo o servicio, o bien donde se han mostrado incapaces e ineficientes para proporcionar servicios esenciales como energía, comunicaciones, transportes o crédito, o bien, la explotación bajo propiedad privada, con regulación privada, o pública lo que ha propiciado un grave descontento público. Por otro lado, varias actividades económicas se han reconocido como funciones públicas, citando a manera de ejemplo la utilización eficiente de los recursos naturales, el interés por la salud, bienestar y seguridad públicas.

La empresa pública surge cuando la política social dicta que determinados grupos de la comunidad deben recibir ayuda y asistencia social. Sin embargo, "la historia de la experiencia norteamericana en el campo de la propiedad pública apoya la conclusión de que los motivos inductores no han sido ideológicos sino prácticos"(102)

---

(101) KOONTZ, Harold y GABLE, Richard W. "La intervención Pública en la Empresa". Casa Editorial Barcelona 1961. Pág.708.

(102) Ibidem. Pág. 710.

Los casos en que virtualmente existe la propiedad pública, son de acuerdo a la necesidad que plantean los hechos, por lo que no hay un concepto en la legislación norteamericana que determine a la empresa pública.

Actualmente se observa que mientras que en el sector privado existe una organización transparente, en el sector público se caracteriza por una mezcla de instituciones: "un Parlamento que encamina sus pasos en una dirección, un Presidente que se inclina por otra, un Gobernador civil que lo ve a su manera y por último un Alcalde que aporte una cuarta forma de hacer las cosas"(103), esto ha provocado que observemos -tanto en el plano federal, estatal y municipal-, las listas de las empresas públicas no sean exhaustivas, incluso que tiendan a su paulatina disminución.

El servicio de correos, a través del servicio postal, es una importante empresa de explotación pública; la Compañía del Canal de Panamá, representa una región completamente socializada para el Gobierno de los Estados Unidos, los ferrocarriles, corporaciones de vías acuáticas, marina mercante, producción y venta de energía eléctrica, nos sirven a manera de ejemplos de la explotación de propiedad y explotación federal de empresas.

Dentro de los casos de propiedad estatal, destacan los medios de transporte, actividades de construcción de vi-

---

(103) SAVAS, Emanuel. Op. Cit. Pág.103.

vienda y fondos de seguros de propiedad estatal, quedando reservados a los municipios, esencialmente una extensa serie de empresas de negocios, que entran en la categoría de empresas de servicios públicos.

## 2) Formas de Organización.

Las empresas de propiedad pública pueden ser administradas como una parte de la estructura departamental tradicional del gobierno o por las corporaciones públicas. (104)

a) Administración Departamental. - En este tipo de organización se agrupan todas las actividades relacionadas en un departamento y se inviste a un solo directivo de toda la responsabilidad y autoridad, alcanzan hacia abajo todos los escalones de la jerarquía departamental y hacia arriba hasta el director. La actividad de la empresa pública depende de las consignaciones señaladas por la política gubernamental, debiendo seguir la tramitación presupuestaria regular, así como sujetarse a la revisión legislativa.

b) Corporaciones Públicas. - Se dedica a operaciones de negocios (para las cuales hay ordinariamente prácticas de comercio bien establecidas), contando con la autonomía y la flexibilidad que se consideran necesarias para llevar adelante un negocio, como método para una eficaz propiedad pública.

---

(104) KOONTZ, Harold y GABLE, Richard. Op. Cit. Págs.738-742.

Una corporación pública es un organismo distinto, que ordinariamente tiene un consejo de administración, que establece las directrices a seguir, y un gerente es el responsable de la administración diaria. El nombramiento de consejeros en plazos escalonados permite a la corporación salvar los cambios políticos y seguir manteniendo alguna continuidad de dirección en el negocio. Puesto que una corporación pública realiza transacciones comerciales con el público que le permiten sostenerse así misma financieramente.

### 3) Control.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el control público en su sentido más amplio "comprende toda acción gubernamental que se proponga ayudar, fomentar, guiar, limitar, restringir o prohibir a individuos o grupos dedicados a empresas privadas con el fin de influir o determinar la dirección del esfuerzo privado". (105)

Los instrumentos mediante los cuales se ejerce control: (106)

a) Códigos de competencia leal. Consiste en una serie de normas éticas aprobadas por un oficio, consecuencia del esfuerzo realizado por las asociaciones de oficios para estabilizar las prácticas de un campo particular de la vida económica.

---

(105) KOONTZ, Harold y GABLE, Richard. Op. Cit. Pág. 61.

(106) Ibidem. Págs. 62-75.

b) Investigación y publicidad. No se apoyan en la coherción legal, se realizan con el fin de obtener seguros para aprobar leyes destinadas a satisfacer las necesidades puestas de manifiesto, así como también para introducir cambios en prácticas y políticas, anticipándose entonces a medidas legales.

c) La franquicia. Indica la concesión por un gobierno soberano de un privilegio especial a un individuo o corporación, que de otro modo no podría ser ejercido legalmente y que suele depender exclusivamente del Estado.

d) Inspección. Método de examen y evaluación de alguna materia con arreglo a normas establecidas, se apoya en formas legales de coacción, incluyendo revocación de licencias, multa y hasta prisión.

e) Decisiones judiciales. Es un cuerpo de doctrina legal formado por decisiones aceptadas por los tribunales. Como método exclusivo de control económico la decisión judicial es poco satisfactoria.

f) Legislación. La acción económica puede ser regulada por la acción legislativa federal, de los Estados y de los consejos municipales, al promulgar programas de regulación mediante la aprobación de minuciosos estatutos y ordenanzas que comprendan el gran número de detalles necesarios.

g) Regulación administrativa. Se realiza a través de las agencias de reglamentación, en donde se combinan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El objetivo de una agencia reguladora es hacer cumplir la ley.

En resumen, el sistema económico norteamericano, se caracteriza por una lucha entre la empresa de propiedad pública y la privada. Por regla general, las primeras llevan la ventaja de que el gobierno tiene fácil acceso al mercado de capital para obtener fondos adecuados para cualquier empresa, y los tipos de interés sobre los empréstitos públicos son más bajos que el coste de capital de la empresa privada.

#### E. UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.

El sistema socialista imperante tiene como principal objetivo lograr "la más plena satisfacción de las crecientes demandas materiales y espirituales de hombre"(107), el cual se pretende alcanzar a través del ejercicio del derecho de propiedad del Estado, subordinándose a éste toda la actividad de sus órganos administrativos, colectividades productoras y de los ciudadanos, creándose así amplias posibilidades para utilizar racionalmente todas las riquezas nacionales en provecho de la sociedad.

Su estrategia económica determina los medios y vías para conseguir el "desarrollo dinámico y proporcional de la producción social, el aumento de su eficiencia, la aceleración del progreso científico, técnico, la elevación de la productividad del trabajo y el máximo mejoramiento de la calidad de éste en todos los eslabones de la economía nacional".(108)

---

(107) Artículo 15 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

(108) RAISA, Jalfina "El Derecho de Propiedad de Estado de la URSS". Traducción por Federico Pita. Editorial Progreso. Moscú 1981. Pág. 94.

La principal característica del sistema administrativo en la URSS, es sin duda el sistema racional de organización, el cual variará según las particularidades de las ramas y subramas que lo componen.

#### 1.- Plan Quinquenal y Anual.

En la práctica de planificación en la URSS, la mayor aplicación la tienen los planes quinquenales, que fijan las tareas concretas y los objetivos que deben lograrse en el transcurso de cinco años, adaptándose también los planes anuales, que sirven de base para que dentro de las empresas y organizaciones conformen su plan de actividades en índices planificados para periodos más cortos existiendo además planes semestrales, trimestrales y mensuales.

Es decir, la planificación es la primera forma de control de las actividades estatales, ya que comprende todos los niveles de la administración y es el Soviet Supremo de la URSS -órgano superior de poder- el que aprueba los planes estatales de desarrollo, (109) éstos estarán en plena conexión con el presupuesto del Estado, que es el plan de acumulación y gasto de los medios pecuniarios del Estado.

El cumplimiento del plan se aprueba en forma de ley y su cumplimiento es obligatorio para todos los ministerios, departamentos, agrupaciones, complejos, empresas y organizaciones, al mismo tiempo se elaboran planes territoriales

---

(109) Artículo 108 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en RAISA, Jalfina. Op. Cit. Pág. - 108.

para determinadas formas administrativas, territoriales, distrito, ciudad, región, territorio y república, asegurando así la unidad de la planeación por ramas y territorios.

Para que esta programación abarque los problemas técnicos, económicos y sociales más importantes, se procura la concentración de los recursos dentro de un marco único, que debe ser resultado de un cálculo riguroso de los recursos y de un exacto análisis económico.

En la planificación convergen numerosos factores que la hacen muy compleja en su organización, pero al mismo tiempo crean amplias posibilidades para aprovechar los logros de la ciencia y la técnica en el proceso de la planeación. "La aplicación de los sistemas de dirección automática y automatizada para obtener y elaborar la información y los potentes medios de la técnica moderna permiten resolver complejas cuestiones de la planificación sobre la base de sus principios fundamentales: argumentación científica, realismo y coordinación interna del plan"(110).

Por otro lado, el control sobre los planes, se realiza en base a la elaboración de balances materiales, complementados con los cálculos del balance intersectorial, el Glos plan de la URSS, por ejemplo, anualmente compone aproximadamente dos mil balances materiales sólo entre planes de abastecimiento de recursos materiales a las diversas ramas productivas; todo esto se sintetizará en el balance de economía nacio

---

(110) RAISA Jalfina, Op. Cit. Pág. 112.

nal. Cabe destacar a manera de ejemplo el conocido "control por el rublo", basado en el principio del "khozraschot", es decir es la introducción de los principios ordinarios de contabilidad en las operaciones de las empresas públicas y la preparación de los libros adecuados de balance y las cuentas de pérdidas y ganancias según el modo comercial, tradicional, siendo el propósito de todo esto el de asegurar que las empresas estén dirigidas adecuada y económicamente y el de que las pérdidas, ineficacias y mala dirección se reflejen en las cuentas.

En la URSS, el cumplimiento de los planes puede decirse que es casi exacto pues las alteraciones según las estadísticas, oscilan entre el 1% y 2%, para lograr esta tarea tan alucinante, elaboración y cumplimiento deben participar todas las empresas y complejos de producción, y demás organismos que realizan directamente las actividades económicas.

## 2.- Formas de Organización.

El eslabón primario de la producción social nos dice Jalfina Raisa (111), lo constituye la empresa y los complejos de producción, diferenciándolos de los departamentos, que realizan propiamente funciones gubernamentales y administrativas.

---

(111) RAISA, Jalfina. Op. Cit. Págs. 98-102.

a) Empresa. - Es una unidad orgánica, con personalidad jurídica, que posee "una cierta cantidad de capital asignado para su formación principalmente en forma de capital fijo disponible, tal como edificios, maquinaria, etc., y está en la obligación de mantener intacto este fijo disponible, aunque aparte de esta obligación opera como una entidad independiente, mientras la misma empresa es la única responsable de sus deudas.

b) Complejos de producción. - Son agrupaciones formadas por unidades industriales, fábricas, centros de investigaciones científicas, diseño, proyección y diseño, tecnológicos y otros, son sujetos de derecho, gozan de atribuciones de persona jurídica y ejercen el derecho de administración operativa de los bienes que se les adscriben.

c) Agrupaciones industriales. - Constituyen un complejo económico único, en el que entran empresas industriales, organizaciones de investigación científica, de diseño, tecnológicas; ejercen funciones de administración estatal.

Las actividades que realiza como eslabón medio, tiene como base la autogestión financiera, asegurando así la plena compensación de los gastos de producción, así como la obtención de beneficios en consonancia con los planes. Al mismo tiempo estas agrupaciones tienen la obligación de respetar los derechos de las unidades que la integran, a efecto de lograr una combinación de intereses, así como elevar la responsabilidad específica para la obtención de resultados de la agrupación en su conjunto.

La agrupación es dirigida por un Consejo de directores, el cual se integra por los directores de empresas y

los dirigentes de las organizaciones que forman parte de la agrupación y los representantes de los órganos sindicales correspondientes; dicho Consejo está presidido por el jefe de la agrupación, y cuando las circunstancias así lo requieran se incorporan especialistas, ejecutivos de las unidades y a los obreros más calificados y dirigentes. (112)

### 3.- Sistemas de Administración.

Como se señaló anteriormente, un primer sistema de control lo constituye el proyecto, el plan en sí mismo y el balance correspondiente; ahora bien, los sistemas de administración que controlan la actividad permanente entre las diversas formas de organización, toman en cuenta las peculiaridades concretas de las ramas y subramas. (113)

a) Sistema de dos eslabones, donde los complejos de producción y las grandes empresas están subordinadas directamente a un ministerio o departamento.

b) Sistema de tres eslabones, el cual admite las siguientes variantes:

-El complejo de producción o la empresa se subordina a una agrupación industrial federal, la cual depende de un ministerio federal-republicano (ministerio-agrupación-complejo).

---

(112) Reglamento de los Complejos de Producción, aprobado por el Consejo de Ministros de la URSS, el 27 de marzo de 1974 y Reglamento de la Empresa Industrial Socialista del Estado, aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

(113) RAISA, Jaifina. Op. Cit. Págs. 99-101.

-El complejo de producción o la empresa, depende directamente del ministerio federal-republicano de la URSS.

-El complejo de producción o la empresa se subordina a la agrupación industrial de la República, y ésta, al ministerio de la república federada.

-En esta variante la empresa se subordina al correspondiente departamento del comité ejecutivo del Soviet regional o territorial de Diputados Populares o al ministerio de república autónoma, y éste, al ministerio o departamento de la república.

c) Sistema de cuatro eslabones. En algunas ramas de la industria y por excepción autorizada por el Consejo de Ministros de la URSS, en los que los complejos de producción y las empresas de una rama están subordinadas a la agrupación industrial de república o al correspondiente departamento del comité ejecutivo del Soviet regional (o territorial) de Diputados Populares, o al ministerio de república autónoma. Este eslabón, a su vez depende de un ministerio federal-republicano o departamento de la URSS.

De esta descripción general se desprende una gran complejidad (sistema de cuatro eslabones) dentro de su organización; también es necesario decir que aseguran el enlace entre todas las instancias, mostrando una interesante peculiaridad del "sistema de relaciones económicas de la sociedad socialista, en la que la organización de este sistema y en su actividad se combinan la dirección centralizada y la iniciativa directa de los participantes en las relaciones"(114);

---

(114) RAISA, Jalfina. Op. Cit. Pág. 149.

la eficiencia social de este sistema podría verificarse al analizar la interacción de todos los elementos que integran esta compleja cadena de control, y cuyo estudio requeriría investigación aparte.

**CAPITULO IV**  
**ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO**  
**EN MATERIA DE CONTROL DE LA**  
**EMPRESA PUBLICA**

**A. Marco Constitucional.**

**B. El control de la empresa pública  
por los órganos del Estado:**

- 1) Poder Ejecutivo.**
- 2) Poder Legislativo.**
- 3) Poder Judicial**

#### IV. ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO EN MATERIA DE CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA.

##### A.- MARCO CONSTITUCIONAL.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, fue convocado para reformar la Constitución de 1857, sin embargo, las demandas de transformación social y reivindicación social irrumpieron al Constituyente, para emitir una nueva Constitución política.

México ha resuelto ser "una república de soberanía popular, democrática directa, representativa -con límites absoluto y relativo para el desempeño temporal de representación-, federal y social, independiente y laica, con división funcional y territorial del ejercicio del poder federal, dentro de un orden que acepta la posibilidad del cambio y se sujeta al control de los actos de autoridad". (115)

Sin embargo, la Constitución de 1917 no resultó ser el marco propicio para enfrentar un debate, sobre el cual se edificarán las bases de la administración pública centralizada y paraestatal, y mucho menos para establecer un concepto o regulación sobre la empresa pública.

Por lo que respecta a la administración central, ésta se realizaba a través del Ejecutivo, cuyo titular, el Presidente de la República, es auxiliado por los Secretarios de Estado, y cuya competencia esta determinada por Ley Orgánica que expida el Congreso (116). Se introduce una importante

---

(115) GARCIA Ramírez, Sergio. Op. cit. pág.51

(116) Artículo 90 Constitucional.

innovación administrativa: la creación de los llamados Departamentos Administrativos, que se caracterizarían por ser órganos técnico-administrativos, encargados de prestar servicios públicos, al margen de los dictados de la política en que se ven en vueltas las Secretarías de Estado.

Ahora bien, respecto a la organización de la empresa pública (sector paraestatal), la Constitución de 1917 no estableció ninguna disposición expresa; las bases para la creación de dichos organismos; la parquedad constitucional dejaba que el Poder Legislativo definiera con precisión que dependencias debía tener el Ejecutivo y cuáles serían sus ámbitos de competencia, puesto que "el ejercicio eficaz de las facultades administrativas conferidas al Ejecutivo requiere que éstas se depositen en la administración centralizada o en la paraestatal, ello es sólo un problema de política Legislativa"(117); no tocaba entonces al Constituyente de 1917 resolver si el Estado debía o no establecer organizaciones personificadas y autónomas para ejercer sus facultades.

Como se analizó en capítulos anteriores, a partir de 1920, el Estado se expande dentro de los sectores más activos de la economía, proliferando una gran cantidad de entidades con personalidad jurídica propia, en su carácter de organismos públicos-descentralizados o empresas de participación estatal, producto de una serie de disposiciones sobre la organización administrativa. La base constitucional para la creación de las entidades paraestatales, se fundó en las llamadas facultades implícitas contenidas en el artículo 73 fracción XXX que establece:

(117) RUIZ Massieu, José Francisco. "Las Bases Constitucionales de la Organización de la Administración Pública Federal en la Constitución Mexicana y las Reformas Recientes", en II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Anuario Jurídico IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1983. Pág.843

ARTICULO 73. "El congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

"La falta de preceptos que expresamente se refieran al sector paraestatal no implica que esta modalidad sea inconstitucional; por el contrario, los poderes constituidos cuentan implícitamente con todas las facultades que de manera explícita les concede la Constitución". (118)

Aparentemente la fracción XXX del Artículo 73, rompe con el principio contenido en el Artículo 124 de la Constitución, que señala que las facultades legislativas tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, sin embargo lejos de contrariarlo, lo corrobora, "pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal". (119)

En las recientes reformas y adiciones a la Constitución (1982-83), ampliaron el ámbito del Estado e incorporaron los principios de Rectoría del Estado, de la economía mixta y planeación democrática para el desarrollo, quedando com-

(118) TENA Ramírez, Felipe. citado por Ruiz Massieu, José Francisco. "Las Bases Const..." Pág. 843

(119) BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1982. Pág 646.

prendidos en los Artículos 25, 26, 27 y 28. Al fijar las principales atribuciones del Estado en materia económica y social, que aunados a las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, basados en el artículo 90 Constitucional, se otorgó a las paraestatales "carta de naturalización en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que se consagran propiamente las funciones del gobierno". (120)

1) El Artículo 25, enarbola el principio de la rectoría del Estado, dentro de un esquema de economía mixta, mismo que a la letra dice:

Artículo 25. "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público el sec

(120) BARAJAS Montes de Oca, Santiago, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -Comentada-. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México 1985. Pág. 212.

tor social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, 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. Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organización de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución".

Este artículo establece las bases del régimen económico del Estado mexicano; "su introducción responde a una corriente que se ha producido en el constitucionalismo tendiente a fijar, en los preceptos de las normas supremas, los principios básicos en materia económica"(121). De acuerdo con esta disposición, se entiende:

a.- El Estado como rector del desarrollo nacional, pretende un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, siendo el Estado el representante de la organización social, que dispondrá de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional.

b.- El principio de economía mixta que establece a tres sectores que concurren en el desarrollo nacional: el público, que tiene a su cargo exclusivamente las áreas y actividades estratégicas, impulsando y organizando las áreas prioritarias del desarrollo; el sector social, que el artículo 25 define más bien de manera enumerativa y no taxativa; y el privado, puesto que se alienta y protege la actividad económica de los particulares.

c.- Los fines del desarrollo y los medios para alcanzarlo, garantizan que el desarrollo nacional sea integral, fortaleciendo la soberanía de la nación y el régimen democrático.

2) El Artículo 26, instaura el principio de la plnificación democrática para el desarrollo:

---

(121) ANDRADE Sánchez, Eduardo, en Constitución Política...  
Pág. 61

Artículo 26. "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional -- contenidos en esta Constitución de terminarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporar los al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación -- del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

La planeación democrática se establece constitucionalmente como un instrumento fundamental para el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, a decir de Marcos Kaplan, se trata "de un proyecto de planificación flexible o indicativa, a

partir de las condiciones específicas y para la solución de problemas fundamentales"(122), debiendo ser entonces un sistema dinámico que no encierre fórmulas permanentes capaces de responder a las necesidades cambiantes de nuestra sociedad.

3) El Artículo 27 Constitucional, en principio representa una base fundamental del sistema económico y social de nuestro país, un somero intento de análisis de este artículo conlleva como dificultad inicial, la variedad temática que contiene, por lo que solo se mencionarán los puntos esenciales, relacionados con el tema que nos ocupa:

Artículo 27. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, corresponde 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. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización. 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 la vida de la población rural y urbana".

(122) KAPLAN, Marcos. "Reformas a los Artículos Económicos de la Constitución", en Reformas Legislativas 1982-1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983. Pág. 52.

Aquí se encuentra la fundamentación de una auténtica decisión de propiedad: el dominio originario de la propiedad por parte del Estado, teniendo éste la posibilidad de transmitir a los particulares para constituir así la llamada propiedad privada, dominio que a su vez es limitado, por la aptitud que en todo tiempo tiene el Estado para intervenir en su régimen por dos vías, la expropiación por causa de utilidad pública, y la imposición de regulaciones y modalidades con sujeción a los fines de beneficio social e interés público.

Los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de este artículo, establecen la propiedad pública, señalando que el patrimonio del Estado esta formado por el conjunto de bienes de los que el propio Estado es titular, sujetándose a distintas jurisdicciones, señalando que estos bienes pertenecen " al dominio directo o son propiedad de la Nación no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso aún más perfecta, más protegida y más enérgica"(123), ya que son inalienables e imprescriptibles. Estos bienes pueden ser los bienes de la Federación, bienes de las Entidades Federativas, bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

Los párrafos sexto y séptimo dan las bases expresas de creación de varios organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos (PEMEX), desencadenando a su vez la creación de organizaciones administrativas centralizadas y paraestatales como la Comisión Nacional de Salvaguardias y la Comisión Nacional de Energía Nuclear, ya que se señala que;

---

(123) MADRAZO, Jorge. Constitución Política... Págs. 72-79.

"...Tratándose del pétroleo y de los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo tendrá fines pacíficos..."

A partir de los elementos que nos da la lectura de los párrafos anteriores, puede vislumbrarse la suma importancia de nuestro artículo 27, que a decir de García Ramírez es lugar de partida y de arribo para que sea posible regular "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 urbana".(124)

4) El Artículo 28 de nuestra Carta Magna, se reviste de una importancia muy particular ya que enmarca expresamente la participación del Estado en la Economía:

Artículo 28.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.."

A pesar de esta prohibición absoluta se exceptúan las actividades del Estado, en los que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen en esta materia. El párrafo cuarto, quinto y sexto del artículo de referencia, encomienda al sector público el manejo de las llamadas áreas estratégicas:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo 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. Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente

por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y funcionamiento de aquéllas en apoyo de políticas de desarrollo nacional. El servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado ."

"Áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas ponen en riesgo la independencia" (125), es decir, se desprende la afirmación, de que no solo bastaría al Estado, el asegurar la propiedad exclusiva, sino que la garantiza a través del control de los organismos que realizan estas actividades.

Al mismo tiempo, el párrafo sexto de este artículo faculta al sector público a impulsar el desarrollo de las áreas llamadas prioritarias, por la cuales se entiende que son "aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del

---

(125) ANDRADE Sánchez, Eduardo. Op. Cit, Pág. 60-65

desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero si pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras" (126)

El capítulo económico de nuestra Constitución, responde a principios trascendentes de racionalidad social, toda vez que funda la creación y operación de empresas por parte del Estado.

#### B. EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA POR LOS ORGANOS DEL ESTADO

México es un Estado Federal, cuyo poder se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal como se desprende del Artículo 49 Constitucional, entendiéndose a esta división de poder, como las funciones del poder público, quedando prohibido la reunión de éstas funciones en una sola persona o en una corporación. Es a partir de esta división que se describirá el control que ejercen cada uno de ellos sobre la empresa pública.

##### 1) PODER EJECUTIVO.

El sistema de gobierno mexicano es un sistema presidencialista, en el cual se caracteriza porque "el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros son nombrados y removidos discrecionalmente por él y no son responsables ante el Congreso" (127). El

(126) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo Op. Cit . Pág 64

(127) CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ed. Porrúa S.A. Sexta Edición. México 1983. Pág 285.

Presidente de la República esta investido de un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales, a fin de cumplir con sus funciones encomendadas dentro del sistema, el Presidente debe ser "un hábil gobernante que, dentro del ámbito competencial en que debe actuar, decreta las medidas adecuadas para resolver la extensa y complicada problemática que la existencia y la vida del pueblo presentan, para atender con antingencia las cuestiones y necesidades que la administración pública suscita y plantea en sus diferentes ramas y para planificar la actividad gubernativa sobre ideas y tendencias claras y verticales cuya realización redunde en un diversificado beneficio colectivo" (128), y no solo el ejecutar automáticamente, que aplique de manera fría y escueta los ordenamientos legales y las disposiciones legales y las disposiciones constitucionales. En forma general el Presidente de la República dirige la materia agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria, crédito público, seguridad social, etc, además es el jefe del ejército y del partido en el poder; legisla en situaciones de emergencia; nombra a los personajes políticos, militares, diplomáticos y judiciales más importantes en el país.

#### a.- FACULTAD REGLAMENTARIA

Del Artículo 89 Constitucional, se desprenden las facultades y obligaciones del Presidente, aún cuando no todas son enumeradas en esta disposición. Respecto al control de la empresa pública destaca la fracción I, que consigna la llamada FACULTAD REGLAMENTARIA del Presidente de la República:

---

(128) BURGOA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 711

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De la lectura del precepto anterior se desprende que el Ejecutivo tiene una facultad legislativa, cuyo objetivo es la expedición de normas que detallen las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión.

Esta facultad se califica formalmente administrativa y como materialmente legislativa; participa de los atributos de la Ley, entanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

De acuerdo con la fracción I del 89, deben distinguirse cuatro tipos de actos presidenciales(129):

-Los reglamentos administrativos, que es el acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales que tienen por objeto facilitar la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

-El decreto presidencial, el cual se refiere a los actos de gobierno o a los actos de administración que originan decisiones ejecutorias particulares, que tienen como finalidad la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos.

---

(129) SERRA Rojas Andrés. Op. Cit. Págs. 519-522

-Las órdenes presidenciales, que son los mandatos autoritarios del Presidente para que una autoridad administrativa actúe en sus términos o se abstenga de realizar cualquier otro acto.

-Acuerdos, autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos, instrucciones, declaraciones, mensajes, y otros actos administrativos análogos en relación con la importancia de la materia de que se trate.

Bajo esta facultad reglamentaria el Presidente de la República a dictado una vasta cantidad de ordenamientos, cu yo listado sería casi imposible de contemplar, ya que se han dictado tanto las que en forma directa se relacionan en cuanto a su objeto, sujetos, forma y finalidad, así como aquellos dis positivos que en forma específica e individualista pueden relacionarse de manera indirecta con el ejercicio del control admi nistrativo, según la entidad o dependencia de que se trate.

Ahora bien, se ha señalado anteriormente, que el Presidente de la República es auxiliado por funcionarios llamados "Secretarios de Despacho", que a su vez son titulares de las Secretarías de Estado, tal como lo señala el Artículo 90 Constitucional y es a través de éstas que el Poder Ejecutivo Federal constituye un fuerte y complejo sistema de control sobre la empresa pública.

#### b. SECRETARÍAS DE ESTADO.

Siguiendo el criterio de clasificación del control administrativo que da José Lanz Cárdenas (130), primordialmente

(130) LANZ Cárdenas, José Trinidad. "El Marco Jurídico y Administrativo del Control de la Administración Pública Federal" en Revista de la Administración Pública Federal. 57/58 Enero-Junio INAP. México 1984. Págs. 32-42

las Secretarías de Estado realizan funciones de control general sobre las empresas públicas, en virtud de la:

a) Clase de acto, dentro de los cuales se advierten tanto actos de verificación, vigilancia, recomendación de decisión, evaluación corrección, sanciones, etcétera.

b) Objeto, que a su vez puede ser de:

-Legalidad.- Se desarrolla en base a una meta, es decir se actúa de una manera preestablecida, con el propósito de señalar cuales con las regulaciones específicas que en su caso deben verificarse.

-Fiscalización.- Se refiere a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, tanto con las normas, como con los planes y programas.

-De oportunidad.- Radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas, como de orden posterior, ajustar así a tiempo y situaciones previstas a fin de completar planes y programas establecidos.

-De gestión y eficacia.- Tiende a determinar que los actos de administración guarden congruencias entre los resultados y los fines de la planeación.

c) Tiempo.- Radica en el momento que se realizan los actos administrativos, llamados también "a Priori" o "ex-ante"; que es el que se efectúa antes que los actos se realicen; el llamado "a posteriori" o "ex-post", efectuado después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación; y el llamado concurrente, que se realiza durante el desarrollo de la gestión administrativa.

d) Forma. - Se refiere a los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para el logro de un control eficiente. Ocupa este elemento un lugar destacado dentro del sistema nacional de control y evaluación gubernamental referente primordialmente a las facultades que comprenden a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, fundada en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal;

e) Órgano que lo realiza. - Se enfoca desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, el cual puede ser interno, cuando este se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración; o bien externo, cuando por ejemplo lo efectúa la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico o la Contaduría Mayor de Hacienda en caso presupuestal.

f) Efectos. - Por los resultados, que puede ser formal, cuando solo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la ley con efectos únicamente declarativos o constitutivos; cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección e inclusive de orden sancionatorio.

A partir de la anterior enumeración de funciones, la cual podría pecar de esquemática, el Ejecutivo Federal realiza un control administrativo que busca garantizar "la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios" (131)

Es necesario ahora, entrar al análisis de uno de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa, la cual se refiere a la determinación de facultades de las dependencias de orientación y apoyo global: la Secretaría de Programación y Presupuesto como eje principal de esta Reforma Administrativa; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de los aspectos relativos al financiamiento y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el instrumento eficaz para la vigilancia y evaluación de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del manejo de las empresas.

#### 1. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con la creación de esta Secretaría se integran en una sola Dependencia, las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con los de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieran para su instrumentación. Actualmente esta Dependencia juega el papel de órgano central normativo del sistema de planeación integral, para lo cual el artículo 32 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera los asuntos sobre los cuales tiene competencia, de los que destacan:

-Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

-Proyectar a través de la coordinación de los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como programas especiales que les señale el Presidente de la República.

-Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades al Plan Nacional de Desarrollo.

-Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el logro del desarrollo integral regional.

-Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal.

-Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

-Autorizar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

-Llevar acabo las transacciones y registros que requieran control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

-Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación así como la aplicación de las transferencias de fondos de Estados, Municipios, instituciones o particulares.

-Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal de la Administración Pública Centralizada.

-Fungir como fideicomitente único de la Administra-

ción Pública Centralizada.

La Secretaría de Programación y Presupuesto parte del control y registro de información gubernamental, basado en el documento llamado "Presupuesto de Egresos" que en forma sin tética señala un proceso de elaboración y autorización del pro grama presupuestal que se integra de la siguiente manera:

a) El proyecto de presupuesto es elaborado primeramente, por cada una de las unidades administrativas de cada De pendencia o Entidad, tomando como base formatos e instruccio--nes que anualmente emite la Secretaría de Programación y Presu puesto, considerando la definición de metas y objetivos que se pretendan alcanzar; definición y cuantificación de acciones concretas; determinación de las unidades administrativas que se encargarán de realizarlas; determinación del costo directo, global y unitario, de las acciones a realizar, así como el cál culo complementario del costo financiero que incide en el año fiscal y la determinación de las fuentes de financiamiento del programa y su cuantía. La dependencia o entidad concentra, estructura y da forma a la información de todas las unidades administrativas y entidades adscritas a su sector, enviando la información ésta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su análisis y aprobación; si existen modificaciones, es devuelta a la Dependencia o Entidad con sus respectivas observaciones.

b) Al integrarse el Proyecto de Presupuesto de Egre--sos de la Federación la Secretaría de Programación y Presu puesto lo entrega, junto con sus anexos y apoyos al Presidente de la República, quién por ley debe presentar la iniciativa de decreto en el mes de diciembre a la consideración de la H. Cámara de Diputados para su modificación y/o autorización. (132)

(132) Artículos 17, 18, 19 y 20 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

c) Una vez que el anterior proyecto es aprobado, se distribuye entre todas las dependencias y entidades, las cuales a partir de éste operan la contabilización inicial del presupuesto autorizado; realizan un desglose a niveles de partida presupuestal; se distribuye o adecúa el presupuesto que será ejercido en unidades foráneas, en su caso; calendarizan cada concepto presupuestal, distribuyendo la recepción de los recursos durante el año; comunicando estas medidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que ésta este en condiciones de iniciar el control del ejercicio presupuestal. A partir de este momento se establecen dos tipos de control:

a') Control presupuestal. Es el registro de las cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, las modificaciones en aumento o disminución que se dan en un año y las deducciones de estas cifras por erogaciones (ejercicio presupuestal), que se presentan en ese mismo período. Las características de las operaciones base del registro son las siguientes:

-Las que comprenden bienes o servicios recibidos, pagados en efectivo.

-Las que habiéndose recibido, bienes y servicios, su pago se encuentra pendiente (ajuste anual de compromisos).

b') Control Programático. Es el control de objetivos y metas que anualmente se fijan o establecen y se utilizan en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Estas metas pueden tener adaptaciones es decir aumentos o disminuciones; la base de control es la comparación de estas metas originales y/o modificadas contra las efectivamente realizadas o cumplidas por las dependencias o entidades responsables de las mismas, diferencias que permii-

ten determinar si hubo eficiencia en el ejercicio de recursos presupuestales.

## 2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como facultades de esta Dependencia, las siguientes:

-Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, y las leyes de ingreso federal y del Departamento del Distrito Federal.

-Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales.

-Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes, administrando su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría.

-Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

-Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

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

-Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.

Ahora bien, de la descripción de facultades anterior, se observa el papel de primerísimo orden que realizan, tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto, como responsable del manejo global del proceso de planeación económica y social, desde el inicio hasta el momento de la evaluación, así como el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en su conjunto y a través de mecanismos de coordinación hacen posible la compatibilidad de decisiones en materia de gasto público, financiamiento, obteniendo así una congruencia que incide determinadamente en la situación macroeconómica del país.

En su papel de dependencias de orientación y apoyo global, la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, otorga a estas Secretarías, facultades específicas para el control de las empresas públicas:

a) Participan dentro de las entidades públicas a través de los órganos de gobierno en sus casos en los Comités técnicos. (Artículo 9)

b) La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal. (Artículo 12)

c) La Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la coordinación sectorial, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación, extinción o enajenación de las empresas públicas que no resulten convenientes desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. (Artículo 16 y 32)

d) La Secretaría de Programación y Presupuesto es el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. (Artículo 41)

e) La enajenación de los títulos representativos de capital social de las empresas públicas se negociarán de acuerdo con los lineamientos que emitan las Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará su debido cumplimiento. (Artículo 68)

### 3. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Artículo 32 bis, fundamenta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual se encuentra investida de un amplio ámbito de funciones normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y control de servidores públicos. Se conjugan aquí tres fases del proceso de control de la Administración Pública: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Esta Dependencia destaca por su particular importancia para vigilar el cumplimiento de las normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y del uso de los recursos de la administración central y paraestatal, así como los de origen federal que se canalizan a través de los estados o municipios; es decir, de todos los recursos federales, cualesquiera que sea el órgano que los administre; teniendo relación estrecha con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Artículo 32 bis, enumera los asuntos que son competencia de esta Secretaría, dentro de los que destacan:

-Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y en congruencia con los presupuestos de egresos.

-Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, teniendo la facultad discrecional de requerir a las dependencias competentes, de la instrumentación de normas complementarias para asegurar el ejercicio de las facultades que aseguren sus funciones de control.

-Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asegurar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

-Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar auditorías que se re---

quieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

-Comprobar el cumplimiento, por parte de la Administración Central y paraestatal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

-Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias centrales y paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos programados, ya sea por sí misma o a petición de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o la coordinadora del sector correspondiente.

-Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que se cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

-Opinar, previo a su expedición, sobre los proyectos de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y del manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

-Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales.

-Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

-Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación, el resultado de la fiscalización realizada dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

-Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos.

-Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidad administrativa, así como aplicar las sanciones en los términos que las leyes señalen y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

-Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emiten.

A partir de este amplio contexto de actividades, se puede afirmar que se ha creado "un sistema de vigilancia y evaluación en donde no se puede centralizar todas las tareas en un dependencia del Ejecutivo, sino que cada una de ellas será corresponsable plena de la vigilancia, control y

evaluación en los respectivos campos de su responsabilidad y competencia" (133), nutriéndose una visión amplia del conjunto total de las entidades y dependencias sujetas a fiscalización.

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece de manera particular que:

a) Los órganos de control serán parte integrante de la estructura de las empresas públicas y desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Artículo 62)

b) Las empresas públicas contarán, para su vigilancia, control y evaluación con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que realizará las visitas y auditorías que sean procedentes en el proceso de control. (Artículo 63 y 65)

A partir de estas funciones, podemos determinar que esta Secretaría, realiza sus actividades en tres niveles: primero, las que emanan de los aspectos rutinarios de las entidades y dependencias; segundo, deben concentrar su atención en aspectos que rebasan el marco institucional, ya que deben inscribirse en la gestión gubernamental en su conjunto y que son responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y tercero, deben orientar su ac-

---

(133) TEUTLI Otero, Guillermo. "La evaluación de la Gestión Pública: El papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF" en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 57/58 Enero-Junio 1984. Págs. 99-115.

ción en favor de los temas prioritarios de las políticas sectoriales, que buscan solucionar los aspectos prioritarios del desarrollo nacional, siendo frecuentemente, que para lograr la solución de éstos, se requiere de acciones intersectoriales que deben ser propuestas y coordinadas; de lo cual desprendemos que la figura del comisario es determinante, toda vez que se encuentra adscrito a un grupo de entidades que pueden corresponder a uno o más sectores, por lo que su visión, más general, le permite apoyar en mejor forma a sus titulares y órganos de gobierno.

La actividad de los delegados y comisarios en los niveles institucional, sectorial e intersectorial, forman parte de un sistema de evaluación que busca el arraigo como una actividad institucional y permanente, de manera que forma parte natural de sus propios programas y trabajos, y cuya práctica depura el funcionamiento mediante la corrección de sus deficiencias.

#### 4. Coordinadoras de Sector.

La sectorización es una de las modificaciones más significativas de la Reforma Administrativa iniciada en 1976, pues sirvió de base "a la conformación del modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida, en el que se señalaban las acciones y decisiones que debían cumplir las dependencias globalizadoras, coordinadoras de sector y las entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector"(134). Esta relación de tres niveles estable-

---

(134) CARRILLO Castro, Alejandro/GARCIA Ramírez Sergio. Op. Cit. Pág. 101.

ce una dependencia jerárquica entre los coordinadores de sector y las entidades que la integran, pero a su vez se mantiene la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica, conforme a su propia constitución.

Los sectores administrativos se integran tomando en consideración la afinidad de atribuciones, funciones y actividades de la dependencia que actuará como coordinador. A cada sector corresponde:(135)

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades.

b) Orientar y coordinar la planeación, programación- presupuestación control y evaluación de las entidades en su sector.

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieran el financiamiento para su realización.

d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de la Deuda Pública.

---

(135) Acuerdo de Sectorización de 13 de enero de 1977.

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

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, hace una amplia referencia a la coordinación sectorial estableciendo que:

1) Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de sectores, establecer políticas de desarrollo coordinar la programación y presupuestación de acuerdo a las designaciones sectoriales, conocer la operación y evaluar sus resultados. (Artículo 8)

2) La coordinación sectorial, conjuntamente con las Secretarías globalizadoras, harán compatibles los requerimientos de información que las empresas públicas les suministren. (Artículo 10)

3) Los integrantes de los consejos de administración o sus equivalentes serán nombrados por el Ejecutivo Federal directamente o a través de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe. (Artículo 34)

4) La coordinadora sectorial participará en el proceso de disolución, liquidación, extinción o enajenación de las empresas públicas, definiendo la forma y los términos de dicho proceso de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los

accionistas o de los titulares de las acciones o partes sociales y los derechos laborales de los servidores públicos de las empresas. (Artículo 39)

5) La coordinación sectorial formulará los programas sectoriales a los que se ajustarán los objetivos de las empresas públicas y sus programas institucionales de desarrollo y sus presupuestos. (Artículo 46 y 51)

6) La coordinadora sectorial promoverá el establecimiento de comités mixtos de productividad en las empresas públicas, con representación de los trabajadores y de la administración, para buscar, diseñar e implementar medidas adecuadas que permitan elevar la eficiencia de las mismas. (Artículo 56)

7) La coordinadora sectorial, a través de su titular o representante, en los órganos de gobierno de las empresas públicas, podrán recomendar las medidas adicionales sobre las acciones tomadas en materia de control planteadas por los comisarios públicos. (Artículo 64)

## 5. El Holding.

En los apartados anteriores se ha descrito el sistema de control global y sectorial, como instancias de jerarquía superiores al nivel particular que representa cada una de las empresas públicas existentes, sin embargo la realidad ha demostrado que este sistema no es completamente suficiente para zanjar el problema de fondo, que es el de la funcionalidad entre la unidad productiva y el cumplimiento de los objetivos globales que persigue el gobierno.

En busca de una repuesta práctica a este problema, en países europeos y de América Latina ha surgido una figura jurídica que acerca los dos extremos mencionados, se trata de los llamados HOLDING, que es "una entidad constituida por el estado con el objeto de fundar directamente empresas públicas o agrupar las ya existentes mediante la adquisición de sus acciones, para de esta manera ejercer el control superior de sus medios financieros o el control operacional y de gestión de los mismos".(136)

El holding opera en un nivel de relación de jerarquía, en el que el Estado establece los objetivos de economía política que deben gestionarse; por otro lado opera en un nivel de relación de tutela hacia las diversas empresas que la integran, realizando las valoraciones técnicas y estratégicas que deben seguir el conjunto de las empresas para alcanzar los objetivos económicos que le han sido asignados.

El Boletín de Estudios Administrativos (137), se señaló como un criterio de integración sectorial, que una parte de las entidades paraestatales se integrarán en consorcio o grupos de empresas que respondan a una matriz, en una primera instancia se procederá al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una unidad. De esta manera las filiales o subsidiarias corren la suerte, en cuanto a la sectorización de su matriz o cabeza de grupo.

---

(136) WITKER, Jorge. "El Holding como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas; su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Serie. Año XII, Núm. 34. Enero-Abril 1979. Pág. 109.

(137) Boletín de Estudios Administrativos. No. 16. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1980. Pág. 10.

Se distinguen fundamentalmente dos casos:(138)

a) Los holdings propiamente dichos, ejerciendo fundamentalmente un control financiero, como es el caso de NAFINSA (Nacional Financiera de México, S.A.)

b) Los holdings operativos, que desempeñan funciones directivas respecto a las empresas filiales, mediante estructuras (stafs) centrales como en SIDERMEX (Siderúrgica Mexicana) o utilizando como matriz a una de las empresas del grupo Teléfonos de México, que tiene muchas subsidiarias.

Estas agrupaciones que presentan como un instrumento que facilita la dirección, coordinación y control de las empresas subordinadas, pudiendo lograr la materialización de una política económica coherente, al mismo tiempo ofrece más posibilidades de financiamiento en el mercado de capitales, que el que hubieran obtenido las empresas aisladamente.

Permite además la creación de múltiples servicios comunes, y en materia de recursos humanos y gerenciales promueve el desarrollo de una verdadera profesión empresarial.

El sistema holding podría implementarse al interior de los sectores por ejemplo en la industria petrolera y petroquímica, en la industria minera y metalúrgica, industria eléctrica, etcétera, sobre al que se cuidaría, sobre todo el criterio de agrupación, a través del cual se buscará una ma-

---

(138) BARENSTEIN, Jorge. "La gestión de empresas públicas en México". Centro de Investigación y Docencia Económica. Segunda reimpresión. México 1986. Pág. 139.

yor operatividad; buscando superar la dispersión y desventajas de muchas empresas públicas medianas, sin pretender crear gigantes totalizadores.

Por otro lado, existen posibilidades de una subsectorización, es decir, las cabezas de sector organizan estructuras de coordinación, por ejemplo, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (139), organizó sus tareas por ramas industriales (textil, metalmecánizada, etc) a cargo de directores o subdirectores, pero la indefinición y superposición de atribuciones con respecto a las Secretarías Globalizadoras y la presión de los problemas cotidianos han impedido realizar funciones de planeación estratégica. Una mejor orientación conduciría a obtener un control antiburocrático, ya que se les fijarían límites, aumentando la capacidad de manobra del sector, y aumentando su eficiencia operativa, cumpliendo así "con las expectativas que se tienen acerca de ellas, al ocuparse realmente de la desagregación de los planes hasta el nivel de empresa y de devolver la eficiencia de la empresa pública". (140)

## 2) PODER LEGISLATIVO.

El poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el que se compone de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, cuya función principal es la creación de normas jurídicas abstractas, generales e imperso-

---

(139) Ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

(140) BARENSTEIN, Jorge. Op. Cit. Pág. 139.

nales llamadas "leyes" en sentido formal, pero aún siendo ésta su principal tarea, su competencia constitucional abarca funciones político-administrativas y político-jurisdiccionales.

El hablar de un control del poder legislativo sobre la empresa pública, implica hacer referencia a una clasificación de tipos de control que el legislativo puede ejercer ya sea directamente o a través de comisiones. El primer tipo se refiere a la instrumentación de medidas de control a través de leyes y decretos; la segunda consiste en el control presupuestal, que abarcará dos fases: la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión de lo ejercido; el tercer tipo se refiere al control político que se efectúa a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las cámaras del Congreso, conforme a las adiciones al Artículo 93 Constitucional, así como la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de las empresas públicas.

a) Control a través de leyes y decretos.- Dentro de este primer grupo, Manuel Barquín Álvarez (141), establece:

1.- El control por medio del proceso legislativo. Se trata de un proceso, en que se realiza la mayor parte de las funciones estatales vinculadas con la definición de la política general del Estado, así como de su instrumentación y ejecución.

---

(141) BARQUIN Alvarez, Manuel. "El control parlamentario del Sector Paraestatal", en II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Anuario Jurídico IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1982. Págs. 733 a 761.

2.- Control en el área de legislación. En este aspecto se encuentran tres instrumentos que regulan el sector paraestatal, las leyes generales que regulan al mismo, las leyes que regulan específicamente a un ente paraestatal y aquellas leyes que regulan las finanzas públicas. Se ha mencionado ya, el proceso histórico que ha vivido la regulación del control sobre la empresa pública, y muy específicamente por la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1963, 1970 y la vigente Ley de Entidades Paraestatales, proceso que es consecuencia lógica de una creciente necesidad de crear una regulación más minuciosa.

Por lo que respecta a las leyes que regulan a un ente específicamente, es necesario mencionar que se realiza a través de la creación y determinación de la estructura y funciones, refiriéndose fundamentalmente a los tipos de entes que realizan servicios públicos o producen bienes o servicios de interés público. Esto permite favorecer a una política de financiamiento del sector paraestatal, que procure evitar una innecesaria proliferación de entes, la duplicación de funciones y el dispendio que ambas provocan.

Dentro de este punto de financiamiento, el Congreso de la Unión, y muy en particular la Cámara de Diputados, cuenta con un órgano técnico con funciones para examinar y glosar las cuentas de la hacienda y el crédito público; la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya creación se fundamenta en la fracción XXIV del Artículo 73 Constitucional, al tener el Congreso de la Unión la facultad de expedir su Ley Orgánica.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como princi-

pales funciones la de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y cuyo objeto será conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esta facultad de fiscalización nace del principio general del derecho que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, y este principio "se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y destino de los fondos que constituyan la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes".(142)

Las funciones de revisión de gestión que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda, se realiza mediante la aplicación de técnicas de auditoría, expedición de instructivos y normas de control interno e investigaciones documentales y de operación de resultados. Los resultados de los trabajos se consignan en dos informes, tal como lo señala el Artículo 3 de su Ley Orgánica:

-El informe previo, que rinde la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

---

(142) ADAM Adam, Alfredo/BECERRIL Lozada Guillermo. "La Fiscalización en México", Universidad Nacional Autónoma de México. México 1986. Pág. 110.

-El informe de resultados que rinde la Cámara de Diputados, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros días del mes de septiembre del año siguiente a su recepción.

De lo anterior, podemos observar un cuadro preincierto, ya que las acciones de revisión en muchas ocasiones se realizan a más de dos años de haberse efectuado las operaciones por parte de dependencias y entidades que auditan y que el Informe de Resultados se presenta a un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal a que corresponde, dando como resultado un problema de extemporaneidad y falta de oportunidad en la realización de las revisiones; aunando a lo anterior hay que destacar que en la Cámara de Diputados, se debate la Cuenta Pública en el mes de diciembre del año de la recepción, expidiéndose el "Decreto por el que se revisa la Cuenta Pública", lo cual "evidencia incongruencia en las disposiciones legales dado que el Informe de Resultados de una Cuenta Pública que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda, lo recibe la Cámara de Diputados nueve meses después de que la misma ha sido discutida y expedido el decreto correspondiente, no existiendo formal y oficialmente procedimiento legal para considerar con posteridad los resultados que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda"(143). Por lo que el informe de Resultados debería entregarse antes de que la Cámara de Diputados discuta la Cuenta Pública, para convertir así a este informe en un instrumento más para enriquecer el dictamen que formula la Cámara y generar con tiempo y oportunidad las acciones sugeridas por ésta.

---

(143) ADAM Adam, Alfredo/BECERRIL Lozada Guillermo. Op. Cit. Pág. 116.

Durante el período de revisión la Contaduría Mayor de Hacienda expide pliegos de observaciones que deben ser solventados por la entidad correspondiente y pliegos de responsabilidades civiles, administrativas o penales sobre los empleados públicos o los particulares coludidos con ellos, que durante el ejercicio presupuestal transgredieron la ley e incurrieron en la comisión de delitos y faltas para que sobre ellos se ejerzan las acciones correspondientes.

De manera general e indirecta la Contaduría Mayor de Hacienda, también vigila la aplicación, entre otros ordenamientos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, etcétera, y en general, reglamentos interiores de entidades y dependencias a las que se practique la revisión.

b) Control Presupuestal. Un segundo nivel de control es el referente al Control Presupuestal, del cual se desprende un carácter eminentemente político, ya que el Congreso tiene la facultad de intervenir en la orientación y en el alcance de la actividad gubernamental y del sector paraestatal, en ocasión de la aprobación de sus objetivos, programas y metas consignados en los presupuestos anuales que se examinan y discuten en orden a los grandes objetivos nacionales y a las demandas populares; posteriormente, en los juicios que se formulan acerca del cumplimiento dado durante el ejercicio fiscal a esas decisiones presupuestales, al discutir y examinar la cuenta pública.

Una importante postura es la que promulga por la intervención del legislativo en la creación de los planes de desarrollo, ya que se estaría en la posibilidad de que "jugar un papel de mediación y universalización, para evitar que los

planes se procesen en una enrarecida atmósfera de feudalismo ministerial, duplicando o contraponiéndose a los planes de otras Secretarías, por un mero ánimo de controversia burocrática, que puede conducir a un maniqueísmo estéril".(144)

El ejercicio de las facultades de control político constituye una parte significativa del quehacer parlamentario, involucra el trabajo permanente de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública, integrada por representantes de todos los grupos parlamentarios elegidos en el seno de la Asamblea General, así como intensos debates en el pleno de la Cámara.

Este control legislativo comprende como limitaciones de grado, según el tipo de entidad, las diversas fases del proceso presupuestal: aprobación del presupuesto, verificación de su ejercicio y evaluación de resultados.

La aprobación específica de presupuestos se realiza exclusivamente en el caso de las entidades incorporadas plenamente al Presupuesto de Egresos de la Federación, atento a lo dispuesto por el Artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Las asignaciones de fondos federales a los organismos y empresas, ya sea para efectos de inversión patrimonial, de cobertura de gasto corriente o de simple subsidio, son objeto también de revisión y control legislativo. Igualmente se

---

(144) BARQUIN Alvarez, Manuel. Op. Cit. Pág. 738.

somete a la sanción legislativa la contratación de deudas por los organismos y empresas cuando implica afectación a la deuda pública, por estar avalada por el gobierno federal o sus agencias financieras, y aún en el caso de no existir esa afectación, tratándose de las entidades incorporadas presupuestalmente.

Correlativamente el control sobre la gestión de estas entidades, se ejerce, con diferencias de grado de acuerdo a la inclusión plena o no de la entidad correspondiente en el presupuesto de egresos. En el caso de las entidades incorporadas, el ejercicio del presupuesto se consigna en la cuenta pública y se somete a los procedimientos integrales de revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda; de no ser incorporadas, se proporciona información financiera para su análisis general, teniendo el inconveniente de que la revisión a cargo de la Contaduría, se limita al manejo de los recursos provenientes de su propia actividad o de otras fuentes.

La discusión y aprobación de los presupuestos se inicia con la presentación de la iniciativa que de acuerdo a las normas constitucionales realiza el Ejecutivo Federal por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto.

El trámite se agota en una sesión de la Cámara de Diputados, donde el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, regularmente comparece para explicar en términos generales la orientación presupuestal, su interrelación con los programas consignados en los planes de gobierno y los efectos esperados en la economía como consecuencia de la inversión y el gasto público.

El proyecto se turna a las comisiones respectivas

para someterlo a su análisis, quien elaborará el proyecto de Decreto que consigna los montos de asignación y ciertas reglas para su ejercicio, presentándolo al pleno de la Cámara para su discusión y cuya aprobación deviene en la expedición del Decreto de Presupuesto en Egresos de la Federación, con plena majestad de ley.

De la descripción anterior, puede deducirse que la principal problemática y a la vez limitación de control por parte del poder legislativo, es la heterogeneidad del sector paraestatal, en cuanto a su naturaleza, propósitos y objetivos, características formales de organización, dimensión, ramas de actividad, jerarquía, causa de incorporación, etcétera, a lo que hay que agregar una inexplicable carencia de recursos y de información, ya que el Legislativo no cuenta con múltiples asesores en las diversas materias técnicas, impidiendo la revisión a fondo de los proyectos que se le someten. Sin embargo toda esta problemática, solo se ha limitado a interesantes debates dentro de la Cámara de Diputados, por lo que en la realidad un control del sector paraestatal, ortodoxamente hablando se encuentra fuera de las posibilidades de análisis del legislador común.

c) Control a través de comparecencias e interpelaciones.- Un tercer nivel del control parlamentario se ejerce a través del sistema de comparecencias, control que no está ligado al proceso legislativo, y que se refiere fundamentalmente a las comparecencias, preguntas, interpelaciones y las investigaciones, y cuyo fundamento se localiza en el Artículo 93 Constitucional, el cual señala:

Artículo 93.- "Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos administrativos, luego

que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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.

El párrafo segundo del artículo anterior, postula a las comparecencias que se analizan como medios de información, y como facultad de interrogar a los responsables de la política del sector paraestatal. De los años setenta al presente se han presentado un número significativo de titulares del sector central, y de algunos organismos descentralizados; hasta el momento no ha comparecido ningún titular de empresa pública.

Este sistema de comparecencias ha representado más bien "un foro para fortalecer la imagen política del compareciente, puesta en duda por la opinión pública o, para mejorar en su caso la de quienes apenas si se nota que tienen alguna, o finalmente para difundir algo que para el gobierno federal

reviste vital interés"(145), lo cual va en contra de las buenas intenciones de los autores de las reformas de 1979.

El tercer párrafo del Artículo 93, prevé la integración de comisiones de investigación, cuya motivación principal subyace en el incremento de la participación del Congreso en las funciones de fiscalización de la Administración Pública Federal.

Dentro de sus funciones ordinarias, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevé la integración de comisiones de dictamen legislativo, de vigilancia y de investigación; las dos primeras son permanentes durante toda la legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años.

El Artículo 54 enumera las comisiones ordinarias, cuyas áreas coinciden, en términos generales, con los sectores de la Administración Pública Federal, además a propuesta de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad en la de Senadores se integrarán comisiones investigadoras para asegurar el cumplimiento de los fines de interés público y, que se supone son coincidentes con las tareas que se realizan. Se trata a fin de cuentas de una intervención política donde "los legisladores federales instruyen el expediente administrativo, para que después el Ejecutivo Federal, convertido en juez y parte, enjuicie lo investigado y re suelva".(146)

---

(145) NAVA Negrete, Alfonso. "El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 51 Julio-Septiembre 1982. Pág. 156.

(146) Ibidem. pág. 157.

Estos dos párrafos comentados, tienen dos desahciertos fundamentales: no otorga el ejercicio directo de control al Congreso de la Unión, ya que ni siquiera da la facultad de efectuar declaraciones por este último, con respecto de los informes que rinden los comparecientes; por otro lado, la falta de publicación de los resultados de la investigación realizada, ya que el contribuyente tendría plena confianza que sus pagos fiscales servirán para el desarrollo de empresas bien dirigidas y administradas, dando resultados óptimos para la colectividad.

La Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente de Vigilancia del sector paraestatal, podría aportar puntos de vista diferentes, obligando a los sectores de la Administración Pública Federal a racionalizar sus políticas, presentando una explicación sistemática de criterios y objetivos claros que romperían cuellos de botella que atrasan el avance de la economía mexicana.

### 3) PODER JUDICIAL.

El control jurisdiccional sobre la empresa pública comprende los casos en que se impugna ante los tribunales la ilegalidad de actos de la empresa pública, así como también en aquellos en los que la empresa es actora y demanda a particulares o a autoridades federales. Este control jurisdiccional es muy diverso, ya que priva el casuismo, ya que parte de la naturaleza jurídica del acto, acción y actividad del sujeto, es decir, dependen de la naturaleza jurídica de éstos, el tipo de tribunal que intervenga; no existe ley alguna que determine si estos actos sean considerados como actos de autoridad o no.

El Estado al crear un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, busca "confiar más en la eficacia de los llamados actos de gestión, que en los actos de imperio y a buscar que los agentes económicos acepten espontáneamente y libremente vincularse con él" (147), en este momento el Estado y el particular se encuentran no en una relación de subordinación sino de coordinación, estando el primero dispuesto a responder directamente cuando los órganos jurisdiccionales así lo requieran. El control jurisdiccional se realiza por:

a) Tribunal administrativo; si el acto que origina la controversia es administrativo y hasta donde llegue su competencia, ejemplo el Tribunal Fiscal de la Federación, en conflictos relativos a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias.

b) Tribunal Judicial, si el acto que motiva el conflicto no es administrativo, interviniendo entonces los Tribunales Federales o locales, según sea federal o local y la naturaleza de ley que rija el acto. Esta regla tiene como excepción, cuando al crearse la empresa, el legislador expresamente determina que todas las controversias que provoquen las acciones de ésta serán resueltas por los Tribunales Federales, ejemplo PEMEX, CFE.

Por lo que respecta a las empresas de participa-

---

(147) RUIZ Massieu, José Francisco. "Una aproximación al Control Jurisdiccional de las Empresas Públicas", en Seminario Jurídico sobre la regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. Pág. 497.

ción mayoritaria y los fideicomisos públicos, la ley no determina nada en lo general, debiendo estar entonces a la materia en que se incursionan las acciones que desarrollan, es decir por su obvia mercantilidad, lo que los llevara a comparecer ante los tribunales federales o locales para concurrencia de jurisdicción.

c) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos laborales individuales y colectivos entre los Poderes de la Unión y sus servidores. Un examen de la realidad muestra que un grupo de organismos descentralizados están sujetos a la Ley Federal de Trabajo y otro a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y por consecuencia sometidos en la resolución de sus conflictos laborales a distintos tribunales federales; es decir, no se ha seguido un criterio objetivo alguno, para esta separación o doble agrupamiento, por lo que es necesario que el legislador, a través de reformas constitucionales que precisen cuales serán los organismos que como empresas descentralizadas son las que realizan actividades económicas de producción o comercialización de bienes o servicios, sobre los cuales estarán bajo la tutela de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional.

De todo lo anterior puede afirmarse, que existe un solo criterio que determinan el control jurisdiccional, que es la propia naturaleza del acto, no existe taxativa legal para impugnar cualquier acto de las empresa públicas ante el Tribunal del acto o de la Ley del acto.

CAPITULO V  
EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA  
EN LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDA-  
DES PARAESTATALES.

- A. Objetivo.
- B. Breve Análisis de la Ley (LFEP).
- C. Retos al orden jurídico en materia de empresa pública.
- D. Hacia una modernización de la empresa pública.

V. EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

A. OBJETIVO.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales se expide por Decreto de fecha 26 de abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de mayo de 1986; esta ley surge de la necesidad de actualizar la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 y de incorporar las reformas constitucionales y legislativas que se habían realizado hasta el presente.

El objetivo primordial que persigue esta ley, tal como se desprende de la exposición de motivos del Ejecutivo Federal es:

"Lograr un punto de congruencia dentro del proceso de descentralización, estableciendo un punto de equilibrio entre el control que corresponde al Gobierno, y la autonomía de gestión necesaria en toda empresa".

Asimismo el Gobierno Federal pretende:

a) La simplificación en el manejo de las entidades públicas para el logro de su eficacia y eficiencia, liberándolas del control que ejercen múltiples instancias burocráticas que ocurren en su operación.

b) Devolver a los órganos de gobierno su plenitud de responsabilidades, ubicando dentro de éstos a los representantes gubernamentales, para garantizar al Estado una injerencia fundamental en la adecuada operación y efectividad de la entidad.

c) Otorgar un mayor índice de confiabilidad a los servidores públicos, ya que se definen de manera amplia y categórica sus responsabilidades.

d) Fortalecer el papel tutelar de las Coordinadoras de Sector, siendo la guía para el desarrollo de cada una de las empresas públicas, encaminando al logro de los grandes objetivos nacionales.

#### B. BREVE ANALISIS DE LA LEY (LFEP).

Esta Ley consta de 68 artículos, divididos en seis capítulos. Las Disposiciones Generales se conforman en los primeros 13 artículos. En ellos se determina la naturaleza de la Ley, como reglamentaria, en lo conducente del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, guardando congruencia con los Artículos 26 y 28 del mismo ordenamiento.

Se establece que la Ley tendrá por objeto regular la organización, funcionamiento, control, extinción, transformación y disolución de las entidades paraestatales, así como la relación existente entre estas entidades, las Coordinadoras de Sector y las Secretarías Globalizadoras.

La LFEP excluye de su reglamentación de manera expresa a las Universidades e Instituciones de Educación Superior que por ley sean autónomas, a la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a la naturaleza de sus funciones; al Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos de Fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, que se regi

rán por su propia normatividad, aplicándose esta ley en aquellos asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Al mismo tiempo establece que el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISFAM y demás organismos descentralizados análogos a los mencionados, respecto a su financiamiento, operación, desarrollo y control, se regirán por la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo que no se oponga a sus leyes específicas.

En términos de información se reglamenta una medida necesaria, la cual será generada por las mismas entidades públicas, a través de la publicación anual en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objeto es mantener actualizado un padrón de entidades que permita al Gobierno un mejor control, orientando a la opinión pública en cuanto a la intervención del Estado en asuntos estratégicos y prioritarios. Cabe mencionar que han transcurrido casi dos años de la publicación de la ley, y las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Energía Minas e Industria Paraestatal, no han publicado dicho padrón y no han informado el número de empresas vendidas, liquidadas o fusionadas, por lo que en este sentido no se ha cumplido con la ley.

Los Organismos Descentralizados están regulados de los artículos 14 al artículo 27; estos artículos determinan el objeto que deben perseguir los organismos descentralizados, es decir, la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social; determinando su extinción en un momento dado.

Se establecen los elementos mínimos que debe contener la ley o decreto que expida el Congreso o el Ejecutivo Federal, para la creación, objeto, integración del patrimonio, la forma de integrar el órgano de gobierno y la designación del Director General, el régimen laboral y su inscripción en el Registro Público, se señalan las bases para su administración, los requisitos que deberán cumplir los miembros del órgano de gobierno y los Directores Generales.

La ley enumera una amplia gama de facultades decisorias para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto, ejercer amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran autorización especial, según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a la ley, formular querrelas y otorgar perdón judicial, ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive del juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones, otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial, y sustituir y revocar poderes generales; emitir, avalar y negociar títulos de crédito.

A partir de este listado se puede observar que el Director General cuenta con un horizonte definido para planear y desarrollar su gestión.

A pesar de estas modificaciones, dentro de la realidad de cada empresa existen sucesos que suelen ser riesgosos: el primero, y en caso de los Directores Generales, éstos son designados, por el Jefe del Ejecutivo Federal, lo cual debería implicar una selección meticulosa de las personas que habrán de designarse en función del puesto que desempeñarán; sin embargo, encontramos frecuentemente con circuns-

tancias que distan mucho del supuesto anterior, y generalmente, en los inicios sexenales que es cuando las empresas sufren cambios masivos provocados por el nombramiento de personas, que es cierto que pueden tener experiencia administrativa, pero en otros campos, o bien personas que carecen de cualquier tipo de experiencia administrativa y que por ende las manejarán deficientemente, y en un número menor, se nombra directores que tienen experiencia en la actividad principal de la empresa.

Un segundo problema se presenta en la rotación del personal directivo, principalmente al principio de cada sexenio, sobre todo se dan en la cúpula de la estructura jerárquica de la empresa pública, cuya intensidad varia según la fase del período presidencial; éstas modificaciones constantes, traen aparejadas las siguientes consecuencias (148):

- La pérdida de experiencia y recursos invertidos en la formación del personal.
- Diferimiento de decisiones.
- Se inhibe el desarrollo de cartas de reemplazo y los ascensos ocurren sin que el personal madure lo suficiente.
- Errores administrativos.
- Suspensión y modificación de proyectos.
- Disminución de la dinámica hacia fines de sexenio, lo que provoca un proceso de freno y arranque.

---

(148) ANGLE, Alfredo/Vega, Juan M. Op. Cit. Pág. 89.

Lo anterior no solo es causa de la constante rotación de directivas, sino también del cambio de los miembros del Consejo de Admisitración (en caso de empresas paraestatales), modificando la esencia de las relaciones humanas, proponiendo discontinuidad en la formación de los recursos humanos dentro de las empresas públicas.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales pretenden dar un nuevo enfoque a lo que debe ser un Director General, busca lograr "una administración profesionalizada en las empresas públicas"(149), ya que otorga al propio director un horizonte definido para su gestión con una gran capacidad de autocontrol.

La nueva Ley (LFEP), previene en su articulado las bases para la creación del Registro Público de los Organismos Descentralizados, que para tal efecto llevará actualizado la Secretaría de Programación y Presupuesto; los documentos y actos que deban inscribirse y se define la facultad del Registro para expedir certificaciones de las inscripciones y los registros efectuados, otorgando así seguridad y legalidad acerca de los organismos descentralizados.

Las empresas de participación mayoritaria contempladas en los artículos del 28 al 39, establecen que en las empresas en que el Estado tenga una participación mayoritaria, deben cumplirse los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias, para responder al principio de la rectoría del Estado.

---

(149) BARENSTEIN, Jorge. Op. Cit. Pág. 168.

Se excluye del régimen de la Ley a las sociedades mercantiles y las sociedades nacionales de crédito en las que el Estado participe temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, salvo que se decida su incorporación mediante Acuerdo expreso del Ejecutivo Federal.

También se precisa que el Estado, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo a las Coordinadoras de Sector, puede enajenar, disolver o liquidar aquellas empresas que no cumplen con los propósitos de las áreas estratégicas o prioritarias a que se refiere la ley; también señala que la enajenación de los títulos representativos del capital de la administración pública federal, se podrá realizar a través de procedimientos bursátiles. Esto posibilita por ley la desincorporación del Estado en la economía, ya que deja sin reglamentación su enajenación, dejando discrecionalmente esta facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Jefe del Ejecutivo Federal; lamentablemente la intervención del Congreso de la Unión no ha sido considerada aún la voluntad de opinión de la nación que es propietaria originaria de dichas empresas.

En este capítulo de la Ley se establecen normas relativas a la titularidad, organización administrativa y vigilancia de este tipo de empresas; la Coordinadora de Sector de terminará los servidores públicos que asuman la facultad que implica adoptar la titularidad de las acciones o partes sociales que integran el capital social; los Consejos de Administración deben constituirse en todo tiempo con más de la mitad de los miembros designados por la Coordinadora de Sector, debiéndose reunir por lo menos cuatro veces al año; el propio Consejo será presidido por el titular de la Coordinadora de Sector o la persona que éste designe, de aquí que una de las

actividades del Consejo de Administración sea la de coordinar la participación y mantener informados a los sectores y a las Secretarías que tienen relación con ellas, pero no ostentan la facultad de administración tan amplia, como ocurre con la empresa privada.

De los artículos 40 al 45 se regulan los Fideicomisos públicos. Se determina que los fideicomisos públicos creados por ley o Decreto que se establezcan por la Administración Pública Federal y que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, se consideran entidades paraestatales. Su propósito es auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias; sin embargo, no se precisan específicamente las condiciones de su creación.

El fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada será la Secretaría de Programación y Presupuesto a la cual se le otorgan una serie de facultades para precisar derechos y acciones a cargo del fiduciario. Se establece obligatoriamente la existencia de un Comité Técnico y el apego a diversas normas para que se adecúen a la ley, relativas al desarrollo y operación de los mismos.

El Desarrollo y Operación de las entidades paraestatales se comprenden de los artículos 46 al 59. Este capítulo obliga a que los objetivos de la entidades paraestatales se ajusten a los programas sectoriales e institucionales, en favor de la congruencia programática sectorial y de las expectativas de cada entidad paraestatal, debiendo sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, con normas básicas para el programa institucional, presupuesto de egresos y manejo de recursos, ejercicio presupuestal, registro de operaciones, informes sobre estados financieros y

cuenta pública.

Dentro de las directrices anteriores, destaca en este capítulo, el que las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo. Formalmente este es un marco general que posibilita el dinamismo dentro de la empresa pública, pero sólo formalmente; en realidad no se ha logrado aún conformar un sistema de planeación a nivel operativo, producto lógico del reducido horizonte que en general representa el ciclo presupuestario del sector público; "este hecho puede explicar, en gran parte, la dificultad de la empresa pública por adaptarse y anticiparse a la evolución de los mercados y tecnologías"(150).

El interés primordial de la vinculación entre el nivel institucional, sectorial y global, es el de asegurar la fluidez de la información de arriba-abajo, ejecutando en su justo término y plazo las funciones encomendadas, pero esto es simplemente información y coordinación, faltando un elemento de primordial importancia; la administración.

Normalmente la síntesis de objetivos que se pretenden alcanzar en los Planes Nacionales, donde se definen en términos generales las estrategias y políticas que deben aplicarse, se observa una incompatibilidad de objetivos en los niveles macroeconómicos, sectorial y microeconómico, lo que obliga a las empresas a adoptar cursos de acción a las diversas instancias, limitando a la empresa a jugar un papel más

---

(150) CABRERO Mendoza, Enrique. "Procesos Decisorios y Estructura de Poder en la empresa pública. Un reto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" en Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. 1 Núm. 2 Mayo-Agosto 1986. Págs. 29-44.

de ejecutor que de emprendedor, paralizando su accionar, y en esta medida "la empresa no tiene la posibilidad real de fijar su estrategia y no es evaluada principalmente por sus logros, la necesidad de indicadores de gestión y de un sistema depurado de control interno pasa a ser relativa, lo cual explica el incipiente desarrollo de los mecanismos de evaluación"(151).

De lo anterior, se deduce la suma importancia de lo postulado por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que al aplicarse a la empresa como unidad, formulará sus propios objetivos estratégicos, y no la imposición de objetivos operativos, programas y subprogramas cuyo cumplimiento puede ser intracendente.

Al tener la empresa a su cargo una misión estratégica del Estado, se dispondrán de elementos fundamentales que los vincularán con la rama y sector correspondientes, al mismo tiempo que establecerá las acciones necesarias para lograrlos, vislumbrará los problemas para el desarrollo de dichas acciones, formulando soluciones según sus prioridades, determinarán los recursos humanos y materiales que deberán implementarse, los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Pero la asimilación de esta realidad, obliga a implantar una gran red de relaciones entre la empresa y la administración central, y esto no se resuelve con la expedi-

---

(151) CABRERO Mendoza, Enrique. Op. Cit. Pág. 41.

ción de la ley en cuestión, se trata de una gran labor de los directivos, coordinadores de sector, mediante una doble confrontación de los procesos de planeación, de arriba-abajo y a la inversa, señalando los objetivos nacionales, estableciendo las misiones estratégicas para cada nivel.

Por otro lado, el capítulo quinto de esta ley, por lo que se refiere a la administración, dispone que estará a cargo de un órgano o Junta de Gobierno o equivalente y de un Director General; prevé la conformación de comités especializados y de comités mixtos de productividad, que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas de acuerdo con las políticas y lineamientos normativos vigentes.

Es necesario resaltar la importancia de los órganos de gobierno, en la empresa pública que a diferencia de la privada, donde su organización administrativa responde a la sociedad mercantil, y donde su instancia máxima es la asamblea de accionistas, quien designa a su vez al consejo de administración y éste a su vez al director general, en la empresa pública el panorama es distinto, por ejemplo, la asamblea de accionistas es tan solo un acto virtual, más que formal, porque solo tiene un accionista.

Todas las empresas públicas tienen un órgano de gobierno, cuya idea no es administrar, sino coordinar la participación y mantener informadas a varias de las Secretarías que tienen relación con ellas, "por eso, las personas que concurren a las reuniones del consejo, lo hacen en calidad de representantes y no porque tengan precisamente un amplio conoci-

miento de los asuntos particulares de la empresa"(152), provocando que solo se convierta en una instancia de carácter informativo, y que pierda sustancialmente su carácter administrativo.

Estos órganos se constituyeron en una ampliación burocrática y no de una auténtica participación, que exigía un cambio radical, una liberación de los controles a que se veía expuesta, pero manteniendo un firme control conforme a sus funciones, que lograra la "consolidación de la naturaleza paraestatal de la empresa pública, en la medida que sus órganos de gobierno diriman los conflictos de todo proceso político-administrativo, y oriente con agilidad los procesos de producción de bienes o servicios"(153).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales reglamenta y facilita la conducción de la empresa pública; los órganos de gobierno tendrán como atribuciones indelegables (Artículo 58):

a) Establecer las políticas generales y definir prioridades en congruencia con los programas sectoriales a que deberá sujetarse la empresa pública.

b) Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal; a excepción de aquellas incluidas en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación o del Distrito Federal.

---

(152) ANCLE, Alfredo/VEGA, Juan M. Op. Cit. Pág. 76.

(153) RUIZ Ascencio, Jorge. "La Conducción de la Empresa Pública en México. Papel de los Órganos de Gobierno", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Número 57/58 Enero-Junio 1984. Págs.135-149.

c) Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que se produzcan o presten si éstos no están determinados por Acuerdo del Ejecutivo Federal.

d) Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos.

e) Expedir las normas o bases generales a través de las cuales el Director General puede disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma.

f) Aprobar anualmente los estados financieros que previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, así como aprobar su publicación.

g) Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que debe celebrar la entidad paraestatal con terceros.

h) Aprobar la estructura básica de la organización paraestatal, y las modificaciones que procedan a las mismas.

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

j) Autorizar la creación de comités de apoyo.

k) Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los que ocupen cargos con las dos jerarquías admi-

nistrativas menores a la de aquel, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones.

l) Nombrar y remover a propuesta del Presidente al Secretario del órgano de gobierno.

ll) Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades.

m) Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios.

n) Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los comisarios.

ñ) Acordar los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen a los fines señalados en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente.

o) 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.

A partir de la enumeración de estas facultades, la Ley Federal de Entidades Paraestatales se eleva como una promesa para perfilar al órgano de gobierno como el instrumento operativo más importante dentro de todo el sistema de coordinación y política sectorial.

Dentro del capítulo del Control y la Evaluación,

se prevén diversas normas que corresponden a los órganos internos, a los comisarios públicos, y a las facultades de control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a modo de intervención directa del Ejecutivo Federal.

Las empresas públicas contarán con un órgano de vigilancia, el cual se integrará con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; de esta manera el comisario designado actúa en los niveles más altos de dirección de las instituciones, teniendo acceso también a las esferas intermedias, y hasta las áreas de producción o servicios, cuya función principal "consiste en prever e identificar desviaciones, deficiencias y omisiones en el quehacer público, proponer la vías de solución para evitarlas o remediarlas y vigilar el cumplimiento de éstas"(154).

El comisario asiste a las reuniones de los órganos de gobierno con voz pero no con voto, sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de los organismos desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La responsabilidad de control al interior se ajustará a los siguientes lineamientos:

---

(154) URDIALES, Jorge Mario. "Función de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público", en Revista de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 57/58. Enero-Junio 1984. Págs. 117-125.

a) Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas.

b) Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.

c) Los demás servidores públicos responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Los principales instrumentos con que cuentan los comisarios para realizar sus actividades, consiste en la información generada por las propias empresas; tienen facultades para examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, para efectuar revisiones y auditorías y vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se lleve a cabo conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizadas.

De esta manera es como el Estado se reserva para intervenir en las empresas públicas, respetando su autonomía de gestión, cuando sus acciones no se ajusten a los imperativos que se requieren, estableciendo una red de vasos comuni-

cantes entre las Secretarías Globalizadoras, las coordinadoras sectoriales y las empresas públicas.

### C. RETOS AL ORDEN JURIDICO EN MATERIA DE EMPRESA PUBLICA.

En el transcurso de esta investigación, se han abordado algunos aspectos que se mueven alrededor de la empresa pública que he considerado más importantes, sobre todo el control ejercido por el Estado a través de los postulados de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ahora es necesario puntualizar algunos aspectos que la Ley de referencia no puede resolver o modificar con el solo hecho de su expedición.

#### a) Nivel operativo de la Planeación.

La planeación dentro de las empresas públicas, se centra en su propia problemática, quedándose un tanto aisladas de los objetivos nacionales planteados por el sector respectivo, es decir los objetivos planteados por los Planes Nacionales quedan enunciados, y las empresas no logran encontrar formas concretas de participación, ya que en términos generales la planeación entre el nivel macroeconómico, sectorial y microeconómico se concreta al ciclo presupuestario, y la consecuencia lógica es que las empresas públicas no puedan anticiparse a la evolución del mercado, al mismo tiempo que se soslayan por parte de la planeación nacional los problemas particulares de la empresa, cuya solución es esencial para el cumplimiento de su función.

No basta que por disposición de ley, se ordene la elaboración de planes a nivel empresa, cuando falta en la práctica un eslabón intermedio que vincule los planes nacio-

nales con las unidades empresariales, ese eslabón intermedio podría ser representado por los Subsectores; pero la premisa fundamental para que se revitalice esta relación es la de tener el conocimiento claro de cual es su propia realidad, y cuales son sus misiones dentro de las áreas estratégicas y prioritarias y cuales con sus puntos fuertes y débiles.

A partir de esta premisa los subsectores realizarán diagnósticos apoyados en los objetivos sectoriales, particularizando cada vez más su función en la economía nacional y las instancias de coordinación serán responsabilidad de las Secretarías globalizadoras y las coordinadoras de sector, a través de comisiones intersectoriales, dándose una figura jurídico-política y menos pesada administrativa y presupuestalmente, "aquellas asumirán precisamente ese papel; uno político. Tendrían a su cargo, por materias y hacia arriba la conformidad sectorial con el Plan Global, con el sector hacia abajo, la orientación de las entidades del sector" (155).

Una responsabilidad de primer orden de los subsectores es la elaboración de planes subsectoriales que incluyan programas de financiamiento y cuyo cumplimiento se revisará anualmente y cuya fecha terminal podría ser cada cinco años, dando así tiempo a la evaluación de los hechos positivos y negativos que se presentan, para evitar la discontinuidad sexenal caracterizada por ser un proceso de freno y arranque hasta perder sentido, procurando planear más allá.

---

(155) GARCIA Ramírez, Sergio, citado por Alfredo Anacle. Op. Cit. Pág. 107.

del término que la Constitución fija a cada administración. De esta manera se formarán los eslabones que conformen un verdadero proyecto nacional.

b) Evaluación y control.

El control más agobiante dentro de la empresa pública, es el control presupuestal ya que la empresa tiene una reducida capacidad de definición, puesto que los recursos a mediano y largo plazo son un campo exclusivo del sector central; es entonces que en la realidad la dirección de la empresa pasa a ser ejecutora.

Esto se patentiza en las disposiciones de racionalidad y disciplina presupuestales, emitidos por el Ejecutivo Federal, y en los artículos 11 y 14 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1987, señalan un régimen de austeridad que limita considerablemente la operatividad eficaz y eficiente de la empresa pública:

Artículo 11.- "En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que les apruebe la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás entidades paraestatales se sujetarán a los que aprueben sus respectivos órganos de gobierno con base en los lineamientos que emita la propia Secretaría. Las administraciones de fondos a las dependencias serán autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con los programas aprobados en el Presu-

puesto de Egresos de la Federación. Salvo lo previsto en los artículos 15 y 39, no se autorizarán adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos así como ampliaciones líquidas a los presupuestos; en consecuencia las dependencias y entidades deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, sujetándose a los compromisos reales de pago!

Por otra parte el artículo 14 señala:

Artículo 14.- "La Secretaría de Programación y Presupuesto en el ejercicio del presupuesto vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo dispuesto en este artículo. Será causa de responsabilidad de los titulares de las Dependencias así como de los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de las entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas; acordar las erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal; así como del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizar dichos compromisos..."

Cualquier decisión estratégica implica la intervención, apoyo o la aprobación de alguna entidad externa, es decir, el Estado atiende prioritariamente el cumplimiento

contable de las empresas en detrimento del cumplimiento de su actividad, esto es, del seguimiento de su misión estratégica y de su contribución a las políticas estatales sectoriales.

Todo lo anterior se traduce, dentro de la operatividad administrativa, en una numerosa creación de unidades especiales dedicadas a enviar la información requerida por las Secretarías Globalizadoras y a las cabezas de sector, este problema repercute en diferentes niveles, dependiendo del tamaño de la empresa, esta es la causa de que bajo este control presupuestal tan rígido la empresa tiene pocas posibilidades de fijar su estrategia y por ende, no se evalúan sus indicadores de gestión, y sus sistemas de evaluación y control son incipientes.

En este aspecto el panorama se vislumbra difícilmente para que la ley por sí misma elimine estos obstáculos, es necesario que se logre un consenso por parte de las globalizadoras para que controlen sus peticiones de información, debiendo precisar todo esto en una reglamentación concreta, ya que se corre el riesgo de desfigurar cada área de acción, haciendo de los artículos de esta ley letra muerta.

#### c) Marco Jurídico de la empresa pública.

Como se mencionó anteriormente, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, tiende a ser la adecuada plataforma jurídica que vendría a simplificar e integrar los diferentes lineamientos que regulaban a la empresa pública y que se encontraban dispersos en diferentes ordenamientos.

Esta ley no aumenta el número de leyes que regu-

lan de manera específica a la empresa pública, ya que abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

Estimo que lo que corresponde hacer ahora, es una depuración detallada y paulatina de los ordenamientos jurídicos que de una manera u otra han regulado a la empresa. Se han efectuado reformas a la Ley de Obras Públicas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Ley General de Bienes Nacionales y Ley General de Deuda Pública, reformas de fecha 21 de diciembre de 1987, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1988, en las cuales, en cada uno de estos ordenamientos se adaptan a las facultades que otorgan autonomía de gestión que la ley otorga a los órganos de gobierno y a los directores generales.

Es de suma importancia que éste esfuerzo se amplie a los demás ordenamientos, revisando las normas reglamentarias y administrativas que se hubieren expedido con anterioridad, realizando las adecuaciones y derogaciones que resulten pertinentes; así como también es forzoso y urgente la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el cual detallará las formas de operación en que la ley hubiere generalizado demasiado. Pero el problema fundamental, y que en algunas entidades no ha sido resuelto, es la necesidad de que los órganos de gobierno adopten las políticas, bases, lineamientos a que se refiere la ley y las reformas de diciembre de 1987; en la medida que ésto se detenga se harán inoperantes los nuevos postulados de la Ley, es decir, estas reformas no garantizan por sí mismas la realización de un sistema congruente y efectivo, sí abren posibilidades de partici

pación en un proceso decisorio, pero sobre todo debe ser acompañado de una "labor de concientización en los órganos de gobierno para introducir un cambio mental y de conductas, es decir, buscar la modificación del comportamiento y la concepción, más que de las reformas administrativas"(156), en tanto esto no se logre, será a cada paso más difícil el manejo operativo de la Ley.

#### D. HACIA UNA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA.

La política administrativa hacia la empresa pública en los últimos años se ha caracterizado por ser principalmente un proceso de redimensionamiento y reconvención del sector paraestatal, teniendo como finalidad el racionalizar éste para volverlo más eficiente y competitivo. Fundamentalmente se han seguido dos caminos:

a) El inicio de un proceso dirigido a sanear financieramente y reconvertir productiva y comercialmente, a aquellas empresas que siguen considerándose de vital importancia para el Estado. Básicamente este proceso se da dentro del sector industrial, buscando ampliar su integración, articulando cadenas productivas e incrementando la capacidad de autofinanciamiento para el sector paraestatal, así como impulsar las exportaciones; este proceso se dirige principalmente a la siderúrgica, la eléctrica, los fertilizantes, la industria petrolera, la petroquímica básica, azúcar y comunicaciones y transportes.

---

(156) CABRERO, Mendoza Enrique. Op. Cit. Pág. 44.

b) La venta de aquellas empresas que no participan dentro de las áreas estratégicas y prioritarias, como aquellas en las que el Estado había venido participando debido a situaciones coyunturales, por ejemplo en el área textil, de refrescos, aparatos electrodomésticos, etc.

La gran estructura industrial creada en las últimas décadas, representa un universo sumamente heterogéneo, donde si bien el Estado participa en un alto porcentaje en la producción de insumos, también participa en actividades que van desde la fabricación de refrescos hasta la fabricación de autopartes. Para lograr la resolución de los problemas que padecen las empresas públicas, buscando al mismo tiempo el logro de los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, es necesaria la racionalización del sector paraestatal. La reestructuración que se ha emprendido se rige por criterios de política económica global, es decir, la liquidación, transferencia, fusión o la puesta en venta de las empresas no depende únicamente de la situación financiera de las mismas, sino que el criterio central es el fortalecimiento de la participación estatal en las actividades estratégicas y prioritarias.

Por lo que respecta a las ventas de las mayoritarias se ha decidido por que la intervención directa ya no es indispensable para el logro de los objetivos de la política económica o por que ya hay producción nacional suficiente de los bienes producidos; por su parte las minoritarias, se considera ya cumplieron con los propósitos que ocasionaron el apoyo del Estado o por que se considera que se puede fomentar a estas empresas mediante otros instrumentos de política.

Ahora bien, fundamentalmente las empresas no bási-

cas se transfieren a dos clases de inversionistas:

1) En caso de empresas rentables, a los otros accionistas privados de la empresa o a otras empresas totalmente privadas, que buscan constituir o reforzar estructuras oligopólicas o monopólicas.

2) En caso de las empresas no rentables, probablemente sean adquiridas por empresas transnacionales, a las que habría que preguntar cómo las harán rentables; o bien el sector social organizado, en algunos casos como el comprador forzoso de éstas ante la expectativa de liquidaciones y la desaparición de fuentes de trabajo.

Sin embargo, esta política de racionalización, se ha presentado en la realidad como una estrategia de salida a la crisis económica en que se encuentra México, cuyo proceso de reconversión se ha caracterizado por ser un proceso limitado en un sector minoritario de empresas, lo que ha traído como consecuencia una polarización dentro del aparato industrial sobre todo "entre un sector tecnológicamente atrasado, de altos costos de producción y baja productividad y otro que moderniza y reconvierte; algunas de estas innovaciones son la introducción de tecnologías de punta; en otras hay fuertes transformaciones de las relaciones entre el capital y el trabajo, del proceso de trabajo y de las contrataciones sindicato-empresa"(157).

---

(157) GARZA, Enrique de la. "Desindustrialización y reconversión en México", en El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana. Núm. 21, enero-febrero 1988. México. Págs. 2-8.

La Secretaría Contraloría de la Federación (158), anunció como parte de las medidas de ajuste que desde 1985 se han liquidado 112 empresas estatales; están en proceso de venta 91; se han extinguido 99 entidades; se han fusionado 36; 42 están en proceso de fusión; se han transferido 20 y están en proceso de transferirse otras 3.

Con este gran proceso de desmantelamiento el gobierno intenta el saneamiento de las finanzas del Estado mexicano, para que pueda recobrar la capacidad de promoción de desarrollo y quede fortalecido el principio de rectoría del Estado, sin embargo esta posición gubernamental lo que está cambiando, tal vez irreversiblemente, "es al forma de desarrollar al país y con ello agravándose el grado de desequilibrio de las fuerzas sociales y el de la independencia económica y política del país"(159), ya que se tiende a crear condiciones para resucitar un tipo de libertad de empresa que ya se había enterrado con resultados positivos, preparando el camino a la inversión privada y extranjera, en condiciones menos restrictivas por parte de las autoridades.

Actualmente las circunstancias históricas que dieron vida a la empresa pública como instrumento de desarrollo económico siguen vigentes; el crecimiento económico alcanzado por el país reconoce en la intervención estatal industrial al elemento promotor más importante. Sin esta participación directa, México sería un país más atrasado e injusto; es por es

---

(158) La Jornada lo. de marzo de 1988.

(159) REY Komay, Benito. "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado" Ed. Siglo XXI. Primera edición. México 1984. Pág. 33.

to que las empresas públicas que se encuentran sujetas a un juicio, sin audiencia popular y con características de sumario, deben recibir como respuesta un cambio inminente en la política, que puede y debe dar el Estado y sus administradores, no sólo para hacerlas eficientes para sí mismas, sino para evitar que al amparo de sus distorsionados costos y elevados precios, las demás empresas competidoras obtengan utilidades exageradas, cumpliendo con ello sus cometidos sociales. El factor de crecimiento que para el país ha resultado la empresa pública, y por el potencial de democratización que entraña -dependiendo ésto de la acción obrera o de la imaginación y audacia política del Estado- no debe disminuir, ni congelarse, sino crecer.

## CONCLUSIONES

1. La intervención del Estado en la economía responde a necesidades sociales, políticas y económicas, y dentro de nuestro sistema jurídico representa un principio constitucional, una norma y un instrumento que conduce y promueve el mantenimiento, desarrollo y expansión del sistema económico-social.

2. No existe una noción jurídica del concepto empresa pública, más bien es una construcción doctrinal administrativa, que la configura como una unidad económica productora de bienes y servicios afectados al interés social, en la que hay un aporte patrimonial del Estado y en la que éste funge como asociado y puede tener personalidad jurídica propia o bien constituir un patrimonio autónomo gestionado por un tercero.

3. La empresa pública es un instrumento de la política del Estado, promotor del desarrollo económico y social, además de ser el medio para influir directa e indirectamente en la consecución de objetivos nacionales, no importando el sistema político-económico en la que se desenvuelva.

4. Dentro de la realidad jurídica mexicana, la empresa pública se ha configurado como empresa departamental, organismo descentralizado, empresa de economía mixta y fideicomisos; se han utilizado tanto formas de derecho público, de derecho privado y de derecho social e incluso de la yuxtaposición de estas diversas formas jurídicas.

5. La conducción de la empresa pública se deriva de decisiones políticas del Estado.

6. El mecanismo de control tiende a interferir en el proceso

y a la postre impide conocer si las desviaciones que pudieran ocurrir en dicho proceso son causados por él o por la interferencia del control.

7. El control administrativo debe contener acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior para garantizar el correcto aprovechamiento y administración de los recursos (humanos, materiales y financieros) con el objeto de obtener eficiencia y eficacia en dichas empresas.

8. Los mecanismos de control deben surgir a partir de un proceso adecuado de planeación que se deriva de las misiones es tratégicas por subsector y de los objetivos estratégicos de la empresa, permitiendo al directivo un margen de maniobra para que disponga de todos los recursos a su alcance, poniendo en ello toda su capacidad administrativa.

9. El Estado ejerce un control real sobre la empresa pública en función de sus repercusiones en el presupuesto público y no de acuerdo con su misión estratégica o su funcionalidad dentro de los sectores correspondientes.

10. Los sectores y subsectores podrían verse favorecidos bajo un concepto básico de planeación móvil, que implicaría una revisión anual bajo un término quinquenal, que evitaría la discontinuidad sexenal que actualmente existe en la planeación del sector público.

11.- La vinculación entre los niveles global, sectorial y em presa, requiere de una instancia de coordinación que debe es tablecerse mediante comisiones intersecretariales, respondiendo éstas a un papel político, teniendo a su cargo, por materias y hacia arriba la conformación sectorial con los

Planes Nacionales, con el sector hacia abajo la orientación de las entidades del sector.

12. La instancia de administración debe estar a cargo de los órganos de gobierno, en cuyo seno debe revisar su propio diagnóstico, acordar sus propios objetivos estratégicos, teniendo la facultad de decidir las cuestiones de más relevancia sobre la empresa.

13. El control jurisdiccional en la empresa pública no existe; se parte de la naturaleza jurídica del acto o actividad que desarrolle la empresa pública, prevaleciendo esencialmente el casuismo.

14. El control del poder legislativo sobre la empresa pública es una intervención meramente administrativa, sin que los legisladores cuenten con algún poder de decisión.

15. El Informe de Resultados que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, debe entregarse antes de que la Cámara discuta la Cuenta Pública, para convertir este informe en un instrumento más para enriquecer el dictamen que formula la Cámara y genera con tiempo y oportunidad las acciones sugeridas por éste.

16. El papel controlador del poder legislativo debe consistir en buscar que la empresa pública actúe eficientemente y en apego a Derecho, por lo que el establecimiento de comisiones de investigación respecto de entidades de gran importancia; y que el nombramiento de algunos directores se sujetara a la ratificación del Congreso, serían medidas que coadyuvarían a una más efectiva participación en el control paraestatal.

17. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es un marco general de referencia que posibilita la gestión dinámica y autónoma de la empresa pública, pero no garantiza en sí misma una solución estructural a la problemática empresarial.

18. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales representa un avance normativo y de regulación para el sector paraestatal, pero debe ser acompañada de la modificación del comportamiento y de la concepción dominante que impera en los grupos directivos, órganos de coordinación y en los órganos de gobierno.

19. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales adolece de un gran e importante vacío, al dejar a la discreción del Ejecutivo Federal la decisión final respecto a la venta, liquidación, transferencia y fusión de las entidades paraestatales, aumentando así los rasgos característicos del presidencialismo en nuestro país.

20. La política de desincorporación de las empresas públicas, inducida por la crisis económica que vive el país, representa un desmantelamiento del Estado, que pone no solo en peligro la existencia del instrumento quizá más valioso para la transformación estructural, sino también nuestra soberanía nacional.

21. El reordenamiento y modernización de la empresa pública necesita que el proceso de desincorporación sea transparente, que la venta de empresas sea resultado de una discusión colectiva, donde los criterios y argumentos sean presentados con toda claridad y donde participe activamente el Congreso de la Unión como legítimo representante popular.

22. La empresa pública respresenta un gran potencial, por lo que debe llevarseles a sus mayores niveles de eficiencia y realismo en el mercado, y con ello al mayor grado posible de autofinanciamiento para su crecimiento.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1983.
- ADAM ADAM, Alfredo/BECERRIL LOZADA, Guillermo. "La Fiscalización en México". Universidad Nacional Autónoma de México - 1986.
- ALCOCER, Jorge. "El Desplome Financiero Mexicano 1979-1982". - en Cuadernos Políticos. Ediciones Era. No. 40 Abril-Junio - 1984.
- ANCLE T., Alfredo/VEGA, Juan M. "La empresa pública: desde dentro, desde fuera". Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Limusa. México 1986.
- AYALA, José y otros. "La crisis económica. Evolución y perspectivas" en "México Hoy". Siglo XXI Editores. 4a. Edición. México 1980.
- BARESTEIN, Jorge. "La gestión de las empresa públicas en México". Textos de Ciencias Sociales. Centro de Investigación y Docencia Económica. México 1982.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "El control parlamentario del sector paraestatal", en II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Anuario Jurídico IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1982.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal". Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México 1981.
- BARRERA GRAF, Jorge. "El Derecho Mercantil en América Latina". Instituto de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. 1963.
- BUENDIA G., Rafael. "La empresa pública en México: Apuntes para la conformación de un marco teórico", en Revista Económica. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. No. 95 Julio 1982.
- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1982.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. "Procesos Decisivos y Estructura de Poder en la empresa pública. Un reto a la Ley Federal de

Entidades Paraestatales", en Empresa Pública, Problemas y desarrollo. Centro de Investigación y Docencia Económica. - Vol. 1 No. 2 Enero-Abril 1986.

CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Editorial Porrúa, Sexta Edición. México 1983.

CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Las empresas públicas en México". Editorial Miguel Angel Porrúa. Primera reimpresión. México 1986.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Universidad Nacional Autónoma de México 1981.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. "Reforma Administrativa en México" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, No. 92 Año XXIV. Nueva Epoca, Abril-Junio 1978.

CERVANTES ALTAMIRANO, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales", en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXII. -- Julio-Diciembre 1982. Núms. 124-125-126.

COLLIARD C.A. "La regulación de la empresa pública. El régimen jurídico francés, el derecho de las comunidades europeas y de los estados miembros", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".- Editorial Porrúa. México 1985.

DELION A.G. "Le statut des entreprises publiques". Editions - Berger-Levaüh. Collection L'Administration Nouvelle. Paris - (VIe) 1963.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. "El Estado empresario". Universidad Nacional Autónoma de México. México 1982.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Decimosexta edición. México 1978.

GARCIA DE ENTERIA, Eduardo/SANCHEZ MORON, Miguel. "El régimen jurídico de la empresa pública en España", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

- GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Derecho social, económico y empresa pública" Serie Praxis. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1982.
- GARZA, Enrique de la "Desindustrialización y reconversión en - México"., en El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana. No. 21 Enero-Febrero 1988.
- GORDILLO, Agustín A. "El control de la empresa pública en América Latina"., en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México 1981.
- KAPLAN, Marcos. "Reformas a los artículos económicos de la -- Constitución", en Reformas Legislativas 1982-1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.
- KOONTZ, Harold/GABLE, Richard W. "La intervención pública en la empresa". Casa Editorial Barcelona. 1961.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. "El marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal", en Revista de la Administración Pública; Instituto Nacional de Administración Pública. No. 57/58. Enero-Junio 1984.
- LEAL, Juan Felipe. "México: estado, burocracia y sindicatos". Ediciones El Caballito. Quinta Edición. México 1982.
- LUNA LEDEZMA, Matilde. "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-1976", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 41. Enero-Marzo 1980.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. IV Informe de Gobierno.
- MARTER, Gonzalo. "Planificación y presupuesto por programas"; Siglo XXI Editores. Décima Edición. México 1978.
- MENDEZ V., Sofía. "La Reforma Administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México". En Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "El control jurisdiccional de la empresa pública", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 51 Julio-Septiembre 1982.

- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Empresa pública y sociedad anónima". en Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV. - Núm. 57. Enero-Marzo 1965.
- OLIVIERA, José Carlos de. "Los sistemas de control de las empresas estatales en Brasil", en Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina. Serie Praxis. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 67 México 1984.
- RAISA, Jaifina. "El Derecho de Propiedad de Estado en la URSS". Traducción de Federico Pita. Editorial Progreso Moscú 1981.
- REY ROMAY, Benito. "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado". Siglo XXI Editores. Primera Edición - 1984.
- RIVERO, Jean. "Las empresas públicas en Francia", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- RODRIGUEZ PEREGO, Nicolás. "La gestión de las empresas públicas y su control. Referencia del caso mexicano", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 42. Abril-Junio 1980.
- RUIZ ASCENCIO, Jorge. "La Conducción de la Empresa Pública en México. Papel de los Organos de Gobierno", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública Núm. 57/58. Enero-Junio 1984.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El control jurisdiccional de las empresas públicas", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Las formas jurídicas de la empresa pública en México", en Boletín Mexicano de Derecho comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Serie. Año VII. Núm. 34. Enero-Abril 1979.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "La empresa pública. Diez cabos sueltos". Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie Praxis. México 1980.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Las Bases Constitucionales de la Organización de la administración Pública Federal en la

- Constitución Mexicana y las Reformas Recientes"., en II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Anuario Jurídico IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Consideraciones económicas acerca de la regulación de la empresa pública", en Anuario Jurídico VIII. Seminario Internacional sobre la regulación de la Empresa Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- SARAVIA, Enrique J. "Régimen Jurídico de las empresas gubernamentales brasileñas", en Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública. Anuario Jurídico VIII. -- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- Seminario del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo "Gobierno y empresas públicas en América Latina". Ediciones STAP. 1a. Edición. Buenos Aires, Argentina -- 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Porrúa. Decimosegunda Edición. México 1983.
- SOLANA, Fernando. "Los marcos de la Reforma Administrativa", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Antología 1-54 1956-1983. Número extraordinario Febrero 1983.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. Decimonovena edición. México 1983.
- TEUTLI OTERO, Guillermo. "La evaluación de la gestión pública: El papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 57/58. Enero-Junio 1984.
- URDIALES, Jorge Mario. "Función de Comisarios y Delegados de Contraloría en el sector público", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 57/58 Enero-Junio 1984.
- VALDES R., Mauricio "El Control de las empresas públicas", en Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Núms. 59-60 Julio-Diciembre 1984.
- VILLARREAL, René/R DE VILLARREAL, Norma Rosío. "La empresa pública", en Bueno M., Gerardo. Coord y otros. "Opciones de Política Económica en México". Ediciones Tecnos. México -- 1977.

VILLARREAL, René, "La empresa pública en el desarrollo de México: Mitos y realidades", en Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. Centro de Investigación y Docencia Económica.- Vol. 1: No. 1 Enero-Abril 1986.

WITKER, Jorge. "La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo". Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Civitas S.A. México 1982.

WITKER, Jorge. "El Holding como instrumento de control y --- coordinación de las empresas públicas; su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Serie. Año XII. Núm. 34. Enero-Abril 1979.

#### LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Comentada- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 1986.

Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de 14 de mayo de 1986.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1987.

Ley de Planeación. Editorial Porrúa 1986.

Ley General de Deuda Pública. Editorial Porrúa 1986.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Editorial Porrúa 1986.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1987.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. - Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982.

Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa 1986.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial de 16 de mayo de 1986.

- Ley de Obras Públicas. Editorial Porrúa 1986.
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 1986.
- Decreto que reforma las leyes de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; General de Bienes Nacionales y General de Deuda Pública. Diario Oficial de 7 de enero de 1988.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. Diario Oficial de 28 de julio de 1934 y 30 de diciembre de 1982.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Diario Oficial de 27 de agosto de 1932 y 30 de diciembre de 1982.
- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1966 y 1970.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo 1983.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982.
- Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Tercera Sección de la de Estudios Legislativos. Cámara de Senadores. 8 de marzo de 1986.
- Acuerdo de Sectorización. Diario Oficial de 13 de enero de 1977.
- Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo. Diario Oficial de 3 de septiembre de 1982.