

*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO*

# **Naturaleza Jurídica de las Funciones de las Empresas Públicas**

*TESIS QUE PRESENTA  
**FIDEL OSANTE LOPEZ**  
PARA OBTENER  
EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO*

*MEXICO, 1967*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Esta tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Administrativo que dirige el Maestro Alfonso Nava Negrete, quien fue guía en el desarrollo de este trabajo, cuyo término no hubiera sido posible sin su intervención.*

*A mis Padres:*

*Sra. María de la Luz López de Osante, y*

*Sr. Manuel Osante Marina*

*A los que venero y respeto. Su ejemplo me acompañará eternamente en mi existencia y lo que logre en la vida a ellos lo deberé.*

*A María Cristina*

*Esposa y compañera de mi vida  
quien me ha alentado a seguir  
adelante y hasta el final.*

*A mi pequeño hijo Fidel.*

*A mis Hermanos:*

*Con profunda admiración al Sr.  
Lic. Manuel Osante López por  
sus indiscutibles dotes oratorias.  
Y con respeto a su Sra. esposa.*

*Al Sr. Julián Osante López. Que  
la constancia en el Estudio le dé  
el fin anhelado.*

*A los Padres de mi esposa:*

*Sra. Maria del Carmen Prado Vda. de Flores y a  
sus hijas Bertha Alicia, María Antonieta y María  
del Carmen e hija.*

*A la memoria del Sr. Antonio Flores Pérez.*

*A mi tía Luisa.*

*Además parientes, compañeros y amigos.*

*A mis Inolvidables Amigos.*

*Mario Requena Luna  
y a su Sra. esposa.*

*Sergio Aspuru Alvarez*

*Héctor Meneses Márquez*

*Al Sr. Lic. Vicente Méndez Rostro*  
*Director General de la Escuela Nacional Preparatoria*  
*"Quien no ame a la Juventud que no sea su Maestro".*

*A LA UNIVERSIDAD*  
*A MIS MAESTROS*

*Al Sr. Lic. Amando Beltrán Beltrán*  
*Director de la Escuela Nacional Preparatoria Lic. Verdad donde*  
*inicié mi vida Universitaria.*

## *CAPITULO I*

### *"FUNCION ADMINISTRATIVA"*

- I) CONCEPTO DE FUNCION ADMINISTRATIVA.
- II) SU DIFERENCIA CON LAS OTRAS FUNCIONES ESTATALES.
- III) CONTENIDO, ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.
- IV) ORGANOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA (SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO).



## CAPITULO I

### "FUNCION ADMINISTRATIVA"

Se hace necesario tomar en consideración, en primer término, los puntos o conceptos de más importancia que tengan relación con el tema de nuestra Tesis —"NATURALEZA JURIDICA DE LAS FUNCIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS"—. Por ello es que damos comienzo con este capítulo denominado Función Administrativa. Emprendamos entonces la tarea tratando de encontrar el concepto de dicha función.

#### 1) CONCEPTO DE FUNCION ADMINISTRATIVA.

El análisis de la Función Administrativa, requiere como antecedente, aunque sea en forma breve, de la Teoría de la División de Poderes; pues de esta Teoría se desprende en forma básica el estudio de la Teoría de las Funciones del Estado; y siendo el Poder Ejecutivo el que tiene a su cargo el desempeño de la Función Administrativa, la importancia es evidente. Así también, la Función Jurisdiccional está a cargo del Poder Judicial (el Poder Judicial cuida de la pureza de nuestra Carta Magna) y al Poder Legislativo le corresponde la Función Legislativa. Todos ellos forman la unidad del Poder Estatal.

*La Teoría Clásica de la División de Poderes, el Concepto Moderno y el Poder del Estado.*—La Teoría de la División de Poderes del Estado no se remonta a los lustros anteriores al gran movimiento político de 1789 dentro de las ideas de los eminentes Locke y Montesquieu quienes la analizaron brillantemente; efectivamente, ya muchos siglos atrás, antes de la era cristiana, el sabio estaquirita Aristóteles en su Política consideraba, al examinar lo que hoy cono-

ce mos en conceptos modernos como la División de Poderes, los elementos De-  
liberante, Ejecutivo y Judicial.

Posteriormente en el periodo conocido como la Edad Media no se abordó  
en forma completa el estudio de esta Teoría; es hasta, como apuntábamos líneas  
atrás, cuando aparece en primer término la presencia de John Locke que ana-  
liza la Teoría en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (*Essay on Civil  
Government*.—1690), exponiendo que el Poder Legislativo es el encargado de  
dictar las normas que han de aplicarse en el Estado; el Poder Ejecutivo tiene  
la misión de aplicar (ejecutar) dichas normas y el Poder Federativo ejercerá  
la potestad, autoridad o mando del Estado en relación con las demás nacio-  
nes. Ya aquí aparece en Locke una distinción de tres poderes: el Legislativo,  
el Ejecutivo y el Federativo.

Charles Louis Secondat, barón de La Brede y de Montesquieu, es la otra  
figura que con su erudición, manifiesta dentro de la Teoría de la División de  
Poderes la fórmula para detener el Poder con el Poder mismo para evitar así  
su abuso. Mostrando el camino para terminar con el absolutismo que en ningún  
momento aceptaba la División de los Poderes. Las ideas de Montesquieu —co-  
mo todos sabemos— al igual que las de Locke, Rousseau, Voltaire y otros fo-  
mentaron el gran movimiento político en la forma, pero de grandes consecuen-  
cias para Francia y para el mundo conocido como la Revolución Francesa.

La Teoría de la División de Poderes, evidentemente, como lo hicimos notar,  
no es nueva en la pluma de Montesquieu pues de ella había hablado ya hace  
muchos siglos el sabio Aristóteles; y sólo con unos años de diferencia lo hizo  
Locke antes que el creador del *Espíritu de las Leyes* (*L'Esprit des Lois*). Pero  
lo interesante fue que Montesquieu es el primero en unir esta Teoría con el  
principio de la libertad política y en asegurar que la separación de los poderes  
constituye o se establece como una garantía contra el despotismo y una de las  
más primordiales condiciones de la libertad. La citada Teoría obtuvo entonces  
un contenido especial y un nuevo significado en la historia de las ideas políti-  
cas, así principia por decirnos con precisión que debe comprenderse por pode-  
res del Estado, y brota de su exposición que éstos son matices o atribuciones  
diferenciadas. Hay en los Estados, dice, tres clases de poder: el Legislativo, el  
de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo  
que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado  
hace las leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que  
existen. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas,

vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse Poder Judicial, y al otro, simplemente Poder Ejecutivo del Estado.

Es necesario que los tres poderes indicados realicen sus funciones en forma separada, manifiesta Montesquieu, pues la concentración de los mismos en un solo individuo o en un solo cuerpo, trae como consecuencia el que desaparezca la libertad.

No interesa la forma de gobierno que en cualquier Estado prevalezca si el principio de la separación de poderes no se viola —indica Montesquieu— pues en estas circunstancias la libertad tendrá seguridad máxima. Y si por el contrario cualquier autoridad ejerce al mismo tiempo los tres poderes, o una persona se atribuye todo el Poder del Estado no habrá la más mínima presencia de la libertad.

Lo interesante de la teoría de Montesquieu —como lo indicamos líneas atrás— está en haber vinculado el principio de separación de poderes a la garantía de la libertad política. Tomando en cuenta esto la idea de Montesquieu podemos concentrarla en estas expresiones: "Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si está unido a la potestad ejecutiva, el juez tendrá en sus manos la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los patricios o de los nobles o del pueblo ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y las diferencias de los particulares".

En síntesis el pensamiento de Montesquieu trata de seccionar o dividir la soberanía del Estado en tres poderes fundamentales, que pueden ser atribuidos a tres clases de titulares, constituyéndose así tres autoridades principales en el Estado, habiendo una igualdad e independencia mutua; esto es, muchas autoridades y muchos poderes, unos enfrente de otros, tratar de detener la fuerza del Poder con el Poder mismo para evitar así su abuso, pues en esta forma se hace más apto el órgano para realizar su función específica y se salva el principio de la Libertad. Y siendo así existirá la tranquilidad entre los ciudadanos de un Estado, alcanzándose por medio de ella el que ninguna persona pueda temer a otra y surja la armonía entre los hombres.

Sobre la separación de Poderes que este autor manifiesta, mucho se ha opinado al respecto, las más de esas opiniones han sido para impugnar la doctrina. Nosotros creemos y pensamos que ya en la actualidad no podemos concebir una separación drástica de los Poderes de un Estado como lo pensó el creador del Espíritu de las Leyes; pues si en un momento dado su pensamiento era necesario por las circunstancias políticas y por la falta de libertad que prevalecía dentro de las Monarquías absolutas de los Tres Luises y en general del régimen Feudal, ya en los Estados Modernos la visión es diferente. Pues la defensa de la Libertad se puede encontrar por otros caminos dentro de las Repúblicas Democráticas donde este concepto prevalece. Ya no pensamos como antes, ya las ideas de Montesquieu se proyectaron en el mundo y se impregnaron dentro de las Constituciones Modernas del Estado Burgués de Derecho, las cuales más tarde tuvieron que hacer necesarias correcciones a sus principios, ya que ello era inevitable. En ellas se manifestó el pensamiento de este hombre erudito dentro de la parte dogmática de las Cartas Fundamentales donde se defendieron las garantías individuales y la parte orgánica donde se estableció la División de Poderes. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 tomó el principio de Montesquieu como lo más conveniente para sus intereses constitucionales y lo consideró intocable, no existiendo por tanto el más mínimo contacto, la más indispensable relación entre los Poderes del Estado; a diferencia del Parlamentarismo Inglés donde la colaboración de los Poderes es evidente, pues aunque el barón de la Brede y de Montesquieu escribió teniendo en cuenta las instituciones inglesas sus ideas en nada influyeron dentro del tradicionalismo de los ingleses que tampoco adoptó una Constitución rígida como los países americanos, sino que conservó la flexibilidad en su Carta Magna. Fue en Estados Unidos —como lo indicamos— donde Montesquieu se manifiesta prácticamente. A tal grado este país consideró positivamente las ideas de este autor que el mismo estadista norteamericano Woodrow Wilson denunció lo inexacto de la convención de 1787, cuyos resultados, pensó, fueron nocivos respecto de los frenos y contrapesos de la teoría literaria de los Poderes adquirida por esa Constitución Norteamericana.

Evitar la colaboración y asociación de los Poderes —creemos nosotros— es tanto como crear tres fuerzas distintas dentro de un mismo Estado, colocarla una enfrente de la otra, o más claro, llegar al extremo de enfrentar un Poder con otro Poder, surgiendo así pugnas y rivalidades que traerían consigo

que uno de los Poderes se hiciera más fuerte que los demás, haciendo desaparecer por lo menos prácticamente a los otros dos, y llegándose tal vez a un estado de despotismo. Para evitar esto consideramos como necesario e indispensable una colaboración o asociación de los Poderes en sus funciones, pues sólo así podrá prevalecer la Unidad del Estado al través del Poder único y soberano; no podemos crear rivalidad extrema o diferencias pronunciadas entre los mismos integrantes de la política de un Estado, sino por el contrario, debemos procurar la armonía dentro del mismo Estado por medio de una relación entre sus Poderes, un enlace entre sus actividades y funciones, hacer desaparecer las distancias que pudiesen existir, reunir a los Tres Poderes en concordia, entendimiento grato, relación generosa y excelente coordinación para que todos hagan concebir el Poder del Estado como uno solo, y que únicamente por necesidad ineludible de distribución de funciones se fracciona el Poder total del Estado.

No obstante los mandatos de la Constitución de los Estados Unidos, en la práctica los poderes no han podido eludir la necesaria reciprocidad en sus funciones. También esa relación entre los poderes estatales existe en las Constituciones que tomaron como modelo a la de los Estados Unidos, siendo menos marcada en algunas y más marcada en otras como sucede en la nuestra vigente. Efectivamente en nuestra Carta Magna de 1917 no existe una separación drástica de los Poderes, como aparentemente se podría pensar al leer el texto del artículo 49 Constitucional, pues de nuestro Ordenamiento Constitucional todo entero hacemos la conclusión de que es correcto el considerar que más que separación notamos una colaboración entre nuestros poderes, sin que por ello el órgano que realiza la función sea menos apto. Esto se observa claramente en nuestra Constitución, cuando encontramos en el artículo 71 de nuestra Carta Magna el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República. El artículo 93 obliga al Ejecutivo de la Unión a que por medio de sus Secretarios de Despacho informe al Congreso o dé cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos, y cuando se estudie un negocio relativo a la competencia de una Secretaría de Estado cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen u opinen al respecto. El artículo 72 en sus incisos a, b y c dan el derecho de veto al Presidente de la República. El Poder Legislativo (Senado) y el Poder Ejecutivo son indispensables en la celebración de los tratados internacionales (artículo 133 Constitucional). Otorgar o negar la Cámara de Diputados su aprobación a los nom-

bramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios que le someta el Presidente de la República (artículo 74-VI) y lo mismo deberá hacer el Senado con los nombramientos que le someta el Ejecutivo de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 76-VIII). Además el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo anterior hará los nombramientos tomando en cuenta las fracciones XVII y XVIII del artículo 89, y... etc. Con esto nos damos clara cuenta de que en nuestro Estatuto Máximo los Poderes Estatales no tienen una vida por separado debido a situaciones necesarísimas de los Estados Modernos, encontrando así la fórmula para apreciar las necesidades sociales, estudiándolas y resolviéndolas por medio de esa división del trabajo o de funciones que realiza el Estado de Derecho Moderno, todo en torno de la unidad de ese mismo Estado. Pero aún hay más, nuestra Constitución permite que un Poder realice funciones que sólo le sean propias formalmente, pero materialmente es a otro Poder a quien pertenecen por la naturaleza misma de los actos. Así el Poder Ejecutivo encargado de llevar a cabo la Función Administrativa, tiene a su cargo algunas actividades que sólo le son propias formalmente, como la Facultad Reglamentaria que es un acto materialmente legislativo; también realiza actos materialmente jurisdiccionales como las controversias en materia Agraria, Obrera y Fiscal.

Si pasamos al Poder Legislativo observaremos que las fracciones I, II, III, IV, V, XII, y algunas más del artículo 73 Constitucional nos muestran actos de verdadero contenido político y administrativo, que están más relacionados con la Administración del Gobierno que con la labor propia del Congreso, o sea dictar disposiciones de carácter general y obligatorio. Conoce además de las acusaciones que le sometan de los funcionarios expresamente designados en la Constitución, erigiéndose en Gran Jurado, que es un acto materialmente jurisdiccional que sólo formalmente le pertenece al Poder Legislativo, (artículos 74-V y 76-VII).

Finalmente el Poder Judicial al intervenir dentro de los actos de jurisdicción voluntaria toma para sí, formalmente, algo propio del Poder Administrativo en forma material.

Creemos conveniente expresar ahora una cita de importancia referente a este tema que venimos exponiendo, y esta cita la encontramos en la obra de Felipe Tena Ramírez denominada Derecho Constitucional Mexicano; que después de expresar en el capítulo correspondiente los principios generales e his-

tóricos de la Doctrina de los Poderes y su contenido teórico nos conduce a conocer numerosas opiniones de impugnadores de esta Doctrina, y es la opinión de De la Bigne de Villeneuve la que considera más destacada, y nosotros la transcribiremos por contener rasgos de interés respecto de los conceptos nuestros expresados anteriormente, y así presenta Tena Ramírez a este autor: "Pero entre los autores modernos, es sin duda De la Bigne de Villeneuve quien, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, formula mejor que otros la tendencia de resolver en colaboración y no en dislocación la actividad de los tres poderes". "No separación de poderes estatales" — "dice en su libro El Fin del Principio de Separación de Poderes" —, "sino unidad de poder en el Estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos... Esto es lo que expresaba Augusto Comte, en una fórmula espléndida, cuando interpretando el pensamiento del sabio Aristóteles, que veía como rasgo característico de toda organización colectiva "la separación (o, mejor, la distinción) de los oficios y la combinación de los esfuerzos", definía al gobierno como la reacción necesaria del conjunto sobre las partes".<sup>1</sup>

Este pensamiento es claro y se apega en mucho a lo expresado por nosotros. Para finalizar respecto de estas necesarias bases correspondientes a la División de Poderes, previas a tratar unas líneas más adelante el Concepto de Función Administrativa, veamos lo que respecto de los Poderes y su División indica nuestra Constitución.

Desde épocas inmemoriales el Poder era concebido como una fuerza anárquica carente de todo principio legal. Con el desarrollo de la sociedad el Poder se va subordinando al Derecho, y aunque todavía hace no muchos lustros el Poder era utilizado para violar los más elementales conceptos de Libertad y consecuentemente los Derechos del hombre a la vida y a la convivencia pacífica, ya en la actualidad las grandes Sociedades de Naciones (Sociedad de las Naciones y O.N.U.) han procurado —cada una en su tiempo— que el Poder de los Estados sea encauzado por senderos de protección a los Derechos del Hombre. Y los Estados mismos ya han abandonado aquel antiguo criterio de Poder que sometía por la fuerza física al débil, para cambiarlo por un Poder Legal, por un Poder de Derecho si así se le puede llamar. Pues si el Poder es tener expedida la facultad o potencia de hacer algo, esa facultad o potencia debe estar subordinada a la ley para que aquello que se haga o se realice por parte de un

Estado, utilizando o no la fuerza sea hecho de acuerdo con lo jurídico. Con estos criterios podrá entonces ya el Estado manifestar su soberanía, considerada ésta como atribución de Poder, así las actividades de sus órganos y la fuerza para cumplirlas por medio de personas físicas serán tan jurídicas que nadie podrá objetar la validez y la conveniencia de someter el Poder al Derecho. (Los derechos del hombre prevalecen en los Estados Democráticos llamados también Estados Burgueses de Derecho).

Nuestra Carta Magna dice en su artículo 49 "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Este artículo 49 expresa el concepto Supremo Poder de la Federación, tomado como Poder Unico del Estado, indivisible, pero que necesariamente para su ejercicio es conveniente su división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 39 Constitucional nos informa: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

Claramente nos muestra este artículo quien es el creador del Poder del Estado, quien se beneficia con ese Poder; es el pueblo el que también posee el derecho de modificar la forma de su Gobierno, autodeterminándose, pero sólo lo podrá hacer a través de sus representantes, o sea por medio de los Poderes de la Unión que son los que detentan la soberanía que les fue conferida por el pueblo, ante la imposibilidad de ejercer esa soberanía directamente el propio pueblo; pues así lo establece el artículo 41 de la Ley Suprema. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. . .". Y siendo el pueblo el que originalmente detenta la soberanía, que más tarde delega a sus representantes —los tres Poderes— fue también el pueblo por medio de sus legítimos representantes el que hizo o los que hicieron posible nuestra Obra Jurídica Máxima, que a todos beneficia, pues entrega al pueblo consideraciones sociales y logros colectivos obtenidos constantemente por



el trabajo sin descanso de los Poderes Estatales, legítimos representantes del pueblo.

*Las Funciones del Estado.*—La palabra Función proviene de fungor que significa hacer, cumplir, ejercitar.<sup>2</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos habla de Función (lat. *functio*) como ejercicio de un órgano, ejercicio de un cargo, facultad u oficio. Para nuestros fines creemos que la Función es la que cumple, hace o ejercita un mandato, y ese mandato será jurídico cuando nos referimos a una Función Estatal. Entonces las Funciones del Estado serán los MEDIOS de que se vale la totalidad del orden jurídico (léase Estado) para poder llevar a cabo sus fines eminentemente sociales y así cumplir con sus atribuciones ordenadas legalmente por ese orden jurídico. Estas Funciones son la Función Legislativa, la Función Administrativa y la Función Jurisdiccional; por la primera de ellas se establece la norma que crea situaciones jurídicas generales y abstractas, por la segunda ejecuta la norma haciendo concreto el acto y por la última aplica la norma a los casos donde hay controversia entre particulares salvando así intereses privados y sociales a la vez. Es el Poder Judicial el que protege los preceptos Constitucionales al través del Juicio de Amparo.

Las Funciones del Estado pertenecen a los tres Poderes Estatales (tenemos en cuenta que hay un íntimo contacto entre el Poder y la Función, la fuerza que contiene el Poder tendrá necesariamente que poseer los Medios —Funciones— para manifestarse o proyectarse en sus fines eminentemente sociales y de interés general). Al Poder Legislativo le corresponde la Función Legislativa. Al Poder Ejecutivo le es propia la Función Administrativa y al Poder Judicial se le asigna la Función Jurisdiccional. No obstante la claridad de esta distribución de Funciones en sus respectivos Poderes, sólo podremos tomarla en consideración desde el punto de vista Formal; o sea teniendo en cuenta únicamente al órgano que realiza la función de acuerdo con la Ley y desentendiéndonos de su contenido, esto es, no apreciando la naturaleza objetiva del acto jurídico desde el punto de vista material, que precisamente toma el acto dentro de sus elementos naturales.

Pero, que sea nuestra Constitución la que nos aclare estos conceptos de la formalidad y materialidad de los actos dentro de su parte orgánica. En primer lugar tomaremos en cuenta el criterio formal, sólo tendremos en consideración el órgano que de acuerdo con nuestro Ordenamiento Máximo lleva a cabo la función que le es propia. El artículo 89 del citado Ordenamiento

nos presenta las funciones formalmente administrativas correspondientes al Poder Ejecutivo. Dentro del marco del Poder Legislativo son funciones formalmente legislativas las que establecen los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y los que se refieren a la Comisión Permanente (78 y 79). Y por último los artículos 97, 98... etc. correspondientes al Poder Judicial tendrán que ser de acuerdo con lo que venimos estudiando actos formalmente jurisdiccionales (algunos artículos más de nuestra Carta Magna extienden o amplían la competencia de los poderes).

Así las cosas, pensamos que el criterio formal no basta, pues no es exacto llamar actos administrativos —emanados del Poder Ejecutivo —a la facultad reglamentaria (artículo 89-I) o cuando el presidente concede indultos a los reos conforme a las leyes (artículo 89-XIV), ya que materialmente el primero es un acto de naturaleza legislativa y el segundo lo es de naturaleza jurisdiccional.

Tampoco es correcto dentro del Poder Legislativo llamar actos legislativos al nombramiento de sus empleados (artículo 77-III) o cuando la Cámara de Diputados declara justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República en los términos de la parte final del artículo 111 (artículo 74-VII). Ya que el primero es un acto administrativo y el segundo lo es jurisdiccional desde el punto de vista material.

Se ve mal en lo conducente al Poder Judicial denominar actos jurisdiccionales al nombramiento de su personal (artículo 97 en su parte correspondiente) ya que el criterio material nos está diciendo que es un acto de naturaleza administrativa.

Y como estos ejemplos podríamos citar otros similares que finalmente nos llevarían a la misma conclusión: el criterio formal toma en cuenta el acto jurídico considerando el órgano que lleva a cabo la función de acuerdo con la Ley; y el criterio material se desentiende del órgano que realiza la función, por tanto es objetivo y toma al acto jurídico en sus elementos propios, como es en realidad el acto sin ninguna otra estimación. Es indispensable —entonces— considerar siempre el criterio material para conocer íntegramente los actos jurídicos, ya que con sólo el criterio formal se haría incompleta cualquier consideración jurídica, que evidentemente carecería de profundidad.

*Concepto de Función Administrativa.*—Administrar proviene del latín

ad, a, y ministrare servir. T. Gobernar, regir. Se ha dicho que la acción de administrar, o sea la Administración en su sentido amplio se equipara al concepto Gobierno y comprende por tanto todas las funciones estatales, esto es, abarca el Estado todo. El mismo Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos informa que la administración activa, o pública es el conjunto de los poderes encargados de la aplicación de las leyes y conservación y fomento de los intereses públicos. Así las cosas —de acuerdo con este criterio— será por medio de la Administración como el Estado cumpla sus fines sociales al través de la función Administrativa, Legislativa y Jurisdiccional. Sin embargo este criterio amplio que tiene algo de verdad, no será el adoptado por nosotros; pues para nuestros propósitos creemos que será necesario considerar a la Administración como aquella actividad o acción del Estado que no es ni Legislativa, ni Jurisdiccional.

Las opiniones de estudiosos sobre la Función Administrativa han sido muy variadas y generalmente hay discrepancia al precisar su concepto. Así, su interés es evidente.

La Función Administrativa es la actividad Estatal que generalmente corresponde al Poder Ejecutivo; esto lo podemos afirmar si tomamos en consideración el criterio formal, pero dentro del criterio material los otros poderes sólo por excepción llevan a cabo también actos administrativos.

La presencia de la Función Administrativa dentro del Estado reviste máximo interés, pues este medio de que se vale el Poder Ejecutivo para proyectarse se manifiesta sin interrupción, jamás cesa, siempre continúa su actividad, por ser la vida misma del Estado. Pues sin la Función Administrativa carecería de toda razón y de todo objeto el nacimiento de un Estado; pues con la actividad jurisdiccional dentro de la aplicación de la norma y la función legislativa en la creación de esa misma norma el Estado no podría cubrir sus propósitos y fines sociales, ya que para estos fines es imprescindible la Función Administrativa, en ella encontramos tal vez al Estado mismo, pues creemos en su indiscutible preponderancia sobre las otras funciones; claramente la acción del Estado la notamos más marcada en la Función Administrativa que en las demás funciones estatales, ejecutando la Ley en obras de beneficio social, servicios públicos; actuando dentro de sus facultades discrecionales bajo el orden jurídico, limitando legalmente sus funciones, pero no obstante, la primacía del Poder Ejecutivo es evidente; aunque de nuestros textos Constitucionales se desprende que es el Poder Legislativo el que alcanza las máximas

alturas, la práctica de nuestro Estado Mexicano ha dado la categoría privilegiada al Poder Ejecutivo que se manifiesta al través de la Función Administrativa. Consideramos que esta práctica es de beneficio para nuestro país, ya que esos actos concretos o esa actividad concreta de esta Función Administrativa se identifica con la realización de beneficios generales, satisfaciendo así los intereses colectivos y cumpliendo al mismo tiempo los fines sociales del Estado Mexicano. Pero tratemos —mejor— de encontrarle un concepto más o menos aceptable a la Función Administrativa.

Como apuntábamos es esta la Función que formalmente corresponde al Poder Ejecutivo. Aquí podemos estudiar esta función tomando en consideración los criterios de la formalidad y materialidad de que hablábamos líneas atrás. Así, la totalidad de los actos que Constitucionalmente se le asignan al Poder Ejecutivo son actos formalmente administrativos. Pero no podemos eludir el criterio material que entiende al acto en sus elementos substanciales y propios.

Por excepción como anotábamos los otros poderes —Legislativo y Judicial— llevan a cabo actos administrativos que tomando en cuenta el criterio material no les son propios.

Consideramos el criterio de la formalidad como correcto para definir la Función Administrativa (con las reservas anotadas) pues los humanistas no podemos eludir el principio de que la excepción confirma la regla. Y si excepcionalmente el Poder Legislativo y el Poder Judicial al través de sus funciones específicas realizan actos administrativos, en forma general debemos considerar al Poder Ejecutivo como detentador casi exclusivo de esos actos administrativos. Y en conclusión no podemos eludir que sea el Poder Ejecutivo el que realice la Función Administrativa.

Se ha dicho y se ha definido que la Función Administrativa debe ser considerada como la acción del Estado encaminada a la Ejecución de las Leyes. Si nos dirigimos al texto Constitucional encontraremos en el artículo 89 fracción I y siguientes que esto es correcto, si tomamos en cuenta a la ejecución como todo acto que se justifica por un precepto legal; pero si tomamos la ejecución como cumplimiento de un mandato Constitucional por parte del Poder Ejecutivo, tal vez aquí no todo lo que es de la competencia del Poder Administrativo pueda llamarse Ejecución de las Leyes, existiendo por otro lado las facultades discrecionales, ya que sin éstas el Estado se vería imposibilitado de cumplir sus fines sociales, pues no se puede atener a que el Poder

Legislativo haga normas y las ejecute el Ejecutivo para que así se cumplan los fines del Estado.

Consideramos la Ejecución de las Leyes como algo propio del Poder Ejecutivo o de la Función Administrativa, no podemos abandonar este criterio, ya por clásico, ya por correcto en términos generales; y tomando en cuenta las consideraciones anotadas en las líneas que anteceden la Función Administrativa comprende desde este punto de vista la ejecución de las leyes y las Facultades Discrecionales.

Autores como Walter Jellinek y Gabino Fraga (en principio) definen la Función Administrativa por exclusión, siendo tres —dicen— las funciones del Estado, la que no sea jurisdiccional ni legislativa, tendrá necesariamente que ser Función Administrativa.

Esta definición no hace otra cosa que desentenderse del problema, es negativa, no contribuye a realizar conceptos que nos conduzcan a resultados ciertos, verdaderos y reales. Esto es, la definición no miente pero no nos da ningún criterio positivo.

Los autores que a continuación citaremos definen la Función Administrativa tomando en cuenta el concepto de Finalidad. Así, apunta Otto Mayer "La administración es la actividad del Estado para realizar sus fines, bajo su orden jurídico".<sup>3</sup>

Aquí lo característico de la definición de Mayer está en los conceptos "bajo su orden jurídico". Así agrega Mayer el Estado está situado sobre el orden jurídico; en la Justicia, todo se lleva a cabo por el orden jurídico y finalmente en la Administración existe una dependencia respecto del orden jurídico bajo el cual ella actúa. (Una consideración similar hace Bielsa cuando expresa gráficamente esta idea y traza una línea imaginaria que considera el derecho objetivo, relaciona luego las tres actividades estatales respecto a esa línea; la Legislativa estaría sobre la línea, el legislador sanciona la norma, la modifica, la extingue; la Judicial estaría en la línea, de ella no podría separarse; se confunde con la línea misma; el juez obra siempre declarando el derecho (aplicándolo e interpretándolo) y finalmente la Administrativa debajo de la línea del derecho objetivo).

Si tomamos en cuenta la frase bajo su orden jurídico o actividad del Estado subordinada al Derecho, la apreciación de estos autores es aceptable, puesto que limitando las diferentes posiciones de las funciones estatales están entregando a cada una de ellas su competencia, pues en la Función Adminis-

trativa cuando actúa bajo esa línea, o bajo el Derecho lo hace con alcances infinitos pero dentro de la Ley, dando lugar así a actividades no necesariamente jurídicas. Así aparecen por un lado las atribuciones regladas y por otro atribuciones discrecionales. La objeción que podríamos hacer es que en última instancia todas las funciones estatales se encuentran bajo un orden jurídico dentro de un Estado de Derecho (claro que los autores toman esos conceptos para situar a las funciones estatales en diferentes posiciones respecto del orden jurídico).

Por lo que respecta a la idea de Finalidad —que sostienen algunos autores— creemos que definir a la Función Administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado es inconveniente, pues todas las funciones estatales cumplen con la satisfacción de los fines del Estado, algo más se debe agregar cuando se considera el concepto de Función Administrativa desde el punto de vista teleológico; como, actos concretos que creen situaciones jurídicas particulares; o hacer la aclaración de que esos fines pertenecen exclusivamente a la Función Administrativa los cuales realiza dentro de sus facultades discrecionales no esperando que el Poder Legislativo dicte una norma y ésta sea ejecutada por el Ejecutivo para que hasta entonces se alcancen los fines sociales. O sea, así estaríamos a que dentro de la Función Administrativa, encontramos fines inmediatos, sociales, que no pueden esperar, que se tienen que satisfacer inevitablemente y sin tardanza alguna.

Por su parte Benjamín Villegas Basavilbaso nos presenta el siguiente concepto sobre Función Administrativa definiéndola como "Una de las Funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley".<sup>5</sup>

Podríamos objetar esta definición diciendo que la satisfacción de las necesidades colectivas también la cumplen las otras funciones estatales, pero no nos atrevemos a ello, pues el autor citado nos habla de una satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos y no abstractos como en la Función Legislativa, y que responden a finalidades diferentes de las de la Función Judicial.

Otros estudiosos definen la Función Administrativa como la Acción del Estado "La Administración Pública es la Acción del Estado y se contrapone a la voluntad, que es el Poder Legislativo y al pensamiento, que representa el Poder Judicial".<sup>6</sup>

El término Acción es muy general, pues tal vez aquí se ha querido considerar como efecto de hacer, o sea ejecutar, obrar, disponer, preparar, etc. Con estos conceptos generales concebimos cualquier función estatal y necesitari- mos decir entonces Acción del Estado Administrador, Acción del Estado Le- gislador y la Acción del Estado Judicial.

También los términos voluntad y pensamiento caben en la Administra- ción en términos generales (voluntad.—Potencia anímica, que mueve a hacer o no hacer una cosa, libre albedrío, ánimo o propósito de hacer algo... etc. Pensamiento.—Facultad de pensar, Pensar.—Imaginar, discurrir, reflexionar, examinar cuidadosamente una cosa, juzgar, creer). Si no somos muy exigen- tes podríamos decir la Administración es la acción del Estado, por medio de ella se ejecutan las leyes, por la Función Legislativa se hacen las leyes y dentro de la Función Jurisdiccional se juzgan los casos particulares, claro que afirmar lo que decimos en estas notas será tanto como basarnos en términos abstractos, generales, difíciles de precisar por su atractivo psicológico, y por ello solo lo exponemos como mero comentario.

Algunos estudiosos nos hablan de la Función Administrativa como ese conjunto de Relaciones entre el Estado y los Particulares: aquí aparece el cri- terio de Maurice Hauriou que manifiesta que esta función se señala: "Por ma- nejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público, y a la satisfacción de los intereses generales, hacien- do todo esto por medio de policía y por la organización de los servicios públi- cos, en los límites de los fines del poder político, que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".<sup>7</sup>

Aquí se muestran las relaciones administrativas más importantes del Po- der Ejecutivo o Administrativo con los administrados. Definición que no por ser general deja de precisar conceptos importantísimos sobre la vida de este Poder.

Y en el campo de las teorías del acto jurídico aparece León Duguit que se- ñala a la Función Administrativa dos clases de actos: El Acto-Subjetivo y el Acto Condición. El primero crea situaciones jurídicas concretas o particulares, y el segundo condiciona la aplicación del acto subjetivo a un caso particular. Aquí el acto condición no es un acto distinto al acto subjetivo, sino que es el mismo acto subjetivo nada más que condicionado, esto es, cuando se cumple la condición se concretiza el acto, se hace individual o particular (si la condición no se cumple, simplemente no hay acto subjetivo).

La apreciación de Duguit nos parece exacta ya que hace o le da a la Función Administrativa características sui generis, pues por otro lado el acto regula es el creador de situaciones jurídicas generales que es propio de la Función Legislativa, y la Función Jurisdiccional responde a otros objetivos diversos y puede caracterizarse —como dice Jeze, aclarando el criterio de Duguit— por actos que comprueben una situación jurídica o un hecho. O también, dentro de otro criterio se puede particularizar a esta última función por su fin y motivo como lo veremos oportunamente.

Y ya que estamos hablando de los actos concretos como algo característico de la Función Administrativa veamos finalmente a los maestros Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

Dice al respecto Andrés Serra Rojas: "La Función Administrativa es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos, es decir actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares".<sup>8</sup>

Esta definición contiene elementos que la caracterizan a través de la realización de actos subjetivos que se manifiestan subordinados al orden jurídico limitando así su aplicación (el empleado público o funcionario tendrá que limitar los efectos concretos de la Función Administrativa de acuerdo con la ley). Aunque expresamente no encontramos en esta definición los actos materiales, en forma tásita comprendemos que ellos se encuentran en ella, dentro de esos actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas individuales, pues al fin y al cabo estos actos materiales son actos administrativos que se toman como medios ineludibles para el logro de las metas legales (los actos materiales anteceden a el acto jurídico).

Por su parte Gabino Fraga nos dice: "La Función Administrativa es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".<sup>9</sup>

Esas situaciones jurídicas para casos individuales dan lo característico a esta definición, al mismo tiempo también es propia de ella los actos materiales que debemos de tomar en consideración como verdaderos actos administrativos que son actos jurídicos que no producen ningún efecto de derecho, siendo únicamente manifestaciones volitivas (administración de correspondencia, formación de proyectos, actos de estadística... etc.). Estos actos administrativos se encuentran limitados en sus efectos. La subordinación al orden jurídico



es propia en todas las funciones estatales en un Estado de Derecho, con la consideración que de ella se hace por otro lado en la línea de que hablábamos con Rafael Bielsa.

Creemos nosotros que estos actos subjetivos, actos creadores de situaciones jurídicas para casos individuales o particulares, le dan lo característico a la Función Administrativa; sin olvidar por ello algunas consideraciones más que no se deben abandonar. Con todos estos antecedentes damos el siguiente concepto de Función Administrativa:

LA FUNCION ADMINISTRATIVA ES LA ACTIVIDAD DEL ESTADO QUE LE ES PROPIA AL PODER EJECUTIVO, DENTRO DE SU CRITERIO FORMAL, Y TIENE POR OBJETO LA EJECUCION DE LAS LEYES, MANTENIENDO ASI EL ORDEN JURIDICO VIGENTE. SU ACTUACION —SUBORDINADA AL ORDEN JURIDICO— DEBE MANIFESTARSE A TRAVES DE ACTOS CONCRETOS QUE CREEN SITUACIONES JURIDICAS PARTICULARES O INDIVIDUALES. COMPRENDIENDO TODOS LOS ACTOS MATERIALES NECESARIOS; Y FINALMENTE TODA ESTA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEBE DE ENCAMINARSE A LA SATISFACCION DE SERVICIOS PUBLICOS, AL LOGRO DE OBRAS DE INTERES GENERAL, SOCIAL; YA EJECUTANDO UNA LEY O YA ACTUANDO DENTRO DE SUS FACULTADES DISCRECIONALES.

La regla general nos indica que la Función Administrativa es propia del Poder Ejecutivo, excepcionalmente los otros poderes realizan actos administrativos, así también en forma excepcional el Poder Ejecutivo lleva a cabo una mínima cantidad de actos legislativos y jurisdiccionales; a nuestra regla general le ayuda el criterio formal, no negando —claro está— lo indispensable y definitivo del punto de vista material. Pero no podemos evitar el dejar de tomar en consideración en este concepto de Función Administrativa el órgano a que ella pertenece, así en esta forma podemos afirmar que aquí la excepción confirma la regla (nosotros los humanistas sí podemos decir que la excepción confirma la regla).

Constitucionalmente corresponde al Poder Ejecutivo la facultad u obligación de Ejecutar las Leyes (artículo 89-I) claro que no toda la vida del Ejecutivo consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión; pues dentro del orden jurídico la Función Administrativa se señala también en amplias facultades discrecionales. Así las cosas, no podíamos eludir tampoco el

Texto Constitucional de la fracción I del artículo 89, pues en esta forma —ejecutando las leyes— se mantiene el orden jurídico social; existiendo además actos ejecutivos que no son administrativos.

La Función Administrativa se encuentra subordinada al orden jurídico, como necesariamente deben estar todas las funciones estatales en un régimen de Estado de Derecho. Así entendemos el concepto subordinada al orden jurídico, (claro que tampoco es despreciable tomar en consideración el orden jurídico para hacer de él la diferencia de las funciones estatales a la manera de Bielsa o de Otto Mayer). Para no despreciar del todo estos conceptos digamos que la Función Administrativa tiene en el orden jurídico su límite para actuar dentro de sus facultades discrecionales (está subordinada al orden jurídico).

La actuación de la Función Administrativa debe manifestarse a través de actos concretos que creen situaciones jurídicas individuales o particulares. Aquí encontramos algo muy peculiar de la Función Administrativa, pues la diferencia ampliamente de las otras funciones, la Legislativa creadora de situaciones jurídicas abstractas, impersonales, y la Jurisdiccional que aunque sus actos son dirigidos a los casos individuales o concretos su fin es distinto al de la Función Administrativa, pues ésta no supone la existencia de un litigio o una controversia entre particulares, ella misma, puede decirse, es parte interesada en la satisfacción de sus fines sociales, a diferencia de la Jurisdiccional que resuelve las controversias entre los particulares, existe un litigio y partes interesadas en él que de ninguna manera es el Estado mismo esa parte con interés en el fin Sentencia. Su interés —claro— no es de las partes sino el de la Sociedad (y posteriormente darle a la sentencia la autoridad de cosa juzgada).

La presencia de los actos materiales es necesaria pues como ya lo hemos indicado éstos constituyen el antecedente del acto jurídico; pues a través de planos, actos de estadística, etc. se va a hacer más tarde concreto el acto administrativo o la Función Administrativa.

Finalmente no podemos considerar una Función Administrativa con intereses egoístas, contrarios a todo bienestar social. La actual Función Administrativa, por medio de sus actos subjetivos debe proyectarse en obras de interés público, interés social, satisfacción de verdaderas necesidades urgentes de tipo colectivo, servicios públicos, que finalmente den al Estado Mexicano resultados gratos socio-económicamente hablando en relación con la población toda, ya ejecutando una ley, ya desenvolviéndose dentro de sus facultades discrecionales. Llevando a cabo así una política sana de Gobierno Democrático, dentro de nuestro régimen Constitucional de Derecho.

**II SU DIFERENCIA CON LAS OTRAS FUNCIONES ESTATALES.**—Partiendo del principio de Separación de Poderes, que es evidentemente el aceptado en los Estatutos Supremos actuales, en forma general, con las excepciones habidas, exponemos que dentro de esas Constituciones y más precisamente dentro de la nuestra se aprecia que el Poder legislativo al través de la Función Legislativa establece la Norma. El Poder Ejecutivo al través de la Función Administrativa la ejecuta y el Poder Judicial también a través de su función específica, la Jurisdiccional, la aplica (el Poder Judicial es el celoso órgano vigilante de nuestra vida Constitucional).

Por excepción los otros poderes —cualquiera de ellos— realizan otras funciones diferentes o pertenecientes a otro poder, que sólo les son propias formalmente pero materialmente es a otro poder o función al que corresponden (en los términos que lo hemos estudiado). Este criterio material nos impide diferenciar las funciones del Estado por el órgano que lleva a cabo esa función, pues aún tomando en cuenta sólo el criterio formal nos tendríamos que acompañar de otros conceptos que hicieran característica a cada una de las funciones; poco nos sirven también elementos tan generales como establecer una norma, ejecutarla y aplicarla, que siendo necesarios no abarcan con suficiente claridad nuestros propósitos.

Si tomamos en cuenta los actos jurídicos veremos que, la Función Legislativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas generales (lo que la Escuela Realista denomina acto-regla), son situaciones éstas, impersonales, abstractas, no son privativas ni concretas.

La Función Administrativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas particulares o individuales. (Duguit agrega los actos condición; que no es sino un acto subjetivo condicionado, se cumple la condición, nace el acto concreto). Estos actos son actos concretos, carecen de toda consideración abstracta.

Así las cosas no nos quedan actos ya para poderseles atribuir a la Función Jurisdiccional. Sin embargo, aquí los actos se aplican también a casos concretos, pero el fin es otro: resolver las controversias entre los particulares para aplicar la ley al caso concreto; el Estado actúa como Juez, no es parte en el conflicto. Dentro de la Función Administrativa el Estado es parte fundamentalmente interesada en el desempeño de su actividad. Además podríamos acudir dentro de la Función Jurisdiccional a la causa, origen o motivo que la hacen nacer, esta causa sería el conflicto entre las partes; y no pudiendo las partes salvar sus di-

ferencias por su propia mano, piden la intervención Estatal, y así surge la controversia legal donde al concluir ésta tendríamos la sentencia como fin o como deseo y principal objetivo de la Función Jurisdiccional, sin olvidar —claro— a posterior darle a esa sentencia la autoridad de cosa juzgada. Así el Estado Juez cumple sus fines: impartir justicia para evitar la anarquía y la venganza privada. Aunque al Estado nuestro le interesa cumplir con el artículo 17 Constitucional, el mismo Estado no es parte en el conflicto (está arriba de las partes), es llamado a él para resolver en bien de los intereses sociales cubriendo así los intereses privados de las partes. Se le requiere —entonces— para dilucidar controversias a petición de parte (Ministerio Público o persona con capacidad legal para comparecer ante los Tribunales), pero no es parte en la controversia. Desmentimos así las opiniones que se conocen en el sentido de que en el Estado solo existen dos funciones o actividades distintas: hacer las leyes y ejecutarlas. Ya que si tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial ejecutan las leyes, lo hacen, el primero sin existir controversia y el segundo necesitando de ella (en las dos funciones prevalece el interés social, en la Jurisdiccional este interés es externo (partes) sin dejar de ser social y en la Administración el interés es interno (Estado mismo).

Lineas atrás hicimos constar que algunos autores para diferenciar las funciones estatales toman como razón importante el criterio "bajo el orden jurídico" situando en diversas posiciones a las diferentes funciones respecto de ese orden jurídico.

Otros estudiosos, vimos, emplean elementos psicológicos, que en vez de aclararnos el problema lo hacen mas abstracto y difícil.

El definir una función cualquiera por exclusión, no es sino pocos deseos de hacer diferencias entre ellas.

Manifestaremos —finalmente— ahora algunos conceptos más sobre las funciones Legislativa y Jurisdiccional, y por último haremos las necesarias diferencias con la Función Administrativa.

La Función Legislativa es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico que le corresponde formalmente desempeñar al Poder Legislativo, y cuya finalidad consiste en la elaboración de normas abstractas, generales, impersonales, obligatorias y de permanencia evidente. Creando o formando el Derecho Objetivo del Estado y consecuentemente poniendo un límite a la conducta de los miembros de la colectividad estatal.

En un Estado de Derecho es natural la subordinación al orden jurídico de cualquiera de sus funciones —la legislativa no es una excepción—.

Formalmente es al Poder Legislativo al que corresponde la Función Legislativa, no podemos evitar el órgano que realiza la función, con las reservas apuntadas sobre el criterio material.

Elaborar normas de carácter abstracto, obligatorio.....etc. que se manifiestan generalmente por leyes, es la misión de la Función Legislativa, pues así cumple con lo previsto en el artículo 13 Constitucional.

Pertenece -entonces- a la Función Legislativa crear el Derecho objetivo del Estado, como lo elaboró allá en el Constituyente de 1916-1917 al través de la Función Constituyente Originaria que recibió facultades del Pueblo para legislar. Así surge a Carta Magna de Febrero de 1917, y al elaborar dentro de ella el artículo 135 crea la Función Constituyente Permanente, que deberá ir adaptando nuestra Ley Suprema a los inevitables cambios sociales. De nuestra Constitución se desprendieron gran cantidad de leyes y decretos, lo hicieron respetando los preceptos Constitucionales; y el Congreso de la Unión continúa elaborando esas normas generales e impersonales dentro de su Función Constituyente Ordinaria.

La Función Jurisdiccional es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico que pertenece desarrollar al Poder Judicial, al menos formalmente, y cuyo objeto es resolver las controversias que existan entre los particulares, interpretando y aplicando la norma al caso concreto, cumpliendo así sus intereses sociales. El Poder Judicial, por medio del Juicio de Amparo hace inviolable nuestro Estatuto Máximo.

En nuestro Estado Jurídico la Función Jurisdiccional -que formalmente pertenece al Poder Judicial, con las consideraciones expresadas respecto del criterio Material de los actos- se encarga de proteger intereses de las partes en controversia, sin abandonar de ninguna manera el interés social de que hablábamos. Su meta es hacer Justicia declarando el Derecho al través de la Sentencia como fin deseado para bienestar general.

Su intervención en defensa de la Constitución, hace de este órgano el máximo representante de la pureza de este nuestro Estatuto Máximo.

De todo lo anterior las conclusiones que creemos mas convenientes serán las que a continuación se exponen, para poder así diferenciar todas estas funciones estatales, cuyos conceptos ya han sido dados.

El criterio Formal no es mas que un elemento inevitable propio de cada Función que no podemos darle mucha seriedad en la diferenciación por la pre-

sencia del concepto Material de los actos. Además tampoco podemos definir por exclusión las funciones del Estado para notar sus diferencias.

El concepto subordinación al orden jurídico diferencia las funciones estatales en criterios de Bielsa y Mayer. Pero nosotros hemos dado este criterio a todas las funciones en la misma forma, sin tener en consideración la posición en que se encuentra cada una de ellas respecto de ese orden jurídico.

Lo que nos puede dar una diferencia de las funciones estatales en una forma mas clara, es la forma de los actos por la que se manifiestan la Función Legislativa y la Administrativa; la Jurisdiccional alcanza actos similares a los administrativos pero tiene propósitos diferentes, veamos, la Función Legislativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas generales, lo que la escuela Realista denomina acto-regla.

La Función Administrativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas particulares o individuales (Duguit agrega los actos condición, de ello, ya expusimos, líneas atrás).

La Función Jurisdiccional aplica la norma al caso concreto, pero su propósito es resolver sobre controversias jurídicas entre particulares o entre partes, el Estado no es parte en el conflicto. En la Función Administrativa el Estado está interesado en su actividad.

Si ésto no fuese suficiente para diferenciar lo administrativo de lo jurisdiccional podríamos agregar el origen que hace nacer a la Función Jurisdiccional y los propósitos que persigue (en los términos estudiados con anterioridad). Y por otro lado lo administrativo tiene fines distintos, como son los Servicios Públicos.

### **III) CONTENIDO; ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.-**

*Contenido.-* El Contenido de la Función Administrativa está formado por los Actos Administrativos, de acuerdo con un criterio formal; así, toda manifestación de voluntad del Poder Ejecutivo o Administración Pública se exteriorizará a través de esos actos administrativos que comprenden los actos Jurídico-Administrativos, cuyos efectos están limitados y los actos materiales.

Pero en realidad no podemos conformarnos con un criterio formal, diciendo que todo lo que emana de la Función Administrativa es acto adminis-

trativo, pues recordemos que esta función lleva a cabo una serie de actos que substancialmente y desde el punto de vista material no se pueden considerar como actos administrativos; sino que revisten consideraciones legislativas o contienen actos más bien jurisdiccionales.

Entonces diríamos que tomando en cuenta el criterio material el contenido de la Función Administrativa será de actos Administrativos principalmente, y en forma excepcional contendrá actos Legislativos y Jurisdiccionales. De tal suerte que con todos estos actos que forman su contenido asume esta nuestra Función Administrativa verdaderas misiones sociales al través de actos que afirmen un interés general.

El acto administrativo -formalmente- es el acto concreto de que hablábamos al dar un concepto de Función Administrativa y que crea situaciones jurídicas particulares; que tiene un carácter ejecutorio estando también delimitado por la ley, que bien llevado este acto en su realización por funcionarios competentes en su cognoscencia, sin duda -creemos- darán presencia al progreso gubernamental cuya finalidad no debe ser otra que el bien de la colectividad.

Dijimos que el acto administrativo comprende actos juridico-administrativos que son definidos como actos jurídicos, o sea como aquella manifestación de la Administración que crea, modifica, reconoce o extingue una situación jurídica subjetiva. Dada por el órgano administrativo en forma ejecutiva y unilateral.

Consideramos que sea cual fuere la apreciación de los actos juridico-administrativos éstos deberán necesariamente alterar el orden jurídico y estar subordinados al Derecho, y además dados por autoridad competente para ello (otorgar una concesión; cuando la administración nombra a sus empleados, etc.)

Los actos materiales son considerados generalmente como actos administrativos, pues ellos son antecedentes inevitables del acto jurídico o medios para que éste se manifieste, pues a través de actos técnicos de formación de planos, actos de estadística, de investigación, proyectos, etc. se va a hacer más tarde concreto este acto administrativo. Así las cosas éstos actos no importan al Derecho.

También la Función Administrativa se manifiesta en una gran variedad de transformaciones jurídicas del mundo exterior: hechos jurídicos.

En la teoría Realista de Leon Duguit se aprecian los actos juridico-administrativos desde el punto de vista del acto subjetivo y el acto condición. El

acto subjetivo en esta teoría no es otro que el creador de situaciones jurídicas individuales o particulares. Correspondiendo al acto condición la objetividad, al nacer una situación de derecho, pero sin dejar de ser individual, pues al cumplirse la condición surge la situación legal del acto subjetivo (si la condición no se cumple, simplemente no hay acto subjetivo).

Nosotros consideramos que el contenido de la Función Administrativa debe ser el acto administrativo (acto jurídico-administrativo y actos materiales) en forma general y excepcionalmente contiene también actos legislativos y actos jurisdiccionales que solo le son propios a esta función desde el punto de vista Formal, pero materialmente no es así.

En efecto, el Reglamento es un acto formalmente administrativo pero materialmente es legislativo. A través de él el Poder Ejecutivo dá reglas de derecho creando así condiciones abstractas, impersonales y objetivas.

No obstante la forma que reviste el Reglamento (Bielsa señala tres clases de reglamentos, de ejecución, autónomos y delegados)<sup>10</sup> éste debemos considerarlo materialmente legislativo.

"Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; esta es la facultad reglamentaria en nuestro Ordenamiento. Constitucional (artículo 89-I). La expedición del Reglamento no altera en ninguna forma la pureza de las leyes, proporciona los medios adecuados para el éxito de los procedimientos generales de las normas, haciéndolas más claras; así como adaptando y desarrollando esos preceptos de la ley a la vida social, pues el órgano legislativo carece de técnica, de conocimientos sui generis que sólo se encuentran en el Ejecutivo.

En la misma forma el Decreto:<sup>11</sup> es un acto formalmente Ejecutivo pero materialmente Legislativo; así se manifiesta: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Texto. Igualmente son actos materialmente legislativos cuando vemos la expedición de una ley por el propio Poder Ejecutivo.

Finalmente las controversias en materia agraria, Fiscal, son actos formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales; al igual que la aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Algunos actos materiales -legislativos y jurisdiccionales- más, posee formalmente el Poder Administrativo dentro de su contenido, líneas atrás los hemos expuesto, si no todos, si los principales o los que nos servían para hacer más claro el criterio Material de los actos, que creemos imposible abandonar



en este contenido de la Función Administrativa (y que tampoco hemos abandonado en las otras funciones).

*Elementos.*- Los elementos que consideramos necesarios y que se desprenden del concepto de Función Administrativa que expusimos anteriormente, son los siguientes:

El elemento Formal.- Formalmente la Función Administrativa corresponde al Poder Ejecutivo. Con las excepciones anotadas respecto del criterio Material.

El elemento Ejecución.- Necesario para mantener el orden jurídico, haciendo efectiva la norma legal por medio de su ejecución al través de los procedimientos necesarios (actos materiales) que tendrán por fin concretar esa norma jurídica a situaciones determinadas.

Subordinación al Orden Jurídico.- Existe la necesidad en este elemento de que la Función Administrativa lleve a cabo la realización de sus fines bajo ese orden jurídico vigente que la limita, respetando al mismo tiempo el Estado de Derecho donde ella se desenvuelve.

La Finalidad de la Función Administrativa.- Este otro elemento supone la realización de Fines concretos por parte de la Administración, la cual es parte interesada en el cumplimiento de sus atribuciones.

Como los actos de la Función Administrativa son concretos, creadores de situaciones jurídicas particulares o individuales, necesariamente sus efectos serán Limitados, he aquí un elemento más, de interés, pues indica al funcionario o empleado público hasta donde debe ir su competencia dentro de su terreno administrativo.

Un elemento más son los Medios que usa la Función Administrativa para que el acto que de ella emana sea una realidad, éstos Medios no son otros que los ya citados actos materiales.

Finalmente agregaremos un elemento más que hemos denominado el elemento Social, que concentra a todos los elementos citados; pues como ya lo apuntamos dentro del concepto de Función Administrativa, toda esta Actividad Administrativa debe encaminarse a la satisfacción de los servicios públicos, al logro de obras de interés general, social, de beneficio común, ya ejecutando una ley o ya actuando la Administración dentro de sus facultades discrecionales teniendo presente nuestro régimen Constitucional de Derecho..

*Características.*- Será fácil, después de todo lo que hemos dicho, anotar lo que consideramos caracteriza a la Función Administrativa.

La Función Administrativa pertenece Formalmente al Poder Ejecutivo, no podemos eludir -como anotamos- el órgano que realiza la función, sin abandonar evidentemente la excepción que corresponde al criterio Material.

Otra característica de la Función Administrativa, es la de Ejecutar las leyes que dicta el Congreso de la Unión, no podemos eludir algo que le es propio a esta función, como es la Ejecución de las normas jurídicas, manteniendo así el orden jurídico vigente.

Los actos subjetivos, concretos que crean situaciones jurídicas particulares o individuales caracterizan en forma definitiva a esta función (así lo expusimos al diferenciarla con las otras funciones estatales). (La teoría de Duguit también caracteriza a la Función Administrativa).

(Algunos autores encuentran características de esta función por la posición que guarda respecto del orden jurídico, usando el concepto bajo el orden jurídico, no se ve mal este criterio, pero nosotros lo hemos dado a todas las funciones estatales).

Finalmente no podemos evitar algo sui generis de la Función Administrativa, la prestación de servicios públicos, la realización de obras de interés social, colectivo, de bien común -como fué expuesto en el concepto de Función Administrativa y mas tarde dentro de sus elementos- ya ejecutando una ley o ya actuando dentro de sus facultades discrecionales, de acuerdo todo ello a nuestro régimen Constitucional. (Para cuidar la exacta observancia de los fines sociales de la Función Administrativa, necesaria es la presencia del Régimen de los Poderes de Policía, que consideramos indispensable para propósitos de convivencia y buen Gobierno).

#### *IV) ORGANOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA (SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO).-*

La Función Administrativa a que hemos estado aludiendo no presenta en ningún momento facilidad en su realización y propósitos, sino por el contrario esta función tiene en sí misma una complejidad absoluta y definitiva a un solo individuo, por tanto, le sería materialmente imposible llevarla a cabo. Al Poder Ejecutivo Federal se le identifica en la persona del Presidente de la República, y a éste le corresponde cumplir con los mandatos legales para hacer efectiva esta función; pero ante la impotencia material de ser el sólo el que cumpla con los fines sociales impuestos, se tendrá que acompañar nece-

sariamente de toda una maquinaria gubernamental capaz e inteligente, dotada de elementos humanos con claridad política y administrativa. Esta maquinaria no será otra que la integrada por los Organos de la Función Administrativa conocidos como Secretarías y Departamentos de Estado. Encontrándose al frente de las primeras los Ministros o Secretarios de Estado y de los segundos los Jefes de Departamento.

Así el Poder Ejecutivo al través de sus órganos cumple sus funciones eminentemente sociales, de interés colectivo, de servicio público y de bienestar común. Pues estos órganos no son otros que el mismo Organo Administrativo. El Poder Ejecutivo no es mas que uno, las Secretarías y Departamentos de Estado no son mas que dependencias de él; el Ministerio de Estado no es mas que un secretario del Presidente de la República cuya misión no es otra que manifestar la voz del Ejecutivo (léase Presidente de la República) en la forma y términos que éste estime conveniente dentro de su política de grandes realizaciones sociales, de magnas obras, de servicios públicos, como lo hemos apuntado y considerado en el principal objetivo de la Función Administrativa (por lo que respecta a los Jefes de Departamento, tendrán también necesariamente que cumplir las órdenes del Jefe de la Nación, como meros colaboradores que son en la marcha de la Administración Pública).

Corresponde al Presidente de la República nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento (artículo 89-II). Esta facultad es propia del Ejecutivo en los Estados donde prevalece el principio de Separación de Poderes, dando así al Jefe del Estado un máximo control sobre sus más cercanos colaboradores. No sucede así en los sistemas Parlamentarios donde prevalece el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, imponiéndole al Jefe del Estado sus Secretarios del Despacho de acuerdo con el criterio político del Parlamento.

Nosotros consideramos, que la libertad que en nuestro medio tiene el Poder Ejecutivo para nombrar a sus mas cercanos colaboradores es digna de consideraciones positivas, pues nadie mejor que el Presidente electo Constitucionalmente para conocer las aptitudes de quienes serán sus Secretarios del Despacho y Jefes de Departamento; de quienes colaborarán íntimamente con él en el desarrollo del País, pues si éstos fuesen impuestos por el Parlamento, la labor del Ejecutivo sería secundaria, y entre nosotros eso no es posible. Hemos sostenido que en México es el Poder Ejecutivo el que prácticamente prevalece sobre los demás poderes, lográndose así mayores logros sociales; y debe por

tanto ser el propio Presidente el que designe a ese otro elemento humano que hará efectivas las metas de su Administración.

El artículo 90 de nuestra Constitución Política dispone: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". Lógicamente se desprende de este precepto que el número de Secretarios estará en relación con el número de Secretarías, debiendo haber al frente de cada Secretaría un Secretario o Ministro. Los negocios que están a cargo de cada Secretaría están expresamente determinados en la actual Ley Vigente de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958, que entró en vigor el 1º de Enero de 1959, derogando la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de Diciembre de 1946, y al Reglamento de dicha ley de 1º de Enero de 1947, así como todas las disposiciones que se opongan a la Ley Vigenta.<sup>12</sup>

Esta Ley reconoce en su contenido 15 Secretarías de Estado, y 3 Departamentos de Estado; dice así el artículo primero:

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo, de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría del Patrimonio Nacional,
- Secretaría de Industria y Comercio,
- Secretaría de Agricultura y Ganadería,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de Obras Públicas,
- Secretaría de Recursos Hidráulicos,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salubridad y Asistencia,
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Presidencia,
- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,

Departamento de Turismo.  
Departamento del Distrito Federal".

Los artículos siguientes de la citada Ley determinan la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo, en la siguiente forma:

*Secretaría de Gobernación* (art. 2);  
Relaciones Exteriores (art. 3);  
Defensa Nacional (art. 4);  
Marina (art. 5);  
Hacienda y Crédito Público (art. 6);  
Patrimonio Nacional (art. 7);  
Industria y Comercio (art. 8);  
Agricultura y Ganadería (art. 9);  
Comunicaciones y Transportes (art. 10);  
Obras Públicas (art. 11);  
Recursos Hidráulicos (art. 12);  
Educación Pública (art. 13);  
Salubridad y Asistencia (art. 14);  
Trabajo y Previsión Social (art. 15);  
Secretaría de la Presidencia (art. 16).  
Departamentos de Estado:  
Asuntos Agrarios y Colonización (art. 17);  
Turismo (art. 18);  
Distrito Federal (art. 19);

Inmediatamente después el artículo 20 de esta Ley nos dice:

"Cada Secretaría o Departamento formulará, respecto de los asuntos, de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República". Este artículo no hace sino acentuar mas la competencia de cada Secretaría.

Artículo 21.—"Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna". Así la Ley no concede privilegio a ninguna Secretaría y Departamento de Estado, consecuentemente tampoco lo hace a Ministro o a Jefe de Departameto alguno; de ésto se deduce que prevalece la igualdad entre los servidores de una misma causa

Artículo 22.—"Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente

de la República". Son simples secretarios y colaboradores del Presidente de la República.

Artículo 23.—"El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal.

Las Comisiones intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la dependencia que se determine constituirla, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento". Aquí se nos muestra una relación necesaria entre los órganos de la Función Administrativa que consideramos indispensable para el logro de sus fines.

Artículo 24.—"Las Secretarías y Departamentos de Estado podrán establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, pero siempre con sujeción a las medidas y orientación y de control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio".

Artículo 25.—"Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor. Al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor". Al frente de cada Secretaría está el Ministro, y al frente de cada Departamento está el Jefe del mismo, que tienen toda la responsabilidad en la dirección de sus Secretarías y Departamentos de Estado al través del cumplimiento de sus atribuciones político-administrativas de acuerdo con la Ley.

Artículo 26.—"El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados".

El artículo 92 de la Ley Suprema establece.—"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Ad-

ministrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo". Y el artículo 27 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dispone: "Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendadas por todos los titulares de las mismas". Esto que establece las primeras líneas del artículo 92 Constitucional y el precepto de la Ley de Secretarías es lo que se conoce con el nombre de el Refrendo Ministerial que consiste en la obligación del Secretario de Estado de firmar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República para darles validez y observancia Constitucional. No podrá eludir esta disposición legal el Ministro de Estado, ya que si lo hace, sea por tener un criterio diferente, sea por proteger intereses distintos a los del Presidente de la República, tendrá que presentar en el acto su Renuncia; pues siendo como es un simple Secretario del Jefe del Estado, su política e ideología deberá manifestarse en forma similar a la del Ejecutivo Federal.

Respecto de los Jefes de Departamento, la Constitución es clara, pues aquí los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente serán enviados directamente por el Ejecutivo (léase Presidente) a los Jefes de Departamento, y por tanto no necesitarán del Refrendo.

Artículo 28.—"En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción".

Artículo 29.—"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos, de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes". Nos aclara este artículo lo que debemos entender por Consejo de Ministros en los casos de Suspensión de las Garan-

tias Individuales por parte del Ejecutivo y de acuerdo con el artículo 29 Constitucional.

Artículo 30.—“En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”. Este artículo no da preeminencia de ninguna manera a la Secretaría de Gobernación —el artículo 21 es claro—, sólo es conducto necesario —esta Secretaría— que usa el Presidente para externar principios en algunos casos.

Artículo 31.—“Cuando alguna Secretaría o Departamento de Estado necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos”. Necesaria colaboración creemos indispensable entre los órganos de la Función Administrativa.

Finalmente cinco artículos transitorios concluyen la Ley Vigente de Secretarías y Departamentos de Estado.

Por último nuestra Constitución en su artículo 91 y 93 nos dice: artículo 91.—“Para ser Secretario del Despacho, se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”. Este artículo nos advierte los requisitos legales para poder ser Ministro de Estado; éstos son menos rigurosos, evidentemente, que los necesarios para poder ser Presidente de la Nación.

Artículo 93.—“Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período 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 para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría”. Este artículo estipula la obligación que tiene el Ejecutivo a través de sus Secretarios de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Agregando la facultad del Congreso de citar al Ejecutivo al través también de sus Secretarios del Despacho para que informe, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a una Secretaría. Creemos que si estos mandatos constitucionales fueran practicados verdaderamente por nuestro Congreso de la Unión, nuestra Administración, sería aún más cuidadosa en el logro de sus fines sociales.

Lo que sí cumple celosamente el Poder Ejecutivo es la presentación de su informe, por escrito, en donde manifiesta el estado general que guarda la



Administración Pública del País. Informe que da al Pueblo de México a través de su Representación. (Congreso de la Unión) donde generalmente se manifiestan las tareas político-administrativas que realiza este nuestro Poder Ejecutivo en compañía de sus Secretarios de Estado, llevando a cabo esa Función Administrativa de que hemos hablado, entendida como Función eminentemente de Justicia Social. El artículo 69 de la Constitución es el que nos informa al respecto de esta obligación del Ejecutivo.

Para concluir con esta última parte de nuestro primer capítulo de Tesis diremos que en relación con el artículo 92 de la Constitución (citado), que debemos entender a los departamentos Administrativos ahí indicados como Departamentos de Estado, pues la misma Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, haciendo caso omiso de la Constitución se refiere a Departamentos de Estado y no a Departamentos Administrativos (en el proyecto de Constitución de Diciembre de 1916 no se incluyeron los Departamentos Administrativos, sólo se hizo referencia a los Secretarios de Estado y al Gobierno del Distrito Federal). Ya actualmente —como anotamos— la Ley de Secretarías considera como Departamentos al de Asuntos Agrarios, al de Turismo y al del Distrito Federal.

El criterio Departamento Administrativo ha sido prácticamente irrealizable en nuestro País, pues se creyó hacer de él algo especial, por ser algo nuevo entre nosotros adquirido de los Estados Unidos; se pensó inclusive en alejar a los Departamentos Administrativos de la política, pero el resultado no fue el esperado pues tanto el Departamento de Estado, como Secretarías de Estado ejercen atribuciones Políticas y Administrativas. Resultaría difícil de separar lo Administrativo de lo Político.

Los términos Político y Administrativo son algo abstractos, pero podríamos circunscribirlos de la manera siguiente: en el aspecto Político entendemos al Secretario de Estado o Jefe de Departamento que concurre —al frente de su Secretaría o Departamento— en unión al Presidente de la República a realizar la obra trazada por el Gobierno, cumpliendo así los fines de justicia social en forma permanente o constante. Y el aspecto Administrativo consistente en la realización efectiva de los servicios públicos, de las obras de interés social manifestadas prácticamente (el Congreso Constituyente de 1917 hablaba de atribuciones meramente Políticas: cuando el Ejecutivo convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc. O meramente Administrativas referentes a un servicio público: correos, salubridad, educación popular, etc.).

Consideramos que resultó y resulta utópico dividir los órganos de la Función Administrativa en dos grupos: Los que ejercen atribuciones meramente políticas o político-administrativas, y aquellos órganos meramente administrativos, pues tanto las Secretarías de Estado, como los Departamentos de Estado les es propio un doble carácter: Político-administrativo. Pues en última instancia si al Presidente de la República (Poder Ejecutivo o Función Administrativa) le es propio este doble carácter, necesariamente corresponderá también a sus servidores inmediatos que están al frente de los órganos de la Función Administrativa (ejemplo al Departamento Agrario le pertenece más bien un criterio político).

Con esto terminamos lo conducente a los Organos de la Función Administrativa. No ampliaremos ya, más de lo que hemos manifestado respecto de este primer capítulo de Tesis; pues tratamos de abarcar lo de más interés en relación con la Función Administrativa, cuya amplitud es evidente; esperamos haber logrado los propósitos de este capítulo, dentro de las diversas partes en que fue dividido.

## **CONCLUSIONES CORRESPONDIENTES AL PRIMER CAPITULO**

1) Concepto de Función Administrativa.—Con todos los antecedentes que expusimos en su oportunidad llegamos a la siguiente conclusión respecto del concepto de Función Administrativa.—"LA FUNCION ADMINISTRATIVA ES LA ACTIVIDAD DEL ESTADO QUE LE ES PROPIA AL PODER EJECUTIVO, DENTRO DE SU CRITERIO FORMAL, Y TIENE POR OBJETO LA EJECUCION DE LAS LEYES, MANTENIENDO ASI EL ORDEN JURIDICO VIGENTE. SU ACTUACION —SUBORDINADA AL ORDEN JURIDICO— DEBE MANIFESTARSE A TRAVES DE ACTOS CONCRETOS QUE CREEN SITUACIONES JURIDICAS PARTICULARES O INDIVIDUALES. COMPRENDIENDO TODOS LOS ACTOS MATERIALES NECESARIOS; Y FINALMENTE TODA ESA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEBE DE ENCAMINARSE A LA SATISFACCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, AL LOGRO DE OBRAS DE INTERES GENERAL, SOCIAL; YA EJECUTANDO UNA LEY O YA ACTUANDO DENTRO DE SUS FACULTADES DISCRECIONALES".

2) Su Diferencia con las Otras Funciones Estatales.—Al concluir nuestros comentarios sobre este aspecto, consideramos lo más conveniente para diferenciar las funciones estatales la forma de los actos por la que se manifiestan la Función Legislativa y la Administrativa; la Jurisdiccional alcanza actos similares a los administrativos pero tiene propósitos diferentes, veamos,

la Función Legislativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas generales, lo que la escuela Realista denomina acto-regla.

La Función Administrativa comprende los actos creadores de situaciones jurídicas particulares o individuales (Duguit agrega los actos condición).

La Función Jurisdiccional aplica la norma al caso concreto, pero su propósito es resolver sobre controversias jurídicas entre las partes, el Estado no es parte en el conflicto. En la Función Administrativa el Estado está interesado en su actividad. (Para darle más forma a la diferencia entre lo Administrativo y lo Jurisdiccional agregamos el origen que hace nacer a esta última Función y los propósitos que persigue —el primero es el conflicto entre los particulares, surgiendo así la controversia legal cuyo propósito o fin es la sentencia, este propósito es el segundo punto de que hablamos—. Y por otro lado lo Administrativo tiene fines distintos, como son los servicios públicos).

3) *Contenido; Elementos y Características de la Función Administrativa.*—Con anterioridad consideramos que el *Contenido* de la Función Administrativa debe ser el acto administrativo (acto jurídico-administrativo y actos materiales) dentro del criterio formal y en forma general, y excepcionalmente contiene también actos legislativos y actos jurisdiccionales que sólo le son propios a esta función desde el punto de vista formal, pero materialmente no es así.

*Elementos.*—Al hablar de ellos consideramos los siguientes: el elemento Formal, el elemento Ejecución, el elemento Subordinación al Orden Jurídico, la Finalidad de la Función Administrativa como otro elemento más, los efectos Limitados de la Función Administrativa se presentan como otro elemento, los Medios que usa la Función Administrativa —un elemento más—. Finalmente agregamos un elemento más que hemos denominado el elemento Social.

*Características.*—La Función Administrativa pertenece formalmente al Poder Ejecutivo. Ejecuta las leyes que dicta el Congreso de la Unión. Los actos subjetivos concretos que crean situaciones jurídicas particulares o individuales caracterizan en forma definitiva a esta función. Finalmente, la prestación de servicios públicos, la realización de obras de interés social ya ejecutando una ley o ya actuando dentro de sus facultades discrecionales (el Régimen de los Poderes de Policía es característico de esta función).

4) *ORGANOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA (SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO).*—El Poder Ejecutivo a través de la persona del Presidente de la República, no se encuentra sólo en la realización de sus funciones eminentemente sociales; le acompañan sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, que al frente de las Secretarías de Estado, y Departamentos de Estado integran como órganos que son, también la Función Administrativa. Es este elemento humano lo más cercano que en colaboración recibe el Jefe del Estado, son simples secretarios de él, pero que sin su intervención se haría materialmente imposible la vida de la Función Administrativa.

### *CITAS CORRESPONDIENTES AL PRIMER CAPITULO*

1.—Citado por Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. 1955. *lv*. Tercera Edición, págs. 231 y 232. Marcel de la Bigne de Villeneuve; *La Fin de Principe de Séparation des Pouvoirs*; Paris, 1934, pág. 128.

2.—Citado por Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*.—Librería de Manuel Porrúa S. A. 1961. *lv*. Segunda Edición. Pág. 200 José Pablo de la Herran de las Pozas. "Derecho Notarial" Editorial Aguilar. Madrid 1946. Pág. 20.

3.—Otto Mayer. *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1949. Pág. 15.

4.—Rafael Bielsa. *Derecho Administrativo*. Quinta Edición.—Tomo I. Roque Depalma. Editor. Buenos Aires. 1955. Pág. 202.

5.—Benjamín Villegas Basavilbaso. *Derecho Administrativo*.—Tomo I. Tipográfica Editorial Argentina. Buenos Aires. 1949. Pág. 41.

6.—Citado por Andrés Serra Rojas. *Ob. cit.* Pág. 222. Laband.—"Derecho Administrativo". T. II. pág. 513.

7.—Citado por Andrés Serra Rojas. *Ob. cit.* Pág. 221. Maurice Hauriou. "Derecho Administrativo". 1938. Págs. 9 a 33.

8.—Andrés Serra Rojas. *Ob. cit.* Pág. 223.

9.—Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. 1955. *lv*. Sexta Edición. Pág. 71.

10.—Citado por Benjamín Villegas Basavilbaso. Ob. cit. Tomo I. Pág. 269. Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Cuarta Edición.—Buenos Aires. 1947. Tomo I. Págs. 337 y sigs. y 343 sigs.—“Admite Bielsa tres clases de reglamentos: de ejecución, autónomos y delegados. Los primeros reducen a normas especiales los principios legales más generales; los segundos, se dictan en ejercicio de atribuciones propias o de poderes discrecionales que la administración ejerce; no se refieren directamente a la ley, pero se subordinan a los principios y limitaciones que principalmente les impone la Constitución. Los delegados son aquellos que por no ser materia de reglamentos administrativos, el Poder Legislativo delega en el Poder Ejecutivo. Los reglamentos de necesidad para este autor son substancialmente actos legislativos y formalmente actos administrativos; no los considera como un tipo de reglamento”.

11.—Rafael Bielsa. Ob. cit. Pág. 338.—El decreto es el acto que crea, modifica o extingue derechos, ya sea como una regla general (reglamento) ya como decisión particular (decretos de nombramiento, de otorgamiento de personalidad jurídica, decisiones de policía, etc.).

12.—Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958. Entró en vigor el 1º de enero de 1959. Editorial “Limsa”. México, D. F. 1963.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **(Capítulo I)**

**Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Quinta Edición. Tomo I. Roque Depalma Editor. Buenos Aires. 1955.**

**Castillo Larrañaga José y de Pina Rafael. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa S. A. México, 1954. Tercera Edición.**

**Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 1955. Iv. Sexta Edición.**

**García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 1958. Octava Edición.**

**García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Vol. I. E.I.S.A. Pizarro, 17 Madrid, 1953.**

**Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Imp. I.D.S.A. 1947. Iv. Cuarta Edición corregida.**

**Mayer Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1949.**

**Mayer Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo IV. Ediciones Erayú. Librería Editorial de Palma. S. A. C. I. Buenos Aires. 1954.**



Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S. A. 1961. iv. Segunda Edición.

Smith Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional Edinal, S. de R. L. México, D. F. 1961. Bonn, diciembre 1927.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S A. 1955. iv. Tercera Edición.

Villegas Basavilbaso Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo I. Tipográfica Editorial Argentina. Buenos Aires, 1949.

Villegas Basavilbaso Benjamín. Tomo II. 1950. Año del Libertador General San Martín.

CAPITULO II  
"CONCEPTO DE EMPRESA"

- I) CONCEPTO ECONOMICO.
- II) CONCEPTO JURIDICO.
- III) EMPRESA PUBLICA.
- IV) CONCEPTO ECONOMICO Y JURIDICO.
- V) SEMEJANZA CON OTRAS INSTITUCIONES.

## 'CAPITULO II'

### " CONCEPTO DE EMPRESA "

#### 1) CONCEPTO ECONOMICO.—

*Breve Historia del Comercio y la Empresa.*— El Concepto de Empresa ha alcanzado en los últimos lustros una trascendental y excepcional importancia, ya en el campo de lo económico como en el de lo jurídico. Es en la actividad económica donde surge la presencia del ser humano organizando los factores de la producción —capital, trabajo y elemento naturaleza— con el fin de obtener satisfactores económicos; o más fácil, desde siempre, el hombre se señala por su inclinación a crear y cambiar bienes o servicios para satisfacer sus propias necesidades y las de sus semejantes; además, si es posible obtener un lucro en esas actividades, éste será aceptado.

La Economía hace suyo el concepto de Empresa, y sobre él se interesa la doctrina económica edificando las más variadas y complejas teorías. También el Derecho desea elaborar un concepto de Empresa, la doctrina jurídica medita sobre el abstracto tema, y las leyes demuestran que aún no es posible hablar de un concepto jurídico; sin embargo este concepto es utilizado familiarmente en los más importantes estatutos jurídicos mexicanos, por lo que a nosotros respecta, que si bien no lo analizan o no nos dan un concepto preciso, o cuando lo dan, éste es económico, si lo incluyen en ineludibles relaciones jurídicas (verbigracia.— Ley Federal del Trabajo, Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, etc.). Pero antes de ampliar estos criterios que ahora sólo se antojan precarios por ser meramente introductivos, elaboremos mejor con cierto or-

den este capítulo comenzando para ello con una breve historia del Comercio, que no podemos negar camina al lado de la Empresa, y que en ocasiones parece que los dos criterios se confunden, o que posiblemente no sea mas que un sólo criterio, que por ser tan amplio se han desprendido de él algunas de sus más importantes funciones, pudiendo afirmar, que la Empresa es el Comercio mismo, primero practicado por el hombre individualmente y más tarde en forma colectiva.

No olvidemos en principio el sentido amplio que se le ha dado a la Empresa como esa acción ardua y difícil que valerosamente se comienza; o como intento o designio de hacer una cosa. También se le conoce como la asociación de varias personas para llevar a cabo negocios, proyectos, obras materiales de interés, aportando en común los gastos necesarios, y por otro lado, tener participación cada una de estas personas en las ganancias.

Históricamente también se conoció a la Empresa como aquel orgullo caballeresco, en que un guerrero se comprometía llevar a cabo —bajo juramento público— tal o cual propósito para posteriormente alcanzar cierta distinción dentro de su tribu. A este compromiso cuya exterioridad se notaba por un objeto pendiente del cuello de aquel osado caballero se le dió el nombre de Empresa, considerada ésta como símbolo o signo exterior (que en ocasiones también llevaban pintados en sus escudos por medio de emblemas, figuras, etc.); era sin duda en aquellas tribus bárbaras una acción ardua o difícil obtener el fin anhelado.

Pero, veamos, algo mas mercantil refiriéndonos a esos datos históricos del Comercio. El Comercio resulta ser una actividad tan antigua como el hombre; los seres humanos han respondido a sus necesidades por medio de dos impulsos naturales, la supervivencia y la sobrevivencia, por medio de la primera el ser humano se alimenta y cubre su cuerpo y por la segunda el hombre se multiplica.

Hicieron uso los hombres de un elemental sistema, el cambio directo, el trueque de las cosas. Pero, el Comercio seguramente nació mas tarde, cuando el mundo avanza culturalmente e inventa la moneda. Igualmente, el día que los seres humanos domestican a los animales surge el pastoreo y se presenta la conversión del hombre nómada en sedentario. Cuando fija —entonces— su residencia el ser humano es factible la agricultura, tiene nacimiento la industria de los tejidos, aparece la Propiedad (institución jurídica fundamental) y con ella la familia. Para algunos autores las primeras

memorias o noticias de la Empresa se localizan en los comienzos de los grupos primitivos como la horda, la tribu, el clan, la familia.

Con el sedentarismo los pueblos evolucionan en relación a su situación geográfica, a las condiciones portuarias de sus ciudades que nacen al margen de los ríos o a su propio temperamento. Pueden citarse pueblos fluviales como China e India. Y ríos que han contribuido al desarrollo de las poblaciones como el Nilo, Tigris y Eúfrates.

Se presenta la imperiosa necesidad de que el trueque se realice entre dos puntos distantes entre sí, en principio la dificultad de las comunicaciones, la inseguridad de los caminos por las constantes guerras y aún las presiones de quienes detentaban el poder, hacían casi imposible el que los satisfactores llegasen hasta centros de consumo, pues resultaba riesgoso y aventurado para el comerciante tal distribución de las cosas de la riqueza, pero esto no obstante, más tarde tiende a resolverse con el fomento del Estado en las comunicaciones entre los pueblos y las facilidades de transporte que se empezaron a otorgar. A esa actividad de distribución de las cosas de la riqueza, actividad de mediación se conoce desde aquellos tiempos con el nombre de Comercio, y a quienes lo practicaban se les llamó comerciantes.

Esta actividad de mediación o distribución de los factores de la producción posee un elemento esencial que es el lucro, que entre los romanos era considerado como una lesión, como una ganancia marginal; que con la existencia de la unidad de medida del valor de las cosas como lo es la moneda, era fácil la apreciación de esta diferencia, desproporción entre las ventajas obtenidas en un negocio y las cargas del mismo, conceptos propios de la actividad lucrativa.

Notemos ahora como la totalidad de los pueblos antiguos practicaron el Comercio.

China.—Las noticias sobre este pueblo se conocen gracias al viajero veneciano que atravesó toda el Asia. Efectivamente, se debe a las sugestivas relaciones del viaje de Marco Polo a la China, el conocimiento de que los chinos llegaron a obtener un evidente desarrollo de civilización y cultura. Pues desde las épocas más antiguas se produce aquí una gran actividad comercial aprovechando para ello las grandes extensiones de los ríos chinos navegables. Principalmente el comercio comprendió arroz y sedas. A través de monedas de diferentes denominaciones llevaban a cabo actividades bancarias de complejidad sorprendente. Se atribuye a este pueblo el haber or-

ganizado comercio en forma de caravanas, o sea grupo de viajeros que se reúnen para atravesar juntos grandes extensiones territoriales con el ánimo de practicar el Comercio. Estas caravanas de comerciantes son tomadas por algunos historiadores jurídicos para señalar ahí precisamente el antecedente del Comercio en Grupo, esto es, consideran esta figura histórica como el claro antecedente de las primeras Sociedades de Comerciantes, que también podemos llamar Empresa Social.

Grecia.—Antes de la dominación del Imperio Romano, fue Grecia el pueblo que más se señaló, no sólo dentro de la indescriptible cultura que de él emanó sino también en el orden económico. Espartanos y Atenienses tenían dividido por tierras el dominio económico del Peloponeso, no obstante se afirmó la supremacía de Esparta en la península Griega.

Los griegos dominaron a la península Itálica en su parte sur, denominándola ciudades con ánimos o propósitos mercantiles. También hicieron el intento de dominar la península Ibérica, pero sus afanes militares y económicos se frustraron, sin embargo fundaron varias ciudades, la más importante de ellas fue Sagunto.

Egipto.—Fue seguramente este pueblo el que dentro de la cultura fluvial destaca en forma extraordinaria. En efecto, es el Nilo el río más largo del mundo después del Amazonas, y cuna de civilizaciones milenarias de Egipto. Fue utilizado este río —fundamentalmente religioso— como cementerio; y en virtud de que el Nilo se desborda con cierta periodicidad cubriendo de lino y fertilizante las tierras desérticas, se comenta, que fue posible en esta forma descubrir el algodón, el trigo y el lino. También se habla de que se debe principalmente a la dominación egipcia, —recordemos que los pueblos de entonces trataban de dominar en principio dentro del orden guerrero y más tarde lo hacían en el orden económico— que se hace extensiva hasta Europa Continental, primordialmente, el florecimiento de la industria de los tejidos y un grande e intenso comercio en telas. Sin olvidar —claro está— finalmente, las dinastías de los faraones que construyen las ciudades.

Arabia.—Los árabes parten de la península Arábiga con la idea de invadir Europa. Se dirigen hacia el norte y someten a su poder a varios pueblos a quienes les dan a conocer principalmente las artes decorativas u ornamentación. Posteriormente son rechazados y se proyectan hacia el estrecho de Gibraltar, cruzándolo, para invadir y dominar la península Ibérica durante un lapso de ocho siglos.

El nacimiento de esas reuniones transitorias de comerciantes a pretexto de festividades religiosas, que se llamaron Ferias, se debe a los árabes, primero comerciaban con bestias de tiro, cabalgaduras, fundamentalmente, y después realizaban toda clase de actividades mercantiles.

Hacen del conocimiento de los europeos el uso del agua y ríos para que a través de diversos sistemas de canalización se dediquen a tierra fértil, esto no es otra cosa que la técnica de la irrigación. Encontramos en los califatos de Córdoba y Granada el más intensivo comercio, principalmente con el Oriente bajo el reinado del constructor de la mezquita de Córdoba (joya de la arquitectura árabe, que se conserva en la ciudad española de Córdoba, convertida en catedral, su construcción fue iniciada por Abderramán en 786 y continuada por los sucesores. Llegó a tener 1418 columnas).

También se atribuye a los árabes el nacimiento de la Letra de Cambio, a través de un documento llamado Sufatta girado a la vista o a fecha fija.

El Pueblo Hebreo.—Con posterioridad al cautiverio de Egipto, Moisés señala el camino a su pueblo el que se convierte en andante durante ocho lustros y después de ello se produce la separación de las tribus israelitas.

Es a este pueblo junto con el árabe a los que se debe el auge de todo el Comercio en el Oriente. Preponderantemente las ciudades de Ninive y Babilonia llegan a ser grandes fuentes del comercio en el Oriente. La construcción de estas ciudades es obra de árabes, asirios y hebreos.

Imperio Romano de Occidente.—El imperio romano abarcó todo el mundo conocido de aquella época. Elabora la más completa obra jurídica, en la cual se han inspirado todos los pueblos al construir sus doctrinas y al elaborar sus leyes.

Organizaron el más gigantesco comercio, (cientos de navios) practicaron la banca, llevaron a cabo toda suerte de contratos financieros de crédito. Se fomentó la ampliación de las comunicaciones por medio de carreteras con finalidades militares y comerciales. Surgieron instituciones portuarias para el tráfico mercantil.

Sin embargo a los ciudadanos romanos les estaba prohibido practicar el Comercio, la Lex Aphulia castigaba a aquellos ciudadanos que pretendieran hacer de esa actividad vil su ocupación ordinaria; por considerarse como finalidad del comercio el obtener un lucro, que no era sino un enriquecimiento marginal que lo ubicaba dentro de la Lesión.

Por eso seguramente Roma no elabora un derecho propio de los comer-

ciantes. Pues el Corpus Juris Civili solamente los ciudadanos lo usaban. Y el Jus Gentium era la proyección del Jus Civili para el exterior.— El Derecho de Gentes fue el antecedente del Derecho Internacional Público. Entonces, llegamos a la conclusión de que toda esa actividad económica que en Roma se practicó fue obra de la esclavitud.

Algunas figuras jurídicas aisladas debidas a la inspiración del Pretor Peregrino —que extiende al tráfico comercial las soluciones, procedimiento e instituciones del Jus Civili— se conocen como antecedentes, aunque no constituyen ningún derecho especial de los practicantes del comercio; entre otras encontramos la Actio Institoria y la Actio Excercitoria. Consistían ambas en hacer válidas las obligaciones del esclavo incumplido, pero no en la persona de éste, sino en la de su dueño, para evitar lo que hoy conocemos como fraude de acreedores, pues se consideraba aquí la figura jurídica de la Representación. La Actio Institoria era aplicada para asuntos mercantiles terrestres y la Excercitoria para toda suerte de actividades marítimas.

Otro antecedente de interés fueron las Societas Publicanorum y las Societas Bectigal. Los acreedores del Estado eran los Publicanos que le hacían préstamos a éste para sostener sus ejércitos invasores principalmente, y para otras actividades. El Estado pagaba a estos acreedores según la importancia del crédito, entregándoles el dominio de un barrio o de una ciudad entera, o también de un Estado o territorio, para que fijaran los impuestos, los cobraran, prestaran los indispensables servicios públicos, y el sobrante fuera aplicado a redimir sus créditos. Cuando los publicanos se organizaban en sociedades para llevar a cabo los fines citados se les denominó Sociedades de Publicanos (Societas Publicanorum). Las Societas Bectigal comprenden exactamente lo mismo de la anterior, pero poseía además el ejercicio de la facultad económico coactiva.

Estas Sociedades Publicanorum representan para algunos autores el antecedente de Sociedades de Comerciantes y antecedente de Sociedades Mercantiles.

(“Las Empresas en México son Sociedades Mercantiles”)

Lex Rodia de Jactu.—Antigua regulación del Derecho Marítimo, en esta ley se incluyó el principio jurídico del Pacto de Acheson por Avería que dió vida al comercio marítimo. Consistía en el derecho que tenía el capitán de una nave de arrojar al mar en caso de peligro inminente la mercancía más pesada, para salvar las otras mercaderías. Acto seguido los dueños



de las mercaderías salvadas tenían compromiso de pagar en proporción al valor de las mercancías perdidas en virtud de la Mancomunidad.

El Imperio Romano pierde su fuerza debido a varias causas (Invasión de los Bárbaros, destrucción de los valores fundamentales, entre otras); presentándose su caída, terminando en esta forma el Imperio Romano de Occidente.

"Edad Media".—Aparecen aquí los Estados Feudales, que no son otra cosa que extensiones territoriales de dimensiones diversas, que se encontraban bajo el dominio del Señor Feudal; y consecuentemente ese poder o dominio lo ejercía sobre los habitantes convertidos en siervos, y sobre la tierra de la cual era único propietario.

Los señores feudales dedicaron a los siervos a la actividad de la aparcería. Pero como Europa ha sido un continente carente de riqueza dentro de la agricultura, y no satisfaciendo esta actividad todas las necesidades; surgen pequeñas ciudades a la sombra del Señor Feudal, conocidas comunmente como Burgos, donde comienzan a florecer Industrias a Domicilio que constituyen el antecedente no sólo del Comercio Regional, sino que son el centro de origen de los Gremios y Corporaciones de la Edad Media. Fue tal la importancia de estas Industrias Familiares que todavía hasta nuestros días nos llegan algunas de ellas sobre todo en la fabricación de vinos (Francia, España, Italia.) Industrias de los embutidos y de la quesería. El forjado de metales y el engarce de las piedras preciosas (en las ciudades Holandesas de Amsterdam y Rotterdam, y en Amberes provincia de Bélgica). La fabricación de instrumentos de precisión (Suiza, Francia y Alemania). Cristalería (Bélgica y Alemania) y etc.

Según opinión de algunos autores, es a partir de la familia donde aparece el doble criterio de la Empresa. Empresa Individual y Empresa Social, ya fuera una persona la que la hiciera producir mediante la organización respectiva; o bien cuando la obtención de esos elementos de la producción eran resultados del esfuerzo de varias personas.

Desde la economía doméstica, que no era sino esa Industria Familiar de que hablábamos, en principio, hasta la Industria a Domicilio propiamente, donde la familia después de satisfacer sus necesidades, entregaba a la venta el sobrante de sus productos, el Comercio evoluciona.

Naciendo la figura del Artesano, que iba de casa en casa ofreciendo sus servicios, y vendiendo su mano de obra (ejem. Sastres, Zapateros, etc).

Posteriormente el Artesano se establece en su propio taller y ya no sólo presta sus servicios, sino que elabora sus productos y los vende.

La Industria a Domicilio evoluciona, apareciendo un Empresario que solicita productos que después se encargará de distribuir, ocupando a los artesanos independientes. O entre los mismos trabajadores de la Industria a Domicilio (comerciantes ambulantes), es uno de ellos el que se encarga de la distribución para el consumo.

Al transcurrir el tiempo aparece la Manufactura, representada por enormes talleres de artesanos, donde prevalecía la hechura a mano; y en un poco más de progreso de la humanidad aparece la Fábrica, aquí, bajo la dirección del Empresario se proyecta el trabajo en común, de tal manera que los productos elaborados lo son con la intervención de todos los trabajadores, que ya en ésta etapa son auxiliados en su mano de obra por el uso de maquinaria y fuerza motriz.

El progreso de estos sistemas de producción, de Empresa es evidente, ya dentro de una pequeña Empresa o ya en alguna de enormes dimensiones, pues sólo variará la intervención en menor o mayor grado del Empresario para hacer producir su negociación mercantil.

Pero no olvidemos el desarrollo que dan al comercio los Gremios y Corporaciones de la Edad Media, que con propósitos de defensa colectiva en contra del Señor Feudal, elaboran sus propias leyes para regir sus actividades comerciales; se trata de gente privilegiada, poderosa, que fincaba su dominio en el dinero, pues éstos a los que se llamó Burgueses se enriquecieron de la noche a la mañana como resultado de las grandes Empresas acometidas.

Dentro de sus funciones legislativas acudieron al Corpus Juris Civili Romano, al que hicieron algunas modificaciones, suprimiendo fórmulas, solemnidades, reduciendo los términos; con esta base, más lo elaborado por los comerciantes, dentro de sus prácticas de comercio con fundamento en la costumbre y equidad, nace un derecho humanizado, pero que exclusivamente se aplicaba a la clase de los comerciantes, es decir, fue éste un Derecho Mercantil o Derecho de los Comerciantes.

Siendo a través de los Rholes de Oleron, las Ordenanzas de Wisby, el Consulado del Mar, las Ordenanzas de Burgos, las Ordenanzas de Bilbao y algunos más, que como estatutos de mayor importancia, como Derecho Estatutario, dan una primera etapa al nacimiento del Derecho Mercantil.

Esto nos demuestra que en principio la actividad comercial estaba impregnada del carácter de subjetividad "Derecho elaborado por los comerciantes para su uso exclusivo". Pero el Derecho Mercantil pierde su subjetividad con la aparición de las ordenanzas del Ministro Colbert (Ministro de Hacienda de Luis XIV) y más precisamente con el Código de Napoleón de 1807 que dan objetividad al Derecho Mercantil, pues aquí deja de ser este derecho, exclusivo de los comerciantes para regular toda suerte de actos mercantiles.

El Código de Napoleón ha sido —por su indiscutible perfección jurídica— la obra donde se han inspirado los códigos mercantiles del mundo. Incluyó reglas generales aplicables a los comerciantes y a los actos mercantiles, reguló a los comerciantes individuales y a los colectivos (sociedades nacionales y extranjeras). Consideró todos los contratos mercantiles terrestres, marítimos y fluviales. Preceptos reguladores de los bancos. Títulos de Crédito, etc.

Dentro de la evolución del concepto de Empresa, la doctrina habla de que de esa objetividad de que nos invadió el Código de Napoleón volvemos al criterio subjetivo (sin que ello quiera decir que retornamos al concepto tradicional del Derecho Mercantil), al hablar de Empresa como unidad, o al referirnos al Empresario que la organiza. Pero nuestras leyes reconocen aún los actos mercantiles, estén o no ejecutados por Empresas exclusivamente

La obra de Napoleón tiene como antecedente el liberalismo emanado de 1789 y dentro de él las ideas de Quesney, ideas de libertad pregonadas por la escuela Fisiocrática, en contra del Mercantilismo mediante el cual el Señor Feudal trataba de llevar a cabo una constante y mayor intervención del Estado —entre otras razones por abusos y monopolio económico de los Gremios— sobre la economía y el hombre de Empresa. Los Fisiócratas defendían la libertad económica operada por el hombre libre de Empresa, ya que con ello los resultados en el progreso de las naciones serían evidentes, pues al Estado sólo se le dejaría el papel de guardian, de policía, (otros enciclopedistas afirman también los conceptos del liberalismo, y con sus ideas producen el cambio mundial de 1789).

Algunos datos sobre México.—Mendieta y Núñez habla de que es posible que haya existido entre los Aztecas normas en las cuales se sujetaba el tráfico en Tenochtitlán.

En 1552 un grupo de comerciantes de la Nueva España piden al Mo-

narca que les permita el establecimiento de un consulado, el Rey contesta afirmativamente, y aquí se le llamó Real y Pontificia Universidad de Mercaderes de la Nueva España. De las Ordenanzas que envió la Corona (Ordenanzas de Bilbao y de Burgos) prevalecen las Ordenanzas de Burgos que con pocas variantes rigen por siglos, esto es, toda la Nueva España y el México Independiente hasta 1880. En 1853 en el gabinete de Santa Ana hubo un destacado jurista, Don Teodosio Lares al que se le encarga la elaboración de lo que había de ser el primer Código de Comercio de México, que tomó como modelo el Código de Napoleón superando muchos de sus aspectos. Cae el último gobierno de Santa Ana y derogan el Código de Lares sin razón alguna y vuelven a entrar en vigor las ordenanzas de Burgos. Durante el Imperio de Maximiliano aparece nuevamente el Código de Lares y las ordenanzas de Burgos que no debían de alterar ninguno de los preceptos de Lares. Al desaparecer el Imperio, el Código de Lares también es suprimido y las ordenanzas de Burgos rigen nuevamente hasta que nace el que había de ser el segundo Código de Comercio de México de 1884, sin embargo este código no prosperó por varias fallas, entre otras las referentes a las compañías deslindadoras.

Don Porfirio Díaz nombra una comisión redactora, y surge el Código de Comercio de 1890, que aún llega hasta nuestros días bastante mutilado; pues desde entonces a la fecha ha venido padeciendo distintas derogaciones, hasta el grado de que hoy sólo conservamos de él, las reglas generales, la norma sobre comerciante individual y los procedimientos mercantiles.

Tomando en cuenta lo dicho; a partir de 1932 en que México se proyecta en el nacimiento de su industria, se nombra una comisión que se encarga de elaborar los anteproyectos de dos buenas leyes mexicanas, a saber, Ley de Sociedades Mercantiles y Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. En 1933 nace la Ley de Sociedades Cooperativas y su Reglamento. Posteriormente la Ley de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable. La Ley que creó el Banco único de emisión, Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Ley de Instituciones de Seguro y Ley del Contrato de Seguro. Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

Brevemente hemos hecho notar que la Empresa es una actividad tan antigua como el hombre mismo, pero que su evolución hacia campos mercantiles que nos den una idea más completa del concepto es más tardía. Eran los sistemas de producción los que iban dando nueva forma al Concepto de

Empresa, los adelantos de la humanidad, que en un proceso evolutivo normal llegan hasta las poderosas organizaciones modernas que son estudiadas afanosamente por Economistas y Juristas, en un incansable deseo de apropiarse de su concepto.

Hemos justificado la presencia de una breve historia del Comercio, con rasgos del Derecho Mercantil, en nuestro afán de llegar a identificar al hombre en su deseo perenne de crear y cambiar bienes o prestar servicios como lo hacen las Empresas Modernas con situaciones peculiares de épocas totalmente distantes, pues ya no estamos casi en presencia de aquella Industria Familiar o de cualquier actividad mercantil o comercial clásica (antigua), nos encontramos ahora ante una combinación o coordinación científica de esos factores de la producción —capital y trabajo— impulsados por el inevitable elemento naturaleza, y vigilados todos ellos por la inteligencia humana a través de su manifestación organizadora, cuya consecuencia será la producción de bienes o servicios que se traduzcan en satisfactores económicos para el consumo del hombre.

También hemos hecho alusión al Derecho Mercantil en breves citas históricas en el mundo y en México, si esto ha sido es porque es esta materia la que ha regulado la Empresa como Sociedad Mercantil que es en México, como lo mencionamos con antelación, pues la organización de una Sociedad Mercantil implica la existencia de una Empresa, y la relación entre ambos conceptos no la podemos negar. Otras leyes mencionan el concepto de Empresa, pero es el Derecho Mercantil el que da las bases jurídicas para que la Empresa moderna trabaje en cualquiera de las manifestaciones de derecho que nos brinda la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Pero, introduzcámonos, mejor al campo de la economía, para tratar de obtener de ella un concepto económico de Empresa.

### CONCEPTO ECONOMICO DE EMPRESA.—

La humanidad presencia una de las más grandes controversias políticas y económicas dentro de los sistemas del Liberalismo Económico (Economía Libre) y del Socialismo Científico (Economía Dirigida). Dos grandes potencias económicas se disputan los destinos del mundo conocido. Defendiendo los primeros todas las libertades, la de conciencia, la de enseñanza, la de asociación, de prensa, de locomoción, de trabajo, de intercambio, etc. Y proclamando que la Libre Empresa es el medio que ha dirigido a los

pueblos a su independencia económica, que ha otorgado la felicidad a los hombres, ha dado desarrollo y progreso a los grupos humildes, ha fomentado y practicado la dignidad humana en la persona del trabajador, y ha influido confianza en la figura del Empresario. Debemos protegernos —afirman los sostenedores del Neo-Liberalismo— de los dulces y sutiles conceptos de la socialización y del Estado convertido en casero, ganadero, agricultor, padre de familia, o más claro, en Empresario. Pues el Estado tendrá que ser regulador, pero no dirigente; debe ser guía, pero no padre; debe ser camino, pero no viajero, ya que viajero es el que utiliza el camino. Ese Estado Intervencionista o peor aún Colectivista es la negación de la Libertad, el fin de las iniciativas creadoras y progresistas, el triunfo del dictador sobre la vida de los pueblos. Por ende debemos continuar perfeccionando la Tesis de la Libre Empresa, la aplicación de la oferta y la demanda, en su sentido de humanidad y dignidad. Que cada cual trabaje, economice y piense y que el Estado se convierta en Guardián, en Vigilante encargado de conservar los intereses propios y naturales del individuo.

Son los Estados Unidos los defensores de la Libre Empresa y de la libertad del hombre en todos los órdenes. Por ello la intervención del Estado en las Empresas en aquel país es limitada, casi inexistente pues la opinión pública se encarga de vigilar y juzgar al Estado cuando éste quiere ser Empresario.

El Socialismo Radical o Científico, conocido también como Comunismo manifiesta, la dictadura del Proletariado sobre todos los elementos de la producción, la desaparición total de la Libre Empresa, pues las tierras, las fábricas, el capital, los recursos naturales y las Empresas son del Estado o del Partido. Es Rusia la otra potencia de que hablamos; que pone en práctica y lleva al poder las ideas del Marxismo-Leninismo en su Revolución de 1917. Naciendo la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) cuyo desarrollo económico y político es evidente en el mundo. El Estado es todo poderoso, dueño de vidas y haciendas. La única opinión que emana de esas tierras es la del Partido Comunista que tiene preferencia indiscutible sobre todos los habitantes de aquel país.

Todos los establecimientos y Sistemas Educativos de la Unión Soviética están al servicio del Estado; lo mismo la Banca y el Crédito, Por el control de precios y tarifas a la par de la Banca y del Crédito permite al Partido Comunista Ruso ejercer un tenaz intervencionismo en toda la economía Soviética. Los salarios que obtienen los trabajadores rusos son fija-

dos por el Estado, el cual remunera según su criterio, sin que exista recurso alguno del trabajador. Dentro de Viviendas y Alquileres, el Estado Ruso es constructor y proveedor exclusivo de casas habitación, estando lógicamente racionadas. Los Alquileres son fijados por el Estado. El Comercio, Industrias y Fábricas son también del Estado, controlando los elementos de producción industrial, lo mismo hace con la producción y venta de toda clase de artículos y bienes de consumo, regula toda la actividad fabril; teniendo también absoluto control sobre las exportaciones, divisas extranjeras, Agricultura, Minería, Transportes y Seguros, Televisión, Radio, Prensa y Editoriales, Viajes y Turismo, etc. etc. La conclusión es que está confiado al Estado la distribución de la riqueza, terminando con la Libre Empresa de intereses personalistas, edificando así la Empresa Pública que responde al interés general.

Pero aunque la influencia de estos dos regímenes sobre todos los demás pueblos de la tierra es notoria, no debemos considerarlos como únicos; pues por una parte ya el liberalismo puro debe admitir cierta intervención estatal; pues si el viejo Liberalismo, el Demoliberalismo o el Liberalismo Social (aunque con cierta inclinación estatista) prometieron la riqueza de las naciones lo cierto es que no ha sido verdad; la pobreza de muchos de los pueblos de la tierra, las necesidades vitales de quienes no tienen nada, son ejemplos de la impotencia de la Iniciativa Privada en la Empresa Libre. Y por otra parte el Socialismo abandonando cualquier criterio radical que suprima las libertades fundamentales del hombre deberá al través de sus diferentes manifestaciones intervenir en la economía de los pueblos, para repartir en forma más equitativa la riqueza de las naciones.

Por lo que a nosotros respecta, es notoria nuestra inclinación —desde nuestra Constitución de 1917— hacia un Socialismo Moderado, de Reforma Social, el cual defiende las libertades inherentes al ser humano (garantías individuales), pero cuando existen diferencias entre el interés privado y el interés público, prevalecerá necesariamente éste. Sabemos que el único medio para que subsista nuestro Estado democrático lo es, la programación de una verdadera política social y económica; al través del intervencionismo de Estado en las Empresas (Fuente de Riqueza y Bienestar Nacional), ya que nos estaremos ubicando en un sistema intermedio entre el Individualismo y el Colectivismo. Pero entendamos que no es una intervención radical por parte del Estado, el cual pide colaboración a la Iniciativa Privada para que le ayude en sus fines sociales, de interés público; y cuan-

do esto no sucede, deberá prevalecer el beneficio de las mayorías, el interés público ante un egoísta interés personal de enriquecimiento ilimitado; conduciéndose en esta forma el Estado por el camino de una Intervención Moderada, pues además se lo pedirá el Derecho, que dará legalidad a sus justos intereses, que no son otros que los de la colectividad, cuya consecuencia será el Nacimiento de Empresas Públicas o de Participación Estatal. Debiendo intervenir el Estado en Empresas que presten un verdadero Servicio de Interés Público, por considerarse como actividades propias de los Estados Modernos, o hacerlo en aquellas Empresas donde falte la Iniciativa Privada o que estando presente ésta sus funciones se traduzcan en detrimento del Interés Público. Pero, dejemos aquí el tema, que volveremos a abordar en conceptos de Empresa Pública, y continuemos ahora dentro del concepto económico de Empresa.

Con estos antecedentes la extraordinaria importancia del concepto de Empresa es evidente, efectivamente este fenómeno económico ha despertado el interés de Economistas y Juristas; siendo hasta ahora la Economía la que se ha apropiado del concepto y el Derecho tratando de hacer lo propio ha tomado el concepto Económico para hacerlo Jurídico.

Wieland define la Empresa como "Organización de los Factores de la producción —capital y trabajo— para la obtención de una ganancia ilimitada con riesgo",<sup>1</sup> Esta definición nos presenta un concepto completamente económico de Empresa. En primer lugar habla de Organización de los Factores o Elementos de la Producción, correspondiendo la organización de la Empresa a la persona del Empresario que tiene bajo su control y observación constante a los factores de la producción.

El Maestro Sergio Domínguez Vargas en su Teoría Económica nos presenta el tipo de trabajo que realiza el Empresario.<sup>2</sup>

El Empresario —dice— con relación a los elementos de la producción, tiene un tipo de actividad distinta; su trabajo es especial y tiene varios aspectos diferenciales.

"1) Es un trabajo de dirección o de coordinación; se encarga de coordinar o dirigir a los elementos productivos para poder colocar la cantidad necesaria de trabajo, de tierra o materias primas y de capital, para poder obtener con el menor costo posible, las mayores utilidades que estarán bajo su responsabilidad, ya que si hay mayores utilidades reportará un mejor beneficio para él, y si hay menos utilidad, habrá menos ganancias para él. Un empresario que no tiene elementos necesarios para poderse desen-



volver en una Empresa determinada, fracasará. Pero no por ello los obreros, capitalistas o rentistas fracasarán, fracasará él porque al final del reparto le tocará una menor parte”.

La obra citada es del año de 1960, y no alcanzó por tanto incluir el cumplimiento que se le dió a la fracción IX del artículo 123 Constitucional, en donde se hace mención a que los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las Empresas. Entonces esta es de acuerdo con el Maestro, en cuanto a que el Empresario es la persona que coordina y dirige los elementos de la producción, pero no lo estaremos en lo tocante a que las mayores utilidades de la Empresa sólo beneficiarán a él, sino que lo harán a todos los trabajadores, y por otra parte el menor número de utilidades perjudicará económicamente a todos.

Consideramos que el progreso de la Empresa a todos beneficiará, y el fracaso de la misma a todos perjudicará, sean capitalistas o accionistas u obreros. Pues la unidad económica de la negociación es clara. Naturalmente que la visión psicológica del Empresario es preponderante en el éxito o fracaso de la Empresa, su indispensable presencia al lado de la Empresa parece que se confunde con ella misma. Ambos conceptos hasta ahora son inseparables dentro de Empresas dinámicas, en movimiento, en actividad constante, cuyas ganancias (lucro) son ilimitadas en principio, pues a una mayor utilidad económica un mayor gravamen fiscal. Por otro lado el Empresario cuando a más de organizar la Empresa también es dueño o titular de la unidad patrimonial soportará el riesgo, cuya fatal consecuencia será la quiebra y suspensión de pagos. Pero aunque el Empresario no sea más que el organizador económico de la Empresa y no el dueño, la quiebra de ésta lo perjudicará a él también, como a todos los integrantes o elementos que tengan relación jurídica alguna con la Empresa, por razones evidentes y obvias. Y aunque finalmente ese menoscabo en los derechos legítimos de quienes guardaban referencia o conexión con la Empresa trate de ser reparado a través de una de las etapas finales del procedimiento de Quiebra —Graduación o Prelación de Créditos—, recordemos que la consecuencia no será otra que la precaria Moneda de Quiebra.

2) Un segundo aspecto relativo al Empresario será de acuerdo con el Lic. Domínguez Vargas el relativo a que “su trabajo es de invención. El Empresario se distingue del trabajador porque el trabajador recibe una orden y la cumple y terminada su misión no le importa a él si se van a vender baratos o caros los artículos producidos. El empresario, por el contrario, tiene

que estar constantemente aportando nuevas ideas. El hecho de calcular que trabajadores son más aptos para dedicarlos a determinadas operaciones es ya una idea que parte de la mente del Empresario para poder lograr con ello mayores ganancias".

3) Y en un tercer momento nos dice este autor que el trabajo del Empresario es de "creación de clientela. El Empresario no nada más se conforma con producir; ello no es todo el trabajo del Empresario; también necesita vender, luchar en el mercado, estudiar el consumo de los bienes que se ha ocupado en producir..."

Hemos hecho notar —con la ayuda del autor citado— la importante y trascendental función psicológica del Empresario, traducida en dirección, coordinación de los elementos que forman la Empresa, pues una buena combinación de ellos llevarán al éxito a la negociación; y finalmente las leyes de la oferta y la demanda en el campo de la economía deberán ser tan familiares para el Empresario, que de su conocimiento, se desprendan resultados felices en el mercado.

La Empresa en su consideración unitaria es ya casi un hecho en los países capitalistas modernos, esa unidad de la Empresa es sostenida por la mayoría de la doctrina, y aunque todavía prevalecen en países como el nuestro, actos aislados de comercio o de artesanía regulados además por nuestras disposiciones jurídicas, esto no sucede en países altamente desarrollados en su industria, donde estos antecedentes del Código de Napoleón respecto del criterio objetivo del Derecho Mercantil, o más precisamente, de los actos de comercio no realizados por Empresas son poco aplicables, prevaleciendo la unidad económica de la Empresa, de los actos en masa, sobre cualquier actividad improvisada, carente de organización técnica.

Entonces, una ordenada combinación de los factores de la producción cuyo objetivo teleológico sea el satisfacer necesidades humanas, al través de la prestación de bienes o servicios, constituirá la unidad económica de la Empresa con todos sus elementos esenciales que la integran inevitablemente, para que sus derechos y obligaciones sean enfocados a la negociación mercantil o Empresa, sin poder abandonar el criterio de que detrás de toda institución se encuentra la persona del hombre, y en este caso la del Empresario que regirá los destinos de la Empresa.

Barrera Graf entiende por Empresa "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servi-

cios para el mercado". Se trata —continúa— de una labor de organización llevada a cabo por el titular (Empresario) sobre el personal de la negociación y sobre el conjunto de bienes, derechos y relaciones atribuidos a ésta, o sea, sobre la hacienda comercial.

Nuevamente aparece aquí la indispensable presencia del Empresario como organizador de la Empresa, como coordinador de todos sus elementos, y el mismo autor, nos apunta los siguientes elementos de la Empresa.

Elementos.—Elementos Subjetivos de la Empresa: El Empresario y el Personal; Elemento Objetivo: Hacienda o Fondo de Comercio.<sup>4</sup>

La existencia del Empresario como organizador de la Empresa es evidente en circunstancias normales de trabajo de la negociación mercantil. Sobre la importancia de la organización y del Empresario ya hemos dicho algo; pasemos —entonces— al otro elemento subjetivo de la Empresa: El Personal, es éste el elemento subordinado a las indicaciones del Empresario, el cual deberá prestar sus servicios en la forma convenida ante el titular de la Empresa, las distintas categorías de trabajadores y empleados serán consideradas por la persona más importante de la Empresa, que lo hará seguramente tomando en cuenta la importancia de su negocio, ya que en Empresas donde existe gran número de maquinaria se suplirá ampliamente la intervención del trabajador. El Personal comprende generalmente a funcionarios, empleados, trabajadores y obreros. Los primeros participan más que el resto del personal al lado del Empresario en la organización y manejo de la Empresa, es el personal de más confianza ante los ojos del elemento principal. Las demás personas —empleados, trabajadores y (u) obreros— colaborarán bajo las instrucciones establecidas en el desarrollo y funcionamiento de la negociación mercantil.

Elemento Objetivo: Fondo de Comercio.—Estará formado por la totalidad de los elementos patrimoniales (bienes materiales e inmateriales), y además por las relaciones jurídicas suficientes para cumplir con los fines de la Empresa.

Los bienes que forman parte de la negociación pueden ser de carácter material, que serán a la vez bienes muebles (maquinaria, mercancía, etc.) o inmuebles (local comercial, fábricas, etc.); también integran el Fondo de Comercio los bienes inmateriales que son motivo de los denominados derechos de la propiedad industrial (derecho de usar el nombre comercial, marcas, exclusividad en una patente; las relaciones jurídicas que nacen o

tienen origen en los contratos de trabajo o de prestación de servicios respecto de empleados y trabajadores) y además los derechos de la propiedad comercial (ciertos derechos que tiene el Empresario-arrendatario sobre el local arrendado donde está su Empresa).

Las relaciones jurídicas comprenden los derechos y obligaciones del titular respecto de terceras personas asignadas a la figura de la Empresa. Son por ejemplo el derecho a la clientela (respeto de esa clientela por todos, para evitar mala fama), el derecho al aviamiento.— El aviamiento es producto de la inteligencia del Empresario cuya consecuencia no será otra que la prosperidad y éxito de la negociación, nada más justo que exigir el respeto a esa atinada combinación de los elementos de la Empresa, a la que el Empresario ha dado prestigio y un mayor valor económico, desprendido de actividades lucrativas obtenidas en modo afirmativo.

El elemento subjetivo actuando en forma directa sobre este otro elemento objetivo llevará a cabo los fines de la Empresa, y para ello es indispensable saber organizar esto que es tan fundamental: Los elementos Patrimoniales.

Continuando dentro del concepto económico de Empresa, notamos que algunos autores la definen simple y llanamente como la Organización de los Factores de la Producción, no obstante lo termiante de esta definición se podrían desprender claramente los elementos de la Empresa, aunque parece que aquí no está el meollo del problema, sino en la circunstancia de que la negociación debe ser organizada por cuenta propia y para obtener un lucro, pues el riesgo y las ganancias serán sobre el Empresario, no pudiendo caber aquí la figura del promotor de Empresas, que una vez organizadas las enajenase, ya que ni siquiera podríamos hablar de él como Empresario en forma precaria.

La personalidad del Empresario encuentra en los Estados modernos grande importancia, ya sea que recáiga en una persona física (comerciante individual) o Sociedad Mercantil (comerciante social), tratándose de una persona física podrá ser ella misma Empresario o nombrará representante, en caso de ser una persona moral, la sociedad normalmente nombrará un gerente o director como Empresario; lo mismo acontecerá en la Empresa Pública donde el Empresario-Estado estará representado por un director o gerente, y generalmente adoptará esta Empresa forma de Sociedad Mercantil, aunque de tal no tenga mas que el nombre.

La denominación de Empresa como tal no es unánime en la doctrina, así Roberto Mantilla Molina nos habla de negociación mercantil, definiéndola "como el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósito de lucro"<sup>5</sup>.

No puede evitar tampoco el Maestro el concepto tradicional de la Economía —organización de los factores de la producción—. También en la amplitud de su definición podrá caber el artesano y profesionista, pero tal vez aquí la desaparición física de uno de ellos termine con su afán de ofrecer servicios al público, y en la negociación mercantil esto no sucederá, pues a la muerte de la persona del Empresario, habrá otra que lo substituya (cjem. en las Sociedades Mercantiles se nombrará un director o gerente, este muere, se nombrará a otro). Esto nos indica la preponderancia de la Empresa como unidad económica que subsiste por sí sola y que puede vivir breve tiempo sin Empresario, pero con la vigilancia de los titulares o dueños que nombrarán un nuevo director-Empleador; explicándonos el criterio sistemáticamente del autor citado, pues mientras subsistan la combinación de cosas y derechos que forman la negociación, ésta continuará cumpliendo sus fines independientemente de la persona que la construyó. Además los servicios del profesionista o del artesano son personales, y los de la negociación serán impersonales.

Deberemos concluir —indicando— que prevalece en todo el concepto económico de la Empresa, a través de esa organización de los elementos de la producción, en que la doctrina está de acuerdo, por ello no ampliaremos más las citas de autores y apuntamos lo siguiente: La Empresa es la combinación ordenada de los factores de la producción, cuyo objetivo teleológico será el satisfacer necesidades humanas al través de la prestación de bienes o servicios.

Creemos en la unidad económica de la Empresa, en la cual existe de manera fundamental la organización de los elementos de la producción por parte del Empresario, pero afirmamos que la Empresa existe por sí sola, independientemente del director o gerente Empresario, cuya permanencia al frente de la Empresa puede ser transitoria y no por ello desaparecerá la Empresa como unidad económica, pues mientras en ella se combinen los elementos de la producción, satisfaciendo necesidades humanas en la prestación de bienes o servicios deberá prevalecer ésta, estando final e ineludiblemente bajo la dirección de cualquier persona física —Empleador—.

## II CONCEPTO JURIDICO DE EMPRESA.—

El Derecho no ha podido adoptar para su técnica jurídica el fenómeno de la Empresa, la Economía ha tomado para sí el Concepto, y el Derecho hace esfuerzos por apoderarse de él, al través de construcciones jurídicas, que en doctrina hasta ahora no han tenido éxito alguno, esto es, los estudiosos tratan de investigar si la Empresa es algo distinto a los elementos que la integran, es decir, si la unidad económica de la Empresa se corresponde a la unidad jurídica. No conformándose el jurista con la figura sola del Empresario —Sociedad Mercantil o persona física— que organiza la Empresa, pues aquí la doctrina lógicamente ha evolucionado dentro del concepto de comerciante individual y comerciante social (Sociedades Mercantiles, las cuales en sus diferentes manifestaciones captan para sí grandes capítulos en el Derecho Mercantil principalmente) sino que trata de encontrar una realidad jurídica de este fenómeno. Citaremos algunos esfuerzos.

La Empresa como Sujeto de Derecho.—La Empresa está dotada de vida propia, tiene características peculiares; los acreedores notarán la prosperidad del establecimiento mercantil, la clientela acudirá a aquella Empresa, porque sabe que es la mejor. Pues los acreedores respecto de las garantías de sus créditos pensarán en su seguridad meditando sobre la unidad Empresa y no sobre el Empresario que no es más que un servidor de aquella. Y la clientela a su vez, tendrá sus ojos más sobre el negocio, que en la persona que está al frente.

La crítica a estos conceptos está en que la Empresa es objeto de derecho y no puede ser sujeto también, el sujeto de derecho será el titular que dispone de la Empresa como le parece, las deudas él las solventará y los créditos a él beneficiarán, y cuando él lo desee podrá vender el negocio.

La Empresa como Patrimonio Separado.—El patrimonio de la Empresa es autónomo, tiene independencia del patrimonio del comerciante que lo dirige, o bien es un patrimonio afectación. Pero en nuestro derecho no hay patrimonio sin sujeto.

Empresa como Universalidad.—Consideran a la Empresa como una pluralidad de objetos efectivos de derecho que constituyen un conjunto, y que el ordenamiento jurídico le da un tratamiento jurídico unitario adecuado.

Aquí la complejidad del problema se agranda, puesto que el tema de

la Universalidad es todavía muy discutido y si a él agregamos el de la Empresa, serán generaciones futuras muy lejanas a las nuestras las que resuelvan el problema.

**Teorías Atómicas.**—No existe una consideración unitaria de la Empresa, pues ésta se descompone en diversos de sus elementos, sin que sean dables situaciones jurídicas sobre la negociación.

En fin, sería interminable hacer referencia a la doctrina que ha opinado en estas teorías y que ha elaborado otras tratando de encontrar la naturaleza jurídica de la Empresa. No ha sido posible, aún, darle un concepto jurídico a la Empresa, piensa igual Barrera Graf cuando dice "El concepto de la empresa es un concepto económico y los datos que se utilizan para caracterizarla, aún no han sido asimilados completamente por el derecho"<sup>6</sup>.

Otras consideraciones dan los autores para justificar la inexistencia de un concepto jurídico de Empresa, todos nos llevarán a esa misma conclusión final, no tenemos ahora sino formas jurídicas de la Empresa, sin constituir un verdadero concepto de derecho.

**Legislación.**—Nuestra Legislación Mexicana en ocasiones nos otorga algún concepto de Empresa, acudiendo a la economía para esos fines. Pero sobre todo utiliza el concepto en gran cantidad de leyes, dándole por lo menos cierta forma jurídica y una gran importancia en su desarrollo que manifestado en diferentes disposiciones —alcanza la Empresa— significación en el mundo de las grandes organizaciones productoras de satisfactores económicos.

El artículo 75 del Código de Comercio hace referencia a varias clases de Empresas —Empresas de Abastecimientos y Suministros, de Construcciones y Trabajos Públicos y Privados; de Transportes y de Turismo; Librerías y Empresas Editoriales y Tipográficas, de Espectáculos Públicos, de Seguros, etc. etc.

No encontramos en esta disposición un concepto jurídico de Empresa, ya que sus citas al fenómeno son aisladas, pero esto no obstante al referirse este precepto a los distintos actos de comercio —incluyendo los derivados de una Empresa— no olvida la importancia de este concepto, que finalmente es aquí —como en otras disposiciones— un concepto económico, ya que de todas las Empresas enumeradas por el artículo 75 se deducirá la combinación o coordinación de los factores económicos de la producción.

Como antecedente histórico-jurídico en la doctrina podemos recordar la antigua disposición que dentro de la Ley del Impuesto sobre la Renta se hacía respecto de la Empresa dándonos un concepto de ella. Tomamos el precepto de la obra de Barrera Graf, pues la edición de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1963 ya no define a la Empresa por las diversas reformas y adiciones que ha sufrido esta ley, y más concretamente los incisos del artículo 125, por decreto de 28 de Diciembre de 1961, publicado el 30 del mismo mes y año.

La fracción XII, párrafo segundo del artículo 125 de la Ley del Impuesto sobre la Renta definía a la negociación comercial como "el conjunto de bienes organizados con fines de lucro, que requiere, para producir ingresos, materia prima, maquinaria, elemento humano, y gastos de operación, o alguno o algunos de estos factores"<sup>7</sup>.

En esta forma, este precepto menciona los elementos de la Empresa como aptos para obtener ingresos, siendo fundamental el lucro o ganancia como finalidad de la negociación. Ya que una ganancia ilimitada en una Empresa estará vigilada por las leyes impositivas. No obstante el haberse suprimido esta definición del artículo 125 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ésta sigue dedicando este precepto a la Cédula VI correspondiente a Imposición de Capitales al sujeto y a la fuente de ingreso.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 35 nos habla de que la sustitución del patrón no afectará los contratos de trabajo existentes. El patrón sustituido será solidariamente responsable . . ."

En el comentario del precepto se dice que el fenómeno jurídico de la sustitución de patrón tiene lugar cuando éste vende o traspasa la Empresa íntegramente; en la inteligencia de que el cambio de dueño no modifica en lo absoluto la relación de trabajo. Asumiendo el nuevo patrón todas las responsabilidades del sustituido, de acuerdo a la ley. —Y la jurisprudencia afirma al lado de la doctrina— pronunciándose en el sentido de que, en el contrato de trabajo surge una relación entre el trabajador y la unidad económica donde presta sus servicios, independientemente de la persona que la posea . . . .<sup>8</sup>

Aquí notamos la expresión unidad económica, como concepto que la Ley del Trabajo da a la Empresa, donde prevalece ésta en relación al titular de la misma

Algunos artículos más de la L.F.T. aluden al concepto de Empresa,



mostrando lo importante del fenómeno en la actualidad; finalmente nuestro ordenamiento máximo en su artículo 123 se refiere a ella, como ya fue indicado líneas atrás, respecto de que, los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades de la Empresa (fracción IX).

Importantes artículos encontramos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito referentes a los créditos de habilitación o avío y a los refaccionarios. Recordemos que el crédito de habilitación o avío es una forma de apertura de crédito, en la cual el importe de la apertura de crédito tiene que invertirse en la adquisición de materias primas y materiales, pagos de salarios o gastos directos de explotación de la *Empresa* del acreditado; quedando garantizado con las materias primas adquiridas y con los frutos que se obtengan del crédito. Este crédito se concede tanto para la agricultura, como para la industria y el comercio.

**Crédito Refaccionario.**—Es una forma de apertura de crédito, cuyo importe se destina a la adquisición de maquinaria, a la realización de obras necesarias para la producción de la *Empresa*; que tiene como garantía los inmuebles adquiridos y los bienes que forman parte de la Empresa.

La diferencia entre ambos tipos de apertura de crédito es difícil, y es problema de la competencia de las Operaciones de Crédito, nosotros sólo nos corresponde hacer notar la mención que hace la L.G.T.O.C. al concepto de Empresa dentro de estas formas de apertura de crédito (artículos 321 y siguientes).

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos a lo largo de su articulado hace mención a la Empresa, pues el enfoque de la Ley no está limitado a la noción de comerciante, sino que es una noción Empresarial, considerando Rodríguez y Rodríguez la importancia de la Empresa en la Suspensión de Pagos según lo presume el artículo segundo de la citada Ley.

También la Legislación Bancaria, como la Procesal Civil hacen referencia al concepto; pero no debemos extendernos más en nuestra legislación, hemos hecho breves citas a ella pues si hubiésemos sido detallistas en nuestra exposición la labor sería interminable, ya que la trascendencia de la Empresa es evidente y acaloradamente discutida por la doctrina, pero no obstante podemos concluir que los estudiosos del derecho no han podido aún apropiarse de un concepto jurídico de Empresa, pues la influencia de la Economía sobre el concepto, hace el trabajo arduo y complicado.

### III EMPRESA PUBLICA.—

Liberalismo y Estatismo —como anotábamos— considerando sistemas ideológicos antagónicos que anhelan la dominación de la totalidad del Orden Jurídico o del Estado Moderno. Sin embargo, posiblemente la mayoría de los pueblos no desean inclinarse a uno o a otro sistema radical, pues llegar a los extremos sería altamente perjudicial en los destinos de la humanidad.

No podemos conformarnos con el Estado-Gendarme de que nos hablaba el decadente liberalismo, ni tampoco preferimos la intervención total del Estado como dueño absoluto de las libertades del hombre.

Una posición ecléctica —tal vez—, es la más adecuada dentro de un Socialismo Moderado, traducido a través de un intervencionismo de Estado en la vida económica de los pueblos, protegiendo en esta forma el interés público, social, que no supieron cuidar los liberales clásicos, pues escudándose en el *laissez faire* o esbozando la igualdad de los hombres se apoderaron de las fuentes de la riqueza, y no pudieron en ningún momento recordar que eran unos cuantos privilegiados los acaparadores de la riqueza, encontrándose a su alrededor seres humanos que carecían de lo indispensable para satisfacer sus necesidades. Los Estados modernos no pueden aceptar tales privilegios de enriquecimiento ilimitado en detrimento de clases carentes de lo más necesario.

En México —por lo que a nosotros respecta— el Estado ha intervenido en la vida económica de los particulares al través de las Empresas Públicas y Empresas de Participación Estatal, convirtiéndose en esta forma, de un Estado Administrador, Juez y Legislador, en un Estado-Empresario protector del interés público de la colectividad en razón de su injerencia en toda suerte de actividades económicas.

Ahora, estas intervenciones del Estado Mexicano, no son de ninguna manera aventuradas señalando al Estado como un mal Empresario, sus deseos de interés público hacen que cada nacimiento de una Empresa Pública sea meditado por nuestros gobernantes. En un principio, se percata el Estado que en ocasiones no está presente el capital privado en alguna actividad económica en que se le necesite, por diversas causas: Temor del particular de invertir su capital en Empresas donde la ganancia o el lucro fueren dudosos, insuficiencia privada para levantar una gran Empresa ...etc., ante esta necesidad imperiosa el Estado crea la Empresa Pública.

También se va notando la intervención económica del Estado a través

de la concesión administrativa (dada a una Empresa privada), pero posteriormente se dará cuenta el Estado de que es más conveniente prestar él mismo determinado Servicio de interés Público que la persona del concesionario, naciendo primeramente las Sociedades Mixtas (capital público y privado), y después sólo el Estado prestará el Servicio de interés Público, ya que es indiscutible que los Servicios Públicos deben y deberán algún día —como está sucediendo en Inglaterra— prestarse exclusivamente por el Estado, ya que la importancia del Servicio Público es evidente, pues se traduce en satisfacción de necesidades colectivas. Al respecto el Maestro Serra Rojas apunta "El servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público"<sup>9</sup>

Consideramos lo trascendental que es la prestación de un Servicio Público, y aunque en nuestro país todavía encontramos numerosos casos de servicios públicos prestados por particulares, que apegándose a los derechos que les otorgó la concesión de la Administración Pública, lucran con la satisfacción de intereses colectivos, esto no se ve mal, si alimentan el interés público, pero creemos que mejor sería aceptar al Estado como única Empresa que prestara los servicios públicos; que aunque dice la doctrina que el concepto de este criterio está en crisis no podemos negar que servicios públicos son por ejemplo la electricidad, el agua, el gas, los transportes públicos, las telecomunicaciones, etc. Y si el concepto está en crisis la ley podría decirnos cuales son estos servicios, y prestarlos todos el Estado mismo y no sólo unos cuantos. Seguramente la eficacia en la prestación del servicio aumentaría considerablemente estando en manos de Empresas Públicas, pues el desinterés del Estado en percibir una ganancia, hará que ese lucro que antes obtenía el particular se proyecte ahora en beneficio de un mejor servicio en bien del interés general, y si finalmente se obtiene —a más de un excelente servicio— una ganancia, esta se aplicará —sin duda— a beneficios colectivos, fomentando otras Empresas Públicas o se reinvertirá en la misma, según exigencias técnicas y sociales. (Por ejemplo, empíricamente no podemos negar la eficiencia en la prestación del servicio de la Electricidad por Empresas Públicas; no pudiendo decir lo mismo de la Empresa Privada Teléfonos de México S. A., que si no es malo su servicio, tampoco lo es bueno, ni mucho menos eficiente, permaneciendo en una mediocridad evidente.)

Más tarde, el Estado interviene en las Empresas privadas ya establecidas y al través del fenómeno de la Nacionalización las hace Públicas por considerarlas de verdadero interés nacional o público, ya que constituyen para el país grandes fuentes de riqueza, siendo más conveniente beneficiar a la colectividad que continuar consintiendo egoístas intereses —los más de las veces extranjeros— privados. Nos dice Maurice Duverger: "Se designa con el nombre de Empresas nacionales a las Empresas que, perteneciendo en otro tiempo a los particulares, han sido asumidas por el Estado: esta operación se llama nacionalización".<sup>10</sup>

En esta forma, alejados de conceptos liberales clásicos, consideramos al Estado Mexicano moderno como un diligente Empresario, pues como jamás se pensó se le ve ahora como organizador de los elementos de la producción, cuyo objetivo será satisfacer necesidades humanas al través de la prestación de bienes o servicios, prevaleciendo en todos sus actos el interés público de la colectividad.

Como las Empresas en México son Sociedades Mercantiles que someten su funcionamiento a normas privadas como lo es la Ley de Sociedades Mercantiles; la intervención del Estado en las Empresas normalmente hará que éste siga adoptando la misma forma que tuvo por ejemplo una sociedad anónima (Empresa privada), de la que ha adquirido la totalidad de las acciones. Aunque la consideración de sociedades unimembres no es aceptada por nuestra ley, exigiendo cinco socios mínimo; la constitución de la sociedad anónima de la Empresa Pública del Estado es un hecho, no obstante que no tendrá de ella más que las siglas, pues también carecerá de asamblea de accionistas, ya que el único socio es el Estado, y el Consejo de Administración lo integrarán representantes de varias Secretarías de Estado. Siendo nombrado el director o gerente por el Presidente de la República.

Sometiéndose el Estado-Empresario a normas privadas, como cualquier Empresa, dando origen a dos fenómenos: privatización de la actividad del Estado y publicización de la actividad de los particulares. En esta forma nos dice el Maestro Alfonso Nava Negrete: "En efecto ambos fenómenos son la consecuencia inmediata del intervencionismo económico del Estado en que vivimos. Uno y otro fenómeno íntimamente ligados producen sin embargo efectos distintos. La privatización de la actividad del Estado amplía la esfera de acción de éste. La publicización de la actividad de los particulares además de ampliar la radio de acción del Estado y de reducir la de éstos, minimiza el terreno en que ha venido actuando el derecho privado". "

#### IV CONCEPTO ECONOMICO Y JURIDICO.—

La misma dificultad, y aún más pronunciada, se nos presenta, dentro de la Empresa Pública al tratar de encontrar un concepto jurídico, pues más bien deberemos de hablar de un concepto eminentemente económico. Entendemos a la "Empresa Pública como un organismo económico que combinará en forma ordenada los elementos de la producción, y cuyo objetivo teleológico será satisfacer necesidades humanas a través de prestación de bienes o servicios, prevaleciendo en todos sus actos el interés público; adquiriendo una calidad de organismo descentralizado o de Empresa de Participación Estatal".

Encontramos, aquí en primer término al Estado-Empesario que coordinará los elementos de la producción para obtener satisfactores económicos. El Estado estará aquí representado en la persona del director o gerente de la Empresa nombrado por el Ejecutivo. Y se deberá principalmente a la inteligencia de este director o gerente el éxito de la Empresa, debiendo escuchar a los integrantes del Consejo de Administración o enviados del Presidente de la República. La preparación y conocimientos técnicos de los directores de Empresas Estatales serán considerados por el Jefe del Estado para hacer las designaciones más adecuadas y oportunas. Si el funcionario no hace prosperar la Empresa que se le ha encomendado en nombre de la Nación, tendrá que renunciar al alto cargo en bien de los intereses públicos que ahí se protegen. Sostenemos que el problema radica eminentemente en la persona que está al frente de la Empresa. Pues si con todos los elementos necesarios, y las experiencias obtenidas la Empresa no produce bienes o servicios en la forma esperada por el público, esta persona de que hablamos tendrá que ceder su sitio a una de más preparación que sea señalada por el Ejecutivo de la Unión.

Los Elementos principales de la Empresa Pública serán:

**Propiedad Pública.**—El Estado es el propietario de los bienes que integran el patrimonio de la Empresa.

**Fines de Interés Público.**—No queremos decir aquí, que la Empresa Pública necesariamente tenga que prestar un servicio público, sino que consideramos que en cualquier Empresa de Estado dedíquese a tal o cual actividad económica prevalece el interés público como inseparable concepto social de la misión del Estado moderno, pues es el motivo más poderoso que lleva al Estado a convertirse en Empresario. Si la Empresa finalmente obtiene

ganancias serán evidentemente enfocadas a diferentes actividades públicas del mismo Estado (Invertir en la misma Empresa, fomentar otras, etc.).

**Actividad Económica.**—La Empresa Pública deberá realizar actividades económicas pues combinando o coordinando los factores de la producción no se le puede negar el carácter de organismo económico.

El Maestro Alfonso Nava Negrete define la Empresa Pública en esta forma: "Empresa Pública es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes o servicios".<sup>12</sup>

Su carácter económico —continúa el Maestro— que traduce la palabra Empresa, exige su autonomía frente al Estado, pero la palabra pública debe traducirse en obediencia al Estado, quien la controlará y llevará su dirección".

Agrega además, "Si hemos afirmado que el carácter público de estas Empresas deriva de su función de interés público y de la apropiación estatal de los bienes que integran su patrimonio, obtenemos de aquí dos importantes consecuencias: el Estado es propietario y director de las Empresas Públicas. De esta doble titularidad estatal y ser un organismo económico procede el régimen jurídico especial de tales Empresas. 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 esto es precisamente lo que da unidad y originalidad a la noción de Empresa Pública: conciliar dos regímenes jurídicos en la realización de tareas económicas de interés público"

En un principio hemos hecho alusión al concepto organismo descentralizado en referencia a la Empresa Pública. "La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental".<sup>13</sup>

Esta definición nos muestra el concepto de la descentralización con una claridad absoluta. Recordemos que existe la descentralización administrativa regional y la descentralización administrativa por servicio, algunos autores hablan también de la descentralización por colaboración, que significa una especie de ayuda, de cooperación de los particulares hacia el Estado. Pero generalmente la doctrina administrativa rechaza esta clase de descentralización. Entre nosotros son conocidas ampliamente las dos primeras, siendo la regional una descentralización de tipo político más bien, pues en nuestro movimiento de

1910 una de las banderas que lo llevó al triunfo fue el Municipio Libre (la otra fue la no reelección). Consecuentemente al través del artículo 115 Constitucional el Municipio Libre adquiere privilegios o características de la descentralización por región, tomando para sí personalidad jurídica y patrimonio propio.

Al lado de esta forma de organización administrativa se encuentra la descentralización por servicio que responde mas bien a intereses de carácter técnico y financiero; viviendo al lado de la centralización administrativa se encuentra separada de ella por razones obvias de no llevar al centro todas las actividades económicas y culturales que el Estado realiza, pues la congestión de la administración pública traería consecuencias negativas a un sano funcionamiento del Estado.

Las características esenciales de la descentralización por servicio son: la personalidad jurídica; el patrimonio propio y autonomía orgánica. La personalidad jurídica otorgada por la ley es distinta a la personalidad de la administración pública, con el objeto de que sea sujeto de derechos y obligaciones. El patrimonio es propio porque el organismo dispone de él para cumplir con sus fines y al través de la autonomía orgánica se le permite actuar con liberalidad en sus actos. Todo esto no quiere decir que este organismo esté aislado de la administración, pues ninguna de estas características le dan independencia del Estado, pues los organismos descentralizados continuarán unidos al destino de la nación, y si ésta les concede cierta independencia no es mas que meramente administrativa. Ya que todos vinculados formarán el Estado todo, reservándose éste el poder de vigilancia y control sobre estos organismos.

Las Empresas Públicas son organismos descentralizados que prestan un servicio económico, pues existen otros organismos con esta misma forma administrativa que no obstante tener personalidad jurídica, patrimonio propio, interés público, carecen de funciones económicas, y por tanto no se pueden considerar como Empresas Públicas, pues sus fines son más bien culturales.

Nava Negrete nos aclara el problema diciendo "La Empresa Pública de propiedad pública unicamente, es una organización administrativa creada por el Estado. El servicio público económico que realiza es a través de una personalidad jurídica y con un patrimonio propio. Su estructura administrativa le hace formar parte de la administración pública en general, pero su autonomía le permite actuar separadamente. Funciona con una personalidad dis-

tinta a la del Estado y sus operaciones e inversiones encuentran apoyo en un patrimonio propio, sin que su presupuesto forme parte del presupuesto general del Estado. Pero su autonomía y funciones económicas no rompen con la unidad de la administración, pues logran armonizar con ella en virtud de estar vinculada con el Estado a través de la tutela económica que este ejerce sobre aquella".<sup>14</sup>

Y el artículo 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 23 de Diciembre de 1965 nos informa:

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

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

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

Cuando en la presente Ley se mencione a los organismos descentralizados, se dirá simplemente organismos.

## SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA O EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL.

Una de las formas como el Estado concilia el interés de los particulares con el propio es la llamada Sociedad de Participación Estatal o Sociedad de Economía Mixta, donde se asocia el interés del Estado con el privado.

Generalmente es una sociedad anónima donde el estado aparece con carácter de accionista, ya mayoritario, ya minoritario. Cuando el Estado ha comprado la mayoría de las acciones nos encontramos ante una Empresa Pública, organismo descentralizado, donde el capital privado es minoritario. No desaparecerá el órgano supremo de la S.A., o sea la asamblea de socios, ni el consejo de administración, pero será el Estado el que diga la última palabra en las decisiones de la Empresa Mixta, pues la dirección y funcio-



namiento estarán a su cargo. De ninguna manera se podrá conservar —no obstante— la pureza de la S.A., del Derecho Mercantil.

Cuando el Estado es socio minoritario, su labor más bien se traducirá en un control y vigilancia hacia la sociedad, percatándose de que ésta cumpla con el fin social que se ha propuesto, en virtud de intereses públicos protegidos por el Estado.

Por tal el Estado, ya sea, evitando la desaparición de una Empresa privada, por infructuosa para sus titulares, o fomentando otras económicamente, comprará la mayoría de las acciones, convirtiéndose en socio de los particulares.

La Sociedad de Economía Mixta en donde el Estado es socio mayoritario, será Empresa Pública. La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal —citada— nos dice:

Artículo 3o. Para los fines de esta Ley se consideran Empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

I.—Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social de las acciones de la Empresa;

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

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

Cuando en la presente Ley se mencione a las Empresas de participación estatal se dirá simplemente "Empresas"

La importancia de la Empresa Pública ha preocupado a la doctrina del mundo occidental principalmente. Y encontramos que en un país de tan arraigadas tradiciones como lo es Inglaterra, ésta se presenta no sólo en la inevitable doctrina, sino en la práctica de este pueblo anglosajón. En efecto los ingleses han emprendido la tarea de nacionalizar una serie de Empresas que consideran básicas para la economía de la Gran Bretaña.

Robson en su obra *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*<sup>15</sup> dice que la gran masa de la Empresa Pública puede dividirse en siete grandes

categorías, existiendo Empresas pertenecientes a estos grupos en pocos, en muchos o en todos los países, y son las siguientes:

Los servicios públicos, estos deberán ser tan esenciales que requieran la intervención oficial; y, además el servicio debe ser monopolístico. La primera categoría plantea el problema de qué es lo esencial, pues este criterio es sumamente voluble influyendo infinidad de circunstancias (de tiempo, espacio, sociales, etc.) pues los lujos de ayer son las necesidades de hoy; no obstante afirma el autor que son servicios públicos el agua, el gas, la electricidad y los puertos.

En México —de acuerdo con esta doctrina— servicios públicos como el agua y la electricidad son prestados por el Estado, al través el primero de un organismo centralizado (D.D.F.), y el segundo a través de Empresas Públicas (Comisión Federal de Electricidad). El servicio del Gas es prestado por Empresas privadas aún. Y finalmente los puertos en México son propiedad de la Nación.

Transportes y Comunicaciones.—Constituyen o parecen constituir un grupo de Empresas que tienen conexión entre sí, comprendiendo, los ferrocarriles, los servicios de autobuses, trolebuses y tranvías, las líneas aéreas, los aeroplanos, las vías de navegación marítima y las fluviales, los servicios de teléfonos y telégrafos, los servicios de correos.

En México algunos de estos servicios los prestan organismos descentralizados y centralizados en otros casos. Teniendo por ejemplo a Empresas Públicas como Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril Chihuahua-Pacífico S.A., Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal; no obstante hay Empresas privadas que prestan algunos de estos servicios, como las respectivas líneas de autobuses o camiones urbanos y otros casos, en los que ya se hace necesaria la presencia de Empresas Públicas que presten tan importantes servicios. Además encontramos a Empresas de Participación Estatal prestando servicios de navegación aérea: Aerolíneas Mexicanas, S. A., Aeronaves de México S.A., Las vías de navegación marítima en la debida extensión territorial, y las vías de navegación fluvial son propiedad de la Nación, y finalmente los servicios de correos y telégrafos son prestados por organismos centralizados. Quedando la categoría de Empresa privada a Teléfonos de México S.A., que requiere urgentemente la adquisición de las acciones por parte del Estado constituyendo la nacionalización o mexicanización de un servicio tan importante para la vida moderna del país, dando

lugar a una nueva Empresa Pública o de Participación Estatal, patrimonio exclusivo del pueblo de México.

**Banca Crédito y Seguros.**—Este apartado constituye una clara manifestación de Empresa Pública que engloba los bancos centrales, bancos comerciales o de negocios y bancos de ahorro. También compañías de seguros.

En México la intervención del Estado en el campo de las actividades bancarias se ha notado en los últimos lustros, ya que —vervigracia— a través de sus Empresas Públicas (organismos descentralizados) como el Banco de México S.A., Nacional Financiera S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. de C.V., Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro S.A., Patronato del Ahorro Nacional., Aseguradora Mexicana S.A. de C.V., y etc., lleva a cabo toda suerte de operaciones de crédito. Sin embargo la Banca en México pertenece en gran parte a instituciones de crédito privadas, que realizan toda clase de operaciones crediticias lucrando con el dinero ajeno y recibiendo los privilegios de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Posiblemente sea necesaria la creación de Empresas Públicas por parte del Estado, nacionalizando estas Empresas privadas ya que constituyen una de las principales —si no la principal— fuente de riqueza del país. Pues teniendo el Estado la propiedad pública de las instituciones de crédito estas serán enfocadas a satisfacer los intereses públicos, primero al través del crédito y más tarde invertir —lo que ahora es lucro personal de banqueros— en obras de beneficio social y colectivo.

**Proyectos de Desarrollo con fines múltiples.**—Fines múltiples: urbanos, rurales, agricultura, forestales, mineros, construcción de carreteras...etc.

La apreciación que hace aquí el autor inglés es algo abstracta y compleja, pero en términos generales podemos afirmar que el Estado Mexicano cumple estos fines, entre otros de igual o mayor importancia al través de sus organismos centralizados o descentralizados.

**Industrias Básicas ya establecidas.**—En este apartado se incluyen aquellas industrias o servicios de importancia para la economía que ya han sido establecidas por la Empresa privada y que posteriormente son transferidas al sector público de una u otra forma.

En México los casos típicos que podemos mencionar de acuerdo al criterio anterior son Petróleos Mexicanos y la Industria Eléctrica cuyos servi-

cios de estas Empresas —ahora Públicas— eran prestados por Empresas privadas.

**Industrias o Servicios Nuevos.**—En muchos países la Empresa Pública ha sido una fuerza impulsora de esta industria.

En México —apunta el Maestro Alfonso Nava Negrete— al hablar de las Empresas de Economía Mixta que un primer motivo que impulsa al Estado al intervenir en las Empresas privadas es salvarlas del desastre financiero cuyas consecuencias podrían ir en detrimento de la economía y un segundo motivo (que es el que nos interesa) es la intervención del Estado como “un medio de impulsar o desarrollar determinados sectores económicos, deficientes en la iniciativa privada o inexistentes, con la respectiva ventaja económica (Altos Hornos de México S.A., Ayotla Textil S.A., Diesel Nacional, S. A.)”<sup>16</sup>

**Actividades Culturales.**—Se comprende aquí una elevada cifra de funciones o servicios dentro del campo de las artes o diversiones, como también el de la ciencia y la enseñanza que el Estado ha promovido, subvencionado o financiado de diversas formas.

Los servicios de radio y televisión corresponden a esta categoría.

En México dentro del fomento cultural y de investigación científica el Estado se ha preocupado en ello creando numerosos organismos descentralizados, pero como no prestan un servicio económico, ya que sus actividades carecen de este fin no se pueden considerar como Empresas Públicas aunque tengan cierta autonomía, sus bienes sean propiedad pública y su interés sea público.

Los servicios públicos de radio y televisión cuya vida se hace a base de la publicidad negativa, corresponderá al Estado estudiar las concesiones que hicieron nacer tales Empresas privadas.

Esto nos muestra la importancia que en el mundo ha adquirido la Empresa Pública, de la cual, según Robson estas son sus principales características:<sup>17</sup>

“El primer principio fundamental de la Corporación Pública —Empresa Pública— es su inmunidad a la investigación parlamentaria en lo conducente a la dirección del negocio, por ser algo diferente de su política. Sin embargo, no podemos afirmar que la corporación pública sea inmune en todos los sentidos a la interferencia política, ya que está sujeta a un grado considerable

de fiscalización ministerial. Esto implica una responsabilidad del ministro ante el parlamento . . ."

En México sucede mas o menos lo mismo. El Congreso no tiene injerencia directa en la Empresa Pública, pues si el poder Legislativo intervino —a través de una ley— en el nacimiento de la Empresa, luego se desvincula de ésta, para ser el Poder Ejecutivo a través de sus Secretarías de Estado el que tenga un control técnico y administrativo sobre las Empresas Públicas, aquí podría aparecer la fiscalización ministerial de que nos habla Robson, y la responsabilidad del ministro hacia el Congreso (en México, artículo 93 constitucional) hará que éste pida informes detallados sobre el control que el Secretario de Estado ha tenido sobre determinada Empresa, (relación indirecta del Congreso con las Empresas Públicas).

"El segundo principio fundamental es el desinterés. El estatuto o carta constitucional señala en cada caso el objetivo público a seguir por cada corporación".

Este criterio del desinterés es considerado por Robson al través de ejemplos de algunas de las corporaciones públicas existentes en Inglaterra y nos dice, que en efecto, podrá existir una ganancia en tales corporaciones, pero ésta no será aplicada en beneficio del director de la Empresa o de los administradores, como sería el caso de una Empresa privada que tendría que repartir sus ganancias entre los accionistas, en la corporación pública podrán crearse fondos de reserva y el manejo de esos fondos se dejará a la discreción de la corporación afectada, aunque el ministerio tiene la facultad de dar instrucciones acerca del manejo del fondo. Pudiendo aplicar los fondos a los objetivos públicos definidos en su acta de creación.

Esta característica del desinterés existe en las Empresas Públicas en México, puesto que en ellas no existe la finalidad de lucro, y las ganancias —si las hay— no beneficiarán a su director o gerente o junta directiva, sino que serán aplicadas al interés público de la Empresa, dando un mejor servicio, bajando los precios o fomentando la creación de otras Empresas Públicas. Con estas finalidades es loable considerar las ganancias en las Empresas Públicas, pues preferible una ganancia ilimitada que reportar pérdidas, aunque esto último cuando el servicio prestado es de verdadero interés público y social no importará al Estado.

"Un tercer principio de la corporación pública es que sus empleados no son funcionarios del Estado. Esto se aplica no solamente a los miembros

del consejo directivo, sino también a los asalariados de plantilla". Esto quiere decir —apunta Robson— que la administración central no puede fiscalizar las condiciones de trabajo.

En México la situación es similar, pues los miembros de las Empresas Públicas —Director o Gerente, empleados, etc.— no estarán sujetos sus actos de trabajo al Gobierno Central o Administración Pública, conduciéndose por ordenamientos propios, y por la legislación común, no siendo por tanto burócratas.

"Un cuarto principio fundamental de las corporaciones públicas es la independencia de su economía. La economía de las corporaciones públicas está separada del presupuesto nacional, aunque existe un considerable grado de fiscalización del tesoro sobre ciertos aspectos de las operaciones financieras de las corporaciones públicas. Además, el desarrollo del capital suele estar financiado a base de fondos públicos; y, en algunos casos, se conceden subvenciones anuales votadas por el parlamento".

En México sucede algo similar, ya que las Empresas Públicas tienen un patrimonio autónomo separado del presupuesto general del Gobierno, no obstante el Estado tiene un control sobre la economía de las Empresas, dando lugar, —en ocasiones— a negociar el capital de las Empresas Públicas con los fondos públicos o subvencionar a las Empresas cuando estas lo necesiten.

"Un quinto principio fundamental de la corporación pública es que los miembros y el presidente suelen ser contratados por un número determinado de años". Los Cargos —apunta Robson— no son políticos en el sentido de que no quedan vacantes con la caída del Gobierno o cuando un Gobierno nuevo toma posesión. El presidente y los miembros del consejo pueden ser destituidos por el ministro interesado, pero la norma es que deben seguir en sus puestos hasta que expiren las condiciones de su contrato.

En nuestro país no sucede lo mismo, pues si corresponde al Ejecutivo el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, la designación del director o gerente de las Empresas Públicas, en igual forma podrá pedirles la dimisión en sus cargos; pues no están sujetos a ningún contrato, y sus funciones serán tan eventuales como las de cualquier funcionario público.

Hemos analizado la teoría de Robson, habiendo encontrado bastantes puntos de contacto con nuestra Empresa Pública en México. Pasemos ahora a hablar brevemente de la Empresa en los Estados Unidos.

H. Koontz y R. W. Gable en su obra la Intervención Pública en la Empresa<sup>18</sup> nos dicen, que los valores fundamentales de la vida económica norteamericana son el individualismo y la Empresa libre, y la Empresa privada es la característica que prevalece en la economía de aquel país. No obstante se encuentran ejemplos de Empresas Públicas, pero por definición la propiedad y explotación pública de Empresas constituyen socialismo, si un país se adhiere a los principios del socialismo se podrá justificar la Empresa Pública, pero en los Estados Unidos la Empresa Pública se ha justificado como algo que está dentro del armazón de una concepción pragmática del *laissez faire* y la libre Empresa privada.

Son razones mas bien sociales que económicas, como la falta de iniciativa privada en alguna industria en la prestación de servicios esenciales, o consideraciones de orden militar, o finalmente ofrecer estímulo a la iniciativa privada como "modelo de comparación".

Sería difícil abarcar en pocas líneas las razones de Empresa Pública en los Estados Unidos, pero notamos, como lo nota el mundo claramente la defensa de la libre Empresa que hacen los norteamericanos, criticando cualquier intervención del Gobierno en la Empresa privada. El Gobierno deberá estimular la libre Empresa, fomentarla, darle ejemplos de progreso, pero no intervenir económicamente en ella. Sin embargo mientras más poderosa sea la Empresa privada económicamente, mas tendrá puestos los ojos en ella el fisco; pues la grandeza de este pueblo se debe a la gran libertad económica, que observa cuidadosamente el Gobierno con grandes gravámenes, para sostenerse como primer país del mundo.

Entre otras Empresas Públicas en los Estados Unidos se encuentran, servicio de correos; la compañía del Canal de Panamá; el ferrocarril de Alaska; Corporación de Vías Acuáticas del Interior; Marina Mercante; La Autoridad del Valle del Tennessee; Autoridad del Puerto de New York, etc.

Las características de la Empresa Pública serán para estos autores: la autonomía financiera; dedicarse a los negocios; ser la Empresa propiedad pública, teniendo un interés público; se discute la autonomía; y se acepta un control público en su sistema económico.

Son estos los atributos esenciales que sostiene generalmente la doctrina respecto de las Empresas Públicas y que nosotros ya hemos considerado: Interés Público; Propiedad Pública de la Empresa; Fines Económicos. Los organismos que en México reúnan estos requisitos serán Empresas Pú-

blicas (Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., Industria Eléctrica: Comisión Federal de Electricidad, etc. etc. etc.)

*Legislación Mexicana.*—Difícil será encontrar algún ordenamiento positivo que nos proporcione un concepto aproximado de Empresa Pública. La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y la Iniciativa de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas presentada por el senador y licenciado Rodolfo Brana Torres en Diciembre de 1961 y otros proyectos de menor importancia, son antecedentes de la actual Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 23 de Diciembre de 1965.

Artículo 1o.—Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de ésta, los organismos descentralizados y las Empresas de participación estatal, con excepción de:

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

II.—Las Empresas en que las instituciones mencionadas en la fracción anterior, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras Empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que se encuentren comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, en cuyo caso quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

III.—Los Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, y

IV.—Las Instituciones docentes y culturales.

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

El artículo 2o. de esta ley, nos señala lo que deberá entenderse por organismos descentralizados, ya tomamos consideración de él.



El artículo 3o. también visto ya por nosotros nos indica lo que entiende la ley por Empresas de Participación Estatal.

Artículo 4.—Se asimilan a las Empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la presente ley, las Empresas en que un organismo descentralizado o Empresa de participación estatal haya suscrito la mayoría del capital social directamente o a través de otras Empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria el organismo descentralizado o la Empresa de participación estatal en su caso.

Artículo 5o.—La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y Empresas por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa, procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de la vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Artículo 6o.—Las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público enviarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, copias de los planos y programas de inversión, los presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado a los organismos o Empresas sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los Organismos y Empresas comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Organismos y Empresas que requieran de créditos deberán recabar previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener aquellos y para suscribir los títulos de crédito u otros documentos en que se hagan constar las obligaciones a cargo de los mismos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará aviso al Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos y Empresas en el ejercicio de su presupuesto, con forme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará los datos complementarios de sus órdenes de pago que solicite la Secretaría del Patrimonio Nacional, y . . . . .etc. . . . .etc.

Los siguientes artículos continúan otorgando facultades a las Secretarías de Estado e imponiendo obligaciones a los organismos y Empresas.

Igualmente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, nos informa en su artículo 7o. A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.—Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y Empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades o instituciones en las que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;

Y el artículo 16avo. del mismo ordenamiento indica. A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V.—Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

A más de señalar lo que entiende la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal por el importante fenómeno de la Empresa Pública que ha tomado aquí en consideración el legislador (artículos 2o. y 3o.), hemos hecho notar el también importante control que las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público llevan a cabo sobre las Empresas Públicas. Ya que el Ejecutivo al través de sus ministros comprobará que los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal mantengan una organización y administración eficiente y económicamente saludables, y si esto no sucede, buscar los medios para que sus funciones sean protectoras del interés público. Pues suprimiendo el despilfarro y fomentando la productividad de la Empresa, se colaborará más ampliamente a la evolución económica del Pueblo de México.

Esperemos que el control del Ejecutivo al través de sus dependencias sobre las Empresas Públicas sea llevado a cabo con la pureza que lo manda la Ley de 23 de Diciembre de 1965, pues pensamos en lo difícil que es controlar Empresas de la talla —por ejemplo— de Petróleos Mexicanos. Deseamos el éxito de la Ley, pero finalmente si éste no es efectivo, estará la presencia del Presidente de la República que hará saber nuevas designaciones y dimisiones, ya que el problema no está en las Empresas, ni en las leyes, sino en las personas, como atinadamente piensa el Maestro Nava Negrete cuando dice . . . . . "cuando en realidad lo que falta no es control jurídico sino precisamente un control político. El despilfarro de los fondos públicos en los organismos descentralizados y su desvío en las Empresas de economía mixta, es cuestión de control de personas. La desconfianza que sobre este asunto, inspiran tales organismos al Gobierno Federal, no se soluciona modernizando las leyes sino cambiando las personas".<sup>19</sup>

#### V) SEMEJANZA CON OTRAS INSTITUCIONES.—

*Corporación Pública.*—En un sentido amplio comprende la corporación pública la comunidad entera —esto es— el Estado con sus órganos centralizados y descentralizados. También hay quienes consideran la corporación pública como órgano administrativo de gobierno de los municipios; o como Empresa pública dada la traducción inglesa de corporación pública, también se le ha visto como una forma de organización administrativa, o sea, la descentralización por servicio comprendiendo Empresas Públicas y organismos de interés público de tipo cultural, científico o educativo, actuando en un plan intermedio entre el Estado y la función que desarrolla.

Ha prevalecido la idea de considerar a la corporación pública como un organismo descentralizado dedicado a la administración de actividades especiales de interés público. Los autores dicen que las empresas nacionalizadas (Empresas Públicas) u otras actividades de carácter social, son cuerpos autónomos, asociaciones corporativas que administran industrial, científica o técnicamente bajo el control estatal y en beneficio del interés público; y se concluye, la corporación pública trátase de un organismo público descentralizado cuya misión es administrar actividades económicas de tipo industrial, o no económicas como culturales, científicas y educativas, en razón del interés público y bajo vigilancia de la organización centralizada. Y junto con los establecimientos públicos —se afirma— formarán la naturaleza de la descentralización administrativa por servicio.

Consideran el elemento económico como esencial en la corporación, ya que cuando se carece de este elemento nos encontramos ante el establecimiento público que generalmente prestará un servicio público, cuya importancia no es económica, ya que si lo fuere sería corporación pública que puede adoptar la forma de Empresa Estatal o Sociedad de Estado; Empresa Mixta; Comisión; Consejo. Esto es, puede ser una Empresa Mercantil; o un organismo dedicado a la investigación científica, finalidades educativas o técnicas (en este caso estaremos en presencia del establecimiento público).

Dicen que hay que colocar a la corporación pública a lado de la descentralización por región y de la descentralización por servicio (establecimiento público), ya que si es un organismo descentralizado tiene funciones distintas y características específicas.

Otros piensan que la corporación pública es una organización administrativa descentralizada, pero más restringida que la Empresa Pública. De tal suerte que la corporación pública queda incorporada o subordinada a través de la descentralización al concepto de Empresa Pública, que es el género más amplio; además se dice que la corporación es una asociación pues descansa en la calidad de socio, siendo una agrupación que realiza los fines más variados de carácter público, fines públicos y vigilancia estatal; control y delegación de poderes son características de la corporación.

Parece ser que el problema de la corporación pública se presenta abstracto, complejo y falto de claridad, pues podrá comprender en un sentido amplio a toda la organización descentralizada, o comprenderá sólo a aquellos organismos fuera del centro con fines o actividades económicas, o si nos basamos en la calidad de socio de sus miembros con capacidad jurídica y fines públicos (Empresas mixtas, tal vez, donde hay intereses privados en la persona de una parte de los socios) tendrá características más peculiares, o finalmente se hace más difícil el problema en la ubicación que se le da como institución docente, cultural, etc.

Consideramos, ante la dificultad del fenómeno, que no es posible aportar nada positivo a él, finalmente solo diremos que la corporación pública puede considerarse desde el punto de vista general como una persona Moral (Fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales) creada por el Estado para cumplir fines de interés público al través de la descentralización administrativa por servicio. Estos fines pueden ser culturales, sociales, técnicos, económicos.....etc.

De acuerdo con esto el término de la corporación pública comprende al de Empresa Pública, posiblemente en este criterio general sea de esta manera, pero el concepto de Empresa Pública tiene tal significancia en la vida económica de los Estados modernos que ha desplazado en lo que se refiere a esas actividades económicas al concepto de corporación pública. Prevaleciendo en la doctrina el concepto de Empresa Pública con fines económicos —propiedad pública e interés público— que un clásico concepto de corporación pública; que bien podríamos dejar para instituciones docentes o culturales, de investigación científica donde no prevalecen los fines económicos que convierten al Estado en Empresario.

En efecto el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la U.N.A.M., nos dice: "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas....."

No negando finalmente que la amplitud del término corporación nos puede conducir a encontrar en sociedades mercantiles su uso en la denominación social (ejemplo. Corporación Comercial de México S.A.). Pero tratase en este caso de Empresas privadas, y sólo lo hacemos notar para afirmar una vez más lo caprichoso o voluble del concepto.

*Establecimiento Público.*—El establecimiento público —apunta Waline—<sup>20</sup> "es siempre una persona moral, por consiguiente, un centro de intereses jurídicamente protegidos; tiene un patrimonio efectado a un fin determinado, y administrado según las disposiciones del texto legal o reglamento que lo ha organizado.

"Una universalidad regulada por su propia organización jurídica es un establecimiento público"

No deberá confundirse —dicen los autores— el establecimiento público con el establecimiento de utilidad pública, pues éste nace en relación al interés privado que el Estado desea proteger o tutelar (casa de asistencia privada, centros culturales o artísticos, etc.).

Los artículos 25 y siguientes del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales —de acuerdo con el criterio de persona moral nos dicen—

Artículo 25.— Son personas morales:

I.—La Nación, los Estados y los Municipios.

II.—Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

VI.—Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

Artículo 26.—Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

El establecimiento público se desarrolla principalmente en Francia, y nos dice el Maestro Serra Rojas que el establecimiento público siempre es un sujeto de derecho público, que se beneficia de los privilegios de las personas administrativas, siendo necesaria una distinción con las personas jurídicas en la descentralización por región.

Siguiendo a Waline, nos dice el Maestro:

a) Sus fondos tienen el carácter de ingresos públicos, disponen de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

b) Estos bienes no son susceptibles de vía de ejecución forzada. En nuestro derecho las instituciones descentralizadas responden ante los tribunales federales, juntas federales.....

c) Las obras llevadas a cabo por cuenta del establecimiento público son obras públicas y deberán regirse por el artículo 134 Constitucional y su propia legislación.

d) Estos establecimientos gozan de ventajas de carácter fiscal.

e) Están sometidos a una tutela administrativa más estricta que las personas de derecho privado. Deberá, no obstante, atenderse a su ley, pues en algunos casos se señala un régimen de plena autonomía como el caso de la U.N.A.M.

Aquí se da la categoría de establecimiento público a la U.N.A.M., y la Ley orgánica de la Universidad Nacional la considera como corporación pública. Será que nos encontramos ante conceptos similares; su semejanza es notable, pero el concepto corporación pública es más amplio y abarca o contiene al concepto de establecimiento público, pues éste se reducirá a institución o fundación, y aquel alcanzará consideraciones de comunidad pública.

f) Por último el régimen jurídico del establecimiento público señala sus órganos, sus funciones o finalidades, su régimen económico y financiero y principalmente sus relaciones con el poder central a través de la vigilancia que llevan a cabo las Secretarías de Estado (artículo 7o. fracción XII) de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

También este criterio del establecimiento público tiene complejidad en su formación, pues parece ser que se confunde con la corporación pública, sin embargo este concepto es más amplio, no interesando la fracción II del artículo 25 del Código Civil, en donde los autores consideran ahí al establecimiento público, no obstante que se habla de corporación pública, ya que si tomamos en cuenta esta fracción del citado artículo, diríamos, efectivamente se entiende el concepto de establecimiento público al través del de corporación pública.

Será el establecimiento público una forma de descentralización —por servicio— que prestará un servicio de carácter técnico, de contenido cultural o social preferentemente.

Es un servicio público prestado por el Estado, y organizado por éste a través del establecimiento público; que lo desvincula de la política. Adquiriendo el establecimiento una autonomía administrativa y patrimonial. En nuestro país varios servicios técnicos son prestados por organismos descentralizados y otros son prestados por la centralización administrativa.

Finalmente tenemos que considerar que el concepto de establecimiento público es más restringido que el de Empresa Pública, pues en el establecimiento público parece ser que encontramos más bien un criterio técnico, cultural, de servicio público, que una pura actividad meramente económica propia más bien de una Empresa Pública, que hace del Estado un Empresario, como lo hicimos notar igualmente en la corporación pública.

El artículo 10. fracción IV de la Ley del Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, expone que las instituciones docentes y culturales estarán —entre otras— fuera de la vigilancia o control de la Ley.

Entonces, los establecimientos públicos y corporaciones públicas cuyos fines sean docentes y culturales estarán fuera del control de la Ley, de Diciembre de 1965.

*Empresas Privadas de Interés Social.*—El Doctor Andrés Serra Rojas —nos dice—<sup>21</sup> que son asociaciones de particulares con fines altruistas, que carecen de especulaciones lucrativas y cuya actividad teleológica es de beneficio social, revisten la forma jurídica de la fundación, la sociedad o la asociación, su carácter privado está inclinado hacia propósitos científicos, artísticos, deportivos, recreativos literarios, técnicos, sociales, mutualistas, en que el Estado no interviene en forma alguna, pero si lo hace será para es-

timular los altos fines sociales que estas instituciones llevan a cabo (ejem. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Academia de la Lengua, etc.).

Posiblemente nos encontremos aquí ante establecimientos de utilidad pública creados por particulares, a diferencia de los establecimientos públicos que el Estado hará nacer.

No encontramos semejanza de estas Empresas privadas con las Empresas Públicas, aunque tal vez ese propósito de interés público nos muestre alguna relación con las Empresas Estatales. Ya que tanto unas como otras tendrán como objetivo final el interés social o público de la colectividad.

*Empresas Privadas de Interés Público.*—Nos dice el Maestro, que son aquellas sociedades, asociaciones, Empresas o instituciones organizadas por particulares —por excepción por el Estado—, bajo un régimen de estricto derecho privado, pero en las cuales el Estado si tiene una injerencia determinante —y nosotros agregamos— en virtud del interés público que ahí se protege.

Entre otras Empresas se pueden señalar:

Sociedades e instituciones, corporaciones y Empresas, no organizadas bajo la forma de descentralización administrativa, que manejen, posean o exploren bienes o recursos naturales de la Nación (art. 7o. fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).

Estas Empresas se manejan preferentemente a través de la concesión administrativa y de la descentralización administrativa, en este último caso las Empresas serán públicas.

Sociedades o instituciones, no descentralizadas, en las que el gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales.

Este es el caso de las Empresas de economía mixta, de que ya hemos hablado, cuando el Estado posee la mayoría de las acciones tendrá la dirección y organización de la Empresa; en caso de tener una intervención minoritaria, ejercerá un control o vigilancia sobre la Empresa, pues con ello está protegiendo el interés público (fracción XII de la Ley citada).

Empresas privadas que celebren contratos administrativos con el Gobierno, como contratos de obras públicas, de suministro, de crédito, etc.

Personas privadas que presten un servicio público.— Empresas de particulares que prestan un servicio público, que debería prestar el Estado directamente, pues este no buscará un lucro, como si lo hará el concesionario



Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable.—Esta sociedad que se somete a las normas comunes de la S. de R.L., tiene algunos rasgos diferenciales que le da su Ley (Ley de Responsabilidad Limitada de Interés Público), goza de una declaración de interés público que le otorgarán las Secretarías de Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público, y que se traduce en beneficios para la sociedad, pero también en obligaciones, pues el Estado por conducto de la Secretaría de Industria y Comercio se reserva la facultad de nombrar un miembro del consejo de vigilancia que controlará el funcionamiento de la Empresa, la cual deberá actuar dentro de su fin social y de interés público, ya que si esto no aconteciera, el Estado revocará la declaratoria de interés público, y la Empresa perderá los beneficios recibidos.

Otras sociedades como las de inversión, y Empresas privadas incorporadas al Estado para cooperar en un servicio privado de interés general (Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas, las Instituciones privadas de Educación, etc.), sus respectivas leyes les señalan el interés público de sus funciones.

En forma general señalamos Empresas que sin tener el carácter de Públicas, su interés si puede considerarse como público, ya que el Estado vigilará ese preciado interés de la colectividad. Sólo hemos hecho alusión a ellas por la característica de interés público, pues su organización interna, sus fines económicos (cuando los hay) serán muy diferentes a los de una Empresa Estatal. Ya que si en un momento dado ambas Empresas coordinan los elementos de la producción para obtener bienes o servicios, la Empresa privada lo hará en interés de un lucro natural de cada uno de los socios, que no les hará olvidar desde luego el interés público de su Empresa; distinto es el objetivo de la Empresa Pública, que aunque no está peleada con el lucro, este, en caso de que lo haya tendrá otros fines sociales, que ya hemos citado, y no intereses privativos de particulares. También encontramos notoriamente la propiedad pública de los bienes de la Empresa Pública, y la propiedad particular de la Empresa privada.

El Maestro Alfonso Nava Negrete, al que hemos hecho alusión a lo largo de este capítulo, en su notable escrito Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado, nos apunta atinadamente:

"Hay Empresas Públicas que atienden un servicio público económico, y son las más numerosas, pero ello no niega que las haya también que no lo

presten. Habrá además Empresas que presten un servicio público económico con o sin aportación económica del Estado.

“Los casos de Empresas que sin aportación económica del Estado presten un servicio público económico no son Empresas Públicas, pues como recordaremos el carácter público de estas Empresas proviene de la concurrencia de dos elementos: propiedad pública y actividad de interés público. Esto sin dejar de reconocer que en este tipo de Empresas el régimen jurídico es de derecho común, principalmente, y de derecho público —en parte— en razón misma de la naturaleza del servicio que se presta. Respecto al manejo de estas Empresas el Estado no tiene una auténtica tutela económica —que implica su dirección— sino un control y vigilancia derivados del ejercicio de sus facultades de policía económica en atención a la actividad de interés público que se desarrolla. Bajo el mismo poder quedan aquellas Empresas cuya actividad económica no es servicio público que interesa al Estado vigilar, sin importar inclusive que cuenten con alguna ayuda económica estatal —subsidio—, pues esta no convierte al Estado en Empresario o en accionista”.<sup>22</sup>

Se indentifican nuestros puntos de vista que hemos venido sosteniendo, con estas líneas del Maestro citado. Anteriormente hemos hecho referencia a la sociedad anónima de Estado y a las Empresas de Participación Estatal como Empresas Públicas que son con características —la primera— notorias dentro de sus siglas S.A., pues de ella poco posee; hablamos también de la combinación de esfuerzos del Estado con los particulares, dando lugar al nacimiento de Empresas de Economía Mixta.

Hemos tratado de incluir en este segundo capítulo de nuestra Tesis lo de más trascendencia e interés que sobre la Empresa se pueda decir, la complejidad evidente del concepto muestra dificultad en su precisión, no obstante hemos hecho lo imposible por extendernos lo necesario en el tema, seguramente no lo logramos, porque su amplitud es notoria y de él queda aún mucho que investigar y demasiado que exponer; los estudios del fenómeno de la Empresa o los doctos en esta materia, le concederán más claridad al concepto con el transcurso del tiempo.

## CONCLUSIONES CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO CAPITULO

1.—La extraordinaria importancia del Concepto de Empresa es evidente, efectivamente, este fenómeno económico ha despertado el interés de economistas y juristas; siendo hasta ahora la Economía la que se ha apropiado del Concepto, y el Derecho tratando de hacer lo propio, toma el concepto económico y trata de hacerlo jurídico.

2.— Concepto Económico de Empresa.—Hemos sostenido que prevalece en todo el concepto económico sobre la Empresa, al través de esa organización de los elementos de la producción, en que la doctrina está de acuerdo, y consideramos que "La Empresa es la combinación o coordinación de los factores de la producción, cuyo objetivo teleológico será el satisfacer necesidades humanas, al través de la prestación de bienes o servicios".

3.— Concepto Jurídico de Empresa.—Los esfuerzos de la doctrina jurídica, no han dado aún resultados positivos en el campo de la investigación del concepto de Empresa, pues este concepto es todavía eminentemente económico.

4.—Nuestras Leyes —Ley Federal del Trabajo; Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito—, entre otras, hacen alusión al importante concepto de Empresa, por considerarlo vital para las relaciones jurídicas que protegen. Esto muestra claramente lo imprescindible del término.

5.—**Empresa Pública.**—Consideramos correcto un intervencionismo económico del Estado en la vida de los Pueblos, protegiendo en esta forma el interés público. En México —por lo que a nosotros respecta— el Estado ha intervenido en la vida económica de los particulares al través de las Empresas Públicas o de Participación Estatal, convirtiéndose en esta forma, de un Estado Administrador, Juez y Legislador en un Estado-Empresario protector del interés público de la colectividad en razón de su injerencia en toda suerte de actividades económicas.

En esta forma, creemos en el Estado moderno como un diligente Empresario, pues como jamás se pensó, se le ve ahora como organizador de los elementos de la producción, cuyo objetivo será satisfacer necesidades humanas al través de la prestación de bienes o servicios, prevaleciendo en todos sus actos el interés público de la colectividad.

6.— **Concepto Económico y Jurídico de la Empresa Pública.**—La misma dificultad —y todavía mayor— se presenta dentro de la Empresa Pública, al tratar de encontrarle un concepto jurídico, pues más bien debemos hablar de un concepto eminentemente económico. —Por ello— entendemos a la "Empresa Pública como un organismo económico que combinará en forma ordenada los elementos de la producción, y cuyo objetivo teleológico será satisfacer necesidades humanas a través de prestación de bienes o servicios, prevaleciendo en todos sus actos el interés Público, adquiriendo calidad de organismo descentralizado o de Empresa de participación estatal".

7.—**Los elementos principales de la Empresa Pública son: PROPIEDAD PUBLICA; FINES DE INTERES PUBLICO; ACTIVIDAD ECONOMICA.** En los términos estudiados con anterioridad.

8.— **Corporación Pública.**—Es una persona moral creada por el Estado para cumplir fines de interés público al través de la descentralización administrativa por servicio. Estos fines pueden ser de toda índole. De acuerdo con ésto el concepto de Corporación Pública comprenderá al de Empresa Pública., posiblemente en este criterio general lo admitamos, pero el concepto de Empresa Pública tiene tal significancia en la vida económica de los Estados modernos que ha desplazado —en lo que se refiere a esa actividad económica— al concepto de corporación pública. Prevaleciendo en la doc-

trina el concepto de Empresa Pública con fines económicos, que un clásico concepto de corporación pública; que bien podríamos dejar para instituciones docentes o culturales o de investigación científica.

9.— Establecimiento Público.—El concepto de establecimiento público es un concepto más restringido que el de Empresa Pública, pues en el establecimiento parece ser que encontramos más bien un criterio técnico, cultural, de servicio público, que una pura actividad meramente económica.

10.— Empresas privadas de interés social.—No encontramos semejanza alguna de estas Empresas privadas con las Empresas Públicas, aunque tal vez ese propósito de interés público, nos muestre alguna relación con las Empresas Estatales.

11.— Empresas privadas de Interés Público.—El Estado vigilará la vida de estas Empresas en razón del interés público que ahí se protege. No habrá similitud con las Empresas Públicas, sólo tal vez, encontremos algún punto de contacto, respecto del interés público que estas Empresas y las Estatales protegen, pero la propiedad de ambas es totalmente diferente (privada y pública).

## *CITAS CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO CAPITULO*

1. Citado por Nueva Enciclopedia Juridica, publicada bajo la dirección de Carlos E. Mascareñas. Editorial Francisco Seix, S. A. Barcelona 1956. Empresa, Tomo VIII, pág. 404.
2. Sergio Domínguez Vargas. Teoría Económica. Editorial Juridica Mexicana, México 1960. Págs. 217 y 218.
3. Jorge Barrera Graf. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S. A. 1957. Volumen primero. Pág. 174.
4. Jorge Barrera Graf. Ob. Cit. Págs. 191 y sigs.
5. Roberto Mantilla Molina. Derecho Mercantil. Octava Edición. Editorial Porrúa, S. A. México MCMLXV. Págs. 103 y 104.
6. Jorge Barrera Graf. Ob. Cit. Pág. 174.
7. Citada por Jorge Barrera Graf. Ob. Cit. Pág. 155. Ley del Impuesto sobre la Renta. Antigua disposición de esta Ley: Párrafo Segundo de la fracción XII, del artículo 125.
8. Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editorial Porrúa, S. A. 1963. Págs. 14 y 424.
9. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Segunda Edición. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, D. F. 1961. Págs. 240 y 241.
10. Citado por Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 935. Maurice Duverger "Instituciones Financieras". Bosch Casa Editorial. Barcelona, Pág. 81-642.

11. Alfonso Nava Negrete. Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV Núm. 57 Enero-Marzo, 1965. Págs. 162 y 163.
12. Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Págs. 169 y 170.
13. Citado por Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 598. M. Waline. "Traité" 6a. ed. 1951, pág. 196.
14. Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Pág. 173.
15. William A. Robson. Industria Nacionalizada y Propiedad Pública. Editorial Tecnos, S. A. Madrid 1964. Págs. 19 y sigs.
16. Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Pág. 184.
17. William A. Robson. Ob. Cit. Págs. 65 y sigs.
18. Harold Koontz y Richard W. Gable. La intervención Pública en la Empresa. Bosch, Casa Editorial. Barcelona 1961. Edición original 1956. Traducción de Jaime Berenguer Amenós. Págs. 708 y sigs.
19. Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Pág. 188.
20. Citado por Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Págs. 625 y sigs. Marcel Waline. "Traité élémentaire de droit administratif". 5a. edición. París. Sirey. 1950. Pág. 227.
21. Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Págs. 674 y sigs.
22. Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Págs. 172 y 173.

## BIBLIOGRAFIA

(Capítulo II)

- Alatríste Seatiel Jr. La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIII. Núm. 51. Julio-Septiembre 1963. Pág. 559 a 579.
- Barrera Graf Jorge. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S. A. 1957. Volumen primero.
- Castellanos Coutiño Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XI. Núms. 41-42. Enero-Junio, 1961. Pág. 125 a 143.
- Domínguez Vargas Sergio. Teoría Económica. Editorial Jurídica Mexicana. México, 1960.
- Domínguez Vargas Sergio. El Estado Empresario. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XI. Núms. 41-42. Enero-Junio, 1961. Pág. 163 a 175.
- Elías Salvador M. Apuntes tomados en su cátedra de Derecho Mercantil (1er. Curso) durante el año escolar de 1964.
- García Jiménez Víctor. La Corporación Pública. Tesis Profesional: Facultad de Derecho. México, 1966.
- Guerrero Reynoso Nicéforo. El Estado en los Negocios. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. México, D. F. 1966.



- Koontz Harold y Gable Richard W. La Intervención Pública en la Empresa. Bosch, Casa Editorial. Barcelona 1961. Edición original 1956. Traducción de Jaime Berenguer Amenós.
- Mantilla Molina Roberto. Derecho Mercantil. Octava Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, MCMLXV.
- Mascareñas Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica. Publicada bajo su dirección. Editorial Francisco Seix, S. A. Barcelona 1956. Empresa, Tomo VIII.
- Nava Negrete Alfonso. Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV. Núm. 57. Enero-Marzo, 1965.
- Ortiz Farías Carlos. La Intervención del Estado y las Empresas de Participación Estatal. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. México, D. F. 1958.
- Pina Vara Rafael De. Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1958.
- Paula Aristequieta Francisco De. Venezuela: Libre Empresa. (Tomado de Ediciones "Fe y Cultura", Cumaná, Venezuela). Artículo publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A.C. en la Revista Espejo de 15 de Junio de 1961. Pág. 25 y sigs.
- Robson William A. Industria Nacionalizada y Propiedad Pública. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1964.
- Rodríguez Rodríguez Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. —1966—.
- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Segunda Edición. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, D. F. 1961.
- Tena Felipe De J. Derecho Mercantil Mexicano. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Treviño Chapa Guadalupe S. Nuevo Control de las Empresas Públicas. Tesis Profesional, Facultad de Derecho. México, D. F. 1966.

## "LEGISLACION MEXICANA"

- Código de Comercio. Quinta Edición. México, D. F. 1962. Editorial Porrúa, S. A.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales. Decreto de 31 de Diciembre de 1931. Publicado en el Diario Oficial de los días 1º al 21 de Septiembre de 1932. Cuarta Edición. México, 1961. Editorial Porrúa, S. A.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de Febrero de 1917, que entró en vigor el 1º de Mayo de 1917. Editorial Olimpo, 1963.
- Ley Federal del Trabajo. Reformada y Adicionada. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 37a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1963.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. De 28 de Diciembre de 1933. Publicada en el Diario Oficial de 4 de Agosto de 1934. Incluida en el Código de Comercio. Quinta Edición. México, D. F. Editorial Porrúa, S.A.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Agosto de 1932. Incluida en el Código de Comercio Quinta Edición. México, D. F. Editorial Porrúa, S. A.
- Ley del Impuesto sobre la Renta. Publicada en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1953. Primera Edición 1963, con las reformas y adiciones. Editorial Porrúa, S. A. México.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Publicada en el Diario Oficial de 31 de Mayo de 1941. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1960.

- Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos. Publicada en el Diario Oficial de 20 de Abril de 1943. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1961.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. De 23 de Diciembre de 1958, que entró en vigor el 1º de Enero de 1959. Editorial Limsa. México, D. F. 1963.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de Diciembre de 1947.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. De 30 de Diciembre de 1944. Incluida en el Anuario de la Facultad de Derecho. 1965.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 23 de Diciembre de 1965. Publicada en el Diario Oficial de 4 de Enero de 1966. (Se abrogó la Ley de 1947).
- Proyecto de Ley del Lic. y Senador (58-64) Rodolfo Brena Torres de 22 de Diciembre de 1961: Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas.

### *PUBLICACIONES*

- Hoja de Información Económica del 1º de Febrero de 1964, que contiene un directorio de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicación hecha por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C.
- Temas Contemporáneos. Intervención, Socialismo, Comunismo. Año VI. Núm. 74. Febrero 1º de 1961. Revista Publicada por el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C.

## C A P I T U L O I I I

### EMPRESA PUBLICA Y DERECHO POSITIVO MEXICANO"

- I) ANTECEDENTES.
- II) LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- III) PROYECTO DE LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARA EL MANEJO DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES EN EMPRESAS PRIVADAS.
- IV) DECRETO DE 26 DE FEBRERO DE 1965.
- V) LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
- VI) LA EMPRESA PUBLICA EN OTRAS DISPOSICIONES JURIDICAS.

## '' CAPITULO III ''

### ''EMPRESA PUBLICA Y DERECHO POSITIVO MEXICANO''

1) ANTECEDENTES.—La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de Diciembre de 1947, que se publicó en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año en su sección quinta, es un claro antecedente dentro de la Legislación Mexicana respecto del control y vigilancia de las funciones de las Empresas Públicas por parte de la Función Administrativa.

No obstante, antes de esta Ley de 1947, en que se observó un plan de acción centralizada, existían ya en México importantes Empresas Públicas que regulaban su organización por sus respectivas leyes orgánicas, que en ningún momento les concedían independencia de la vida del Poder Ejecutivo, el cual ha mantenido desde entonces máximo interés en el desarrollo progresivo de la economía de estas Empresas Estatales.

En realidad el número de Empresas Públicas por aquellos años era mínimo; la más importante de ellas seguramente lo era Petróleos Mexicanos, que de propiedad privada en manos de extranjeros pasó al Patrimonio de la Nación en virtud del decreto de 18 de Marzo de 1938 que expropió los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras, que se negaron a acatar el laudo de 18 de Diciembre de 1937 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; este decreto fue publicado en el Diario Oficial de 19 de Marzo de 1938.

Quedó establecido en los considerandos del presidente Lázaro Cárdenas, que ante la negativa de las Empresas petroleras de no aceptar el laudo

pronunciado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que implantaba nuevas condiciones de trabajo en esas Empresas y que trajo como consecuencia la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 Constitucional, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo, suspendiéndose en esta forma totalmente las actividades de la industria petrolera que causaría consecuentemente un grave daño a la satisfacción de las necesidades colectivas y al abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de la población, para impedir estos graves trastornos a la colectividad se hace necesario decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1o. fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación del 23 de Noviembre de 1936, se expidió el siguiente decreto:

En el artículo primero se declararon expropiados y a favor de la Nación por causa de utilidad pública los bienes muebles e inmuebles (maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, etc., propiedad de las compañías petroleras El Aguila, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Compañía Petrolera el Agwi, E.A., etc) en cuanto fuesen necesarios a juicio de la entonces Secretaría de Economía Nacional, para el descubrimiento, captación, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

En un segundo momento la Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procedería a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Finalmente se hará la correspondiente indemnización a las compañías expropiadas por parte de la Secretaría de Hacienda; y teniendo como fundamento legal los artículos 27 Constitucional y el 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años.

El decreto de 7 de Junio de 1938, publicado en el Diario Oficial del 20 de Julio del mismo año creó la institución pública con personalidad jurídica, dependiente del Ejecutivo de la Unión "Distribuidora de Petroleos Mexicanos".

pronunciado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que implantaba nuevas condiciones de trabajo en esas Empresas y que trajo como consecuencia la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 Constitucional, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo, suspendiéndose en esta forma totalmente las actividades de la industria petrolera que causaría consecuentemente un grave daño a la satisfacción de las necesidades colectivas y al abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de la población, para impedir estos graves trastornos a la colectividad se hace necesario decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1o. fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación del 23 de Noviembre de 1936, se expidió el siguiente decreto:

En el artículo primero se declararon expropiados y a favor de la Nación por causa de utilidad pública los bienes muebles e inmuebles (maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinarias, etc., propiedad de las compañías petroleras El Aguila, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Compañía Petrolera el Agwi, E.A., etc) en cuanto fuesen necesarios a juicio de la entonces Secretaría de Economía Nacional, para el descubrimiento, captación, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

En un segundo momento la Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procedería a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Finalmente se hará la correspondiente indemnización a las compañías expropiadas por parte de la Secretaría de Hacienda; y teniendo como fundamento legal los artículos 27 Constitucional y el 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años.

El decreto de 7 de Junio de 1938, publicado en el Diario Oficial del 20 de Julio del mismo año creó la institución pública con personalidad jurídica, dependiente del Ejecutivo de la Unión "Distribuidora de Petroleos Mexicanos".

El artículo séptimo de este decreto apuntaba que el presupuesto anual de gastos de la institución, después de ser aprobado por el Consejo, deberá ser sometido al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación. Anualmente se formulará un balance que por el mismo conducto se elevará al Ejecutivo Federal para la revisión y glosa de las cuentas respectivas.

Aquí el Presidente de la República al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía una absoluta intervención en Petroleos Mexicanos dentro de importantes estados financieros, respecto del presupuesto anual de gastos de la Institución y balance para la revisión y glosa de las cuentas respectivas.

La Ley de Control de 1947, que derogó los principios contenidos en las leyes orgánicas de los organismos descentralizados que se opusieran a ella ya no hablaba en forma directa del Presidente de la República en lo referente a la vigilancia de la economía de estas Empresas Públicas, pues anotaba en su artículo quinto, simplemente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultada para vigilar y controlar a los organismos descentralizados, fiscalizando sus operaciones y dándose cuenta de su marcha administrativa.

La Ley de 31 de Diciembre de 1946, habla del organismo denominado ya "Petróleos Mexicanos" con personalidad jurídica y con patrimonio propio que es tributario del Gobierno Federal no solamente en el aspecto de impuestos, sino en el concepto de regalías por la explotación de los terrenos petroleros que tiene asignados. Efectivamente decretos posteriores al de 7 de Junio de 1938 fueron derogando, tanto este decreto como otros preceptos, adaptando a la Empresa Pública de Petróleos Mexicanos a modernas disposiciones jurídicas. Encontrándose actualmente dirigida por un Consejo de Administración formado por once miembros; seis nombrados por el Ejecutivo Federal, en la siguiente forma, tres designados por la Secretaría de Industria y Comercio, dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno a propuesta de la Secretaría del Patrimonio Nacional; los cinco restantes serán nombrados por el sindicato de trabajadores del Petróleo. El Presidente de la República, designa dentro de los miembros a un presidente y a un vicepresidente.

También el Presidente de la República nombra al director general y a los sub-directores técnicos de producción, de comercio, de finanzas y administrativo.



El artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto nos muestra la integridad pública de Petroleos Mexicanos: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva."

El desarrollo industrial de esta Empresa de Estado es evidente y difícil de precisar; el 18 de Marzo del presente año de 1967, con motivo de cumplirse 29 años de la Expropiación Petrolera el Jefe del Ejecutivo inauguró obras de PEMEX por valor de 1230 millones de pesos; manifestándose un aumento en la producción de la Empresa, cuyas funciones serán en beneficio de la colectividad a la que desea servir a través de una buena política y una buena administración.

La misma idea de interés público o social propia de la Función Administrativa es claramente practicada por esta Empresa Pública. La actual Ley de Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de Diciembre de 1965 —de la que ya hemos dicho algo— junto con otras disposiciones normativas —que después serán anotadas— vigilan la vida de este organismo descentralizado, y de todas las Empresas Públicas por medio de las Secretarías de Estado, delimitando sus funciones y ordenando su economía.

Otra Empresa Pública de importancia que surgió por aquellas fechas lo es Ferrocarriles Nacionales de México; la nacionalización de esta Empresa se llevó a cabo por la expropiación de 23 de Junio de 1937, pasando en primer término por una administración obrera y naciendo posteriormente como un organismo descentralizado que presta un servicio público. Su actual Ley Orgánica de 11 de Diciembre de 1948, publicada en el Diario Oficial de 30 del mismo mes y año nos indica en su artículo primero que para la administración de los Ferrocarriles Nacionales se crea, con patrimonio y personalidad jurídica propios, un organismo público descentralizado que se denominará "Ferrocarriles Nacionales de México".

Su organización está integrada por un Consejo de Administración y un Gerente General. El Consejo de Administración estará formado por ocho miembros, que serán designados de la siguiente manera: Uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tendrá el carácter de presidente del Consejo; uno por cada una de las Secretarías de Comunicaciones y

Trasportes, Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; uno por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Uno por la Confederación de Cámaras Industriales; y finalmente dos por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana. El Gerente, como en toda Empresa Pública es nombrado por el Jefe del Estado.

Con unos años de antelación a estas dos grandes Empresas había principiado sus actividades la Institución Bancaria más importante del Gobierno: Nacional Financiera S.A., creada por decreto en 1934 y cuya función primordial ha sido el financiamiento de las industrias básicas del País; cooperando esta Empresa al desarrollo económico de la Nación.

Consecuentemente, con el nacimiento de estas Empresas Públicas, de otras más que habían emanado, y de las que aparecerían más tarde, imperaba la necesidad de una Ley que controlara y vigilara las funciones de estos organismos descentralizados. Surge primeramente la iniciativa de Ley para para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, antecedida por la Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal que apuntaba la urgencia de aprovechar debidamente los recursos naturales de la Nación o de una mejor satisfacción de necesidades sociales concretas que requieran una especial organización y buena administración de carácter comercial o industrial, creando —para ello— como lo había hecho y lo seguiría haciendo indispensables organismos descentralizados con personalidad jurídica y con patrimonio propios o participando en Empresas comerciales o industriales.

Respetando las características de estos organismos descentralizados, deben considerarse de interés nacional pues tendrán la obligación de colaborar entre ellos mismos y de hacerlo con el Gobierno Federal en el logro de una sana política financiera de la Administración, cumpliendo los planes que se dicten y que dirijan sus actividades; como auxiliares que son del Poder Público deberán actuar con unidad evitando cualquier dispersión en sus funciones.

El Nacimiento de los organismos descentralizados ha sido por voluntad del Estado, que después de darles vida pública y proporcionarles los recursos fundamentales pretende el bien de la colectividad y no la satisfacción de intereses privatísticos o ánimos de lucro; su patrimonio está hecho realidad con los fondos que le Estado ha invertido; efectivamente son los bienes

del Patrimonio Nacional los que el Gobierno ha entregado a esos fines sociales.

Por conducto de estos organismos la Función Administrativa o Administración Pública lleva a cabo notables inversiones y erogaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo presencia en su contabilidad; estas partidas presupuestales, podrán —no obstante— recuperarse por medio de ingresos de esos organismos.

Tomando en consideración los objetivos de estos organismos descentralizados y lo importante de su función social, de su interés público, existe la necesidad de un correcto cumplimiento en todas sus funciones para el logro mejor de sus fines, por tanto es prudente el vigilar y controlar todos sus actos por disposiciones adecuadas que complementen lo que sus respectivas leyes orgánicas ya anotan.

La descentralización no los separa en ningún momento de la vida del Gobierno, éste podrá en consecuencia vigilar los fines de interés público que ahí se protegen.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de llevar a cabo la política financiera del Gobierno Federal, vigilante de las finanzas públicas y privadas, no podrá permanecer separada de las funciones de estos organismos, debiendo ejercer un control sobre ellos por su indiscutible influencia en la vida económica del País.

En términos generales este era el fondo de la Exposición de Motivos que antecedió a la Iniciativa de Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión y que éste aprobó en todas sus partes, dando lugar a la Ley de Diciembre de 1947 que debería controlar y vigilar a las Empresas Públicas.

*Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de Diciembre de 1947.—*

En su artículo primero esta Ley manifestaba que los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, exceptuando a las instituciones docentes y culturales deberían quedar sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Este artículo solamente exceptuaba de control y vigilancia a las institu-

ciones docentes y culturales, diferente totalmente es el actual primer artículo de la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1965, que transcribimos en el capítulo anterior, pues exceptúa de control, no solamente a las instituciones docentes y culturales, sino también a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, como también aquellas Empresas donde tengan estos organismos participación mayoritaria, en los términos de la fracción II del citado artículo, quedando también fuera de vigilancia los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda, según lo dice la fracción III.

Este cambio notable se debe evidentemente al paso de más de cinco lustros en el sistema legislativo que regula los diferentes campos de la vida administrativa, financiera y política de México. Pues por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha conservado importantes facultades al través del tiempo, que las nuevas leyes le han respetado.

El artículo segundo de la Ley para el control del año de 1947, indicaba que para los efectos de esa Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, y siempre que, además, satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportaciones de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico,

b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

La similitud con el actual artículo segundo de la nueva Ley para el control de estos organismos es indudable, siendo más claras las primeras líneas del nuevo precepto —anotado ya por nosotros— cuando establece "son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal".

Es interesante hacer notar que la fracción segunda de ambos artículos,

exponen como objetivo y funciones de estos organismos la prestación de un servicio público o social, fines de asistencia o seguridad social. Parece ser que estamos en presencia de la Función Administrativa que protege los mismos intereses públicos.

El siguiente artículo de la Ley de 47 establecía que para los efectos de esa Ley son Empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva o designar al gerente, presidente o director, o vetar los acuerdos de la Asamblea de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51 % o más del capital o acciones.

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

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

El artículo tercero de la Ley vigente para el control de los organismos y Empresas de 1965, encuentra parecido con su antecedente legal de 1947, con la diferencia de que el actual precepto, apunta tres fracciones, pues la cuarta a la que se refería la anterior Ley se debe de entender en una Empresa de participación estatal que gozará de privilegios en su funcionamiento. Estas Empresas serán Públicas cuando el Gobierno sea socio mayoritario.

El siguiente artículo de la Ley que examinamos consideraba que por resolución del Ejecutivo Federal, podrían asimilarse a los organismos descentralizados o Empresas de participación estatal regulados por la Ley, sus filiales o subsidiarias y aquellas Empresas con las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos descentralizados o Empresas de participación estatal según los casos de los artículos que anteceden.

Se controlará en este caso a las Empresas en que un organismo descentralizado o Empresa de participación estatal haya suscrito la mayoría del capital social en forma directa o indirectamente (por medio de otras Empresas en las que tengan interés mayoritario los organismos). La idea de la Ley

de 1947 y la de la nueva Ley es semejante pues ambas protegen el patrimonio público invertido en cualquier Empresa.

El artículo quinto de la antigua Ley disponía que las facultades de control y vigilancia de los organismos sujetos a la Ley quedarían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues ésta fiscalizaría sus operaciones para informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico por medio de una auditoría permanente e inspección técnica. En consecuencia tendría esta Secretaría las siguientes facultades discrecionales: I) Solicitar informes financieros. II) Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación de inversiones. III) Practicar toda suerte de auditorías, glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen. IV) Calificar las erogaciones previamente a su pago, con inclusión de las compras, pudiendo prohibir aquellas que no se apeguen al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o sean lesivas a su economía. V) Promover innovaciones en su organización o funcionamiento. VI) Establecer las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes de los organismos de que habla la Ley. VII) Autorizar la cancelación de créditos, a favor de esas instituciones.

Esa auditoría permanente e inspección técnica corresponde actualmente y de acuerdo con la Ley de Control de 1965 a la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien se informará de la marcha administrativa de estos organismos procurando su correcto funcionamiento económico y eficiente operación, verificando el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones, y de las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Recordemos que según lo establece el artículo primero de la nueva Ley, en su parte final, el Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que esa Ley le confiere, al través de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Entonces —entendemos— que las funciones de control y vigilancia sobre los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal estarán distribuidas de acuerdo con la Ley Vigente en estas tres Secretarías, y no exclusivamente en la de Hacienda y Crédito Público como acontecía a partir de Diciembre de 1947.

Para realizar sus funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la primera Ley de control y vigilancia, designaría al personal que asumiera la inspección material de los organismos de que hablaba

la Ley, el cual gozaría de amplia libertad para intervenir en la contabilidad, libros de actas, archivos y documentos en general, y a su vez las Empresas colaborarían al respecto dando toda clase de facilidades.

También la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para nombrar un representante en cada organismo para que asistiera con voz pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva y a las Asambleas de Accionistas, teniendo al mismo tiempo la facultad de comisario; independientemente de las representaciones que ya tenga autorizadas por otras leyes.

Asimismo el artículo ocho establecía que previa consulta con otras Secretarías de Estado que pudiesen tener injerencia en algunos organismos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondría al Ejecutivo un plan general de operaciones, que de ser aprobado sería la norma obligada a la que se sujetarían las actividades de los organismos y Empresas.

Los funcionarios nombrados para ejercer el control y vigilancia de los organismos objeto de la Ley serían de confianza, y el Secretario de Hacienda podía considerar sobre su remoción.

Los fideicomisos otorgados directamente por el Gobierno Federal o por mediación de alguna Institución Nacional de Crédito, cualquiera que fuese el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos, deberían ser supervisados, según el artículo diez de la Ley de 47, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo alguno de los procedimientos que se exponían: I) Mediante el establecimiento de un comité técnico que maneje el fideicomiso, en el cual estará representada la Secretaría de Hacienda. II) Mediante la designación de comisarios auditores. III) Mediante la práctica de auditorías periódicas. IV) Mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas.

Como indicamos líneas atrás según el artículo primero de la Ley Vigente de 1965, en su fracción III, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal quedan excluidos de la aplicación de la mencionada Ley.

El precepto siguiente de la Ley que estamos considerando otorgaba ciertas facultades a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, (hoy Secretaría del Patrimonio Nacional) que debería intervenir en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas que se llevasen a cabo en los organismos y Empresas, de acuerdo con los términos de la Ley de Inspección Administrativa.

Los organismos y Empresas al fincar sus pedidos, no podrán adquirir mercancías en igualdad de especificaciones, a precios superiores de los fijados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Esta Secretaría a petición de la de Hacienda y Crédito Público podrá llevar a cabo investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideren lesivas a la economía de una Empresa.

El artículo doce facultaba nuevamente a la Secretaría de Hacienda para promover la liquidación o traspaso de las Empresas de participación estatal cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o compitan con Empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

Esta idea es clara, pues al no realizar las Empresas Públicas funciones similares a las de la Función Administrativa, o sea de utilidad pública o de interés general no tendrá objeto la vida de una Empresa Estatal cuya misión fundamental es la prestación de un servicio público o el logro de beneficios colectivos.

El siguiente artículo indicaba que toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecten el patrimonio de las instituciones que controla la Ley, sólo podrá llevarse a cabo previo acuerdo presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los organismos y Empresas deberían ser enviados a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que había que informar anualmente de los movimientos que se hubiesen hecho. Las instituciones que carecieran de inventarios deberían elaborarlos en el menor tiempo posible, a juicio de la Secretaría de Hacienda y con intervención de sus representantes.

Quedó facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —de acuerdo con el artículo quince de la Ley— para crear el organismo administrativo que se encargaría de aplicar la Ley de control y vigilancia, siendo el contacto entre la Secretaría y los organismos y Empresas.

Con base en este precepto el Ejecutivo Federal expidió el decreto que estableció la Comisión Nacional de Inversiones (de 27 de Enero de 1948. Diario Oficial del 31 del mismo mes y año) como organismo administrativo subordinado a la Secretaría de Hacienda, cuya labor sería dar cumplimiento a la Ley de control de 1947, por medio de sus funciones de vigilancia.

Esta Comisión estaba formada por los siguientes miembros: Presidente



Propietario, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Suplente, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; Vicepresidente propietario, Director de Crédito; Suplente, Subdirector de Crédito; Vocal Ejecutivo, nombrado por la Secretaría de Hacienda; Vocal Secretario, designado por la Secretaría de Hacienda; Vocal Permanente Propietario, Director del Banco de México, S. A.; Suplente, Subdirector del Banco de México; Vocal Permanente, nombrado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Vocal Permanente Suplente designado por esta Secretaría.

Cinco vocales más formaban la Comisión, los cuales deberían ser nombrados por las Secretarías de Economía Nacional; Comunicaciones y Obras Públicas; Agricultura y Ganadería; Marina y Defensa Nacional; tendrían participación en las sesiones con voz y voto cuando se tratara en ellas algún problema relacionado con su respectiva Secretaría.

Con cinco miembros de esta Comisión se integraba el pleno, que entre sus funciones aparecían en primer lugar el ser un órgano de consulta; estaba facultada además para preparar el anteproyecto de Reglamento de Ley para el control de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal; debiendo además asesorar al Vocal Ejecutivo que era la persona que tenía la misión de dar cumplimiento a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y a los acuerdos del pleno, en los términos de la Ley de 1947; una función más de esta Comisión era llevar a cabo toda suerte de investigaciones a solicitud de las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales. Finalmente se constituyó una Subcomisión que tenía la obligación de revisar mensualmente el estado de ingresos y gastos que presentase el Vocal Ejecutivo.

Este decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones indicaba en uno de sus artículos los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal que quedarían sujetos al control, pudiendo el Ejecutivo ampliar la vigilancia a otras Empresas Públicas que no apareciesen en la lista o a aquellas nuevas Empresas estatales creadas posteriormente.

Este precepto comprendía la mayoría de las Empresas Públicas existentes, inclusive a las instituciones nacionales de crédito que ya la nueva Ley de 1965 excluye de su control.

El control y vigilancia de esta Comisión se reduciría al estudio y comprobación de los balances y comunicación de las auditorías correspondientes, en tanto no se expidiera el reglamento de la Ley de 1947. Para ello la Comisión podría nombrar auditores externos o valerse de los internos de los propios

organismos; estos auditores deberían presentar sus balances e informes de acuerdo a las instrucciones de la Comisión Nacional de Inversiones.

En conceptos amplios esto era lo que expresaba el decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones, la cual tuvo una breve existencia, porque se consideró su deficiencia e ineficacia en su funcionamiento, dentro de la aplicación de la Ley de control y vigilancia de 1947. De esta manera el decreto de seis de Diciembre del año de 1949 (Diario Oficial de 19 del mismo mes y año) derogó el decreto que estableció dicha Comisión; la cual desapareció; quedando nuevamente facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear un organismo de control y vigilancia que aplicara la Ley de 1947 a los organismos y Empresas. En la misma forma y de acuerdo con este decreto la Secretaría de Hacienda por medio de las Comisiones Nacionales de Seguros y Bancaria vigilará las funciones de las instituciones nacionales de crédito y de seguros.

Los preceptos finales de la Ley de 1947 exponían disposiciones como la que indicaba la obligación que tenían los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que se requerían para la aplicación de la Ley. Otro precepto final nos apuntaba la prohibición que había por parte de los organismos y Empresas de llevar a cabo actividades ajenas a sus fines, quedando impedidas en la misma forma para efectuar donaciones, gratificaciones y obsequios sin el consentimiento del Ejecutivo Federal.

El último artículo creaba responsabilidad a los funcionarios y empleados públicos de las violaciones que los organismos y Empresas hicieran a la Ley de control y vigilancia de 1947.

El primer artículo transitorio derogó las disposiciones contenidas en las leyes orgánicas de los organismos descentralizados que se opusiesen a esa Ley.

Quedaban reformados los estatutos de las Empresas de participación estatal.

Los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal quedaban sujetos a la Ley en cuanto lo determinara la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinaría —asimismo— los organismos y Empresas que quedarían sujetos a la Ley, instalándose el organismo administrativo de control y vigilancia, debiéndose expedir —finalmente— el reglamento de esa Ley.

Después de comentar la Ley de control y vigilancia del año de 1947, hemos encontrado en ella una absoluta intervención de la Función Administrativa, al través de algunos de sus órganos; habiendo prevalecido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la inspección técnica y el control permanente sobre la Empresa Pública (organismo descentralizado o Empresa de participación estatal). Efectivamente todas las funciones de estos organismos y Empresas, todo lo que hacían y ejercitaban las Empresas Públicas, estaba, de acuerdo con esta Ley, delimitado por la Función Ejecutiva, ya solicitando informes financieros, reformando o revisando presupuestos y programas anuales de operación de inversiones, practicando toda suerte de auditorías, calificando las erogaciones previamente a su pago y prohibiendo aquellas que puedan ser lesivas a su economía o a su presupuesto, estableciendo responsabilidades a funcionarios y empleados, o en una palabra, promoviendo innovaciones en su organización y funcionamiento.

Posiblemente nos encontremos con la Función Administrativa misma dentro de las Funciones de las Empresas Públicas; ya que además tanto la Empresa Estatal como la Función Ejecutiva protegen el mismo interés público social o colectivo indispensable dentro de los fines de un moderno Estado de Derecho.

En los años siguientes, durante la vigencia de esta Ley a la que hemos hecho referencia privó un claro desorden en la vigilancia y control de las Empresas Públicas, surgiendo decretos especiales con antelación a la Reforma de 1958.

#### *Algunos Decretos de Carácter Especial.*

Uno de estos decretos especiales fue el que disponía que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa debería de proceder a ejercitar sus funciones de control y vigilancia, por lo que hace a los Ferrocarriles Nacionales de México (de 8 de Diciembre de 1949, Diario Oficial del 29 del mismo mes y año).

Dos preceptos justifican este decreto; el primero de ellos establecía que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en uso de las facultades que legalmente tiene encomendadas, deberá proceder a ejercer sus funciones de control y vigilancia, por lo que hace a Ferrocarriles Nacionales de México, en colaboración con las facultades propias de la Gerencia y del Consejo de Administración de dicha Corporación Pública.

En un segundo y último artículo se establecía que la intervención de

esta Secretaría tendrá lugar, bien directamente, bien por conducto de la delegación que la propia Secretaría nombre para que actúe en los Ferrocarriles Nacionales de México, o bien por cualquier otro conducto que en un momento dado se estime conveniente, a juicio de dicha Secretaría.

Dos preceptos transitorios finalizaban con el articulado, el primero derogaba las disposiciones que en alguna forma se opusieran al decreto, y el segundo hablaba de la vigencia del mismo.

No obstante que ya se había derogado el decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones como órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la propia Ley de control de 1947 continuaba vigente y otorgaba amplias facultades a la Secretaría de Hacienda para controlar y vigilar a las Empresas Públicas; ciertamente que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía algunas facultades dentro de esa Ley como su intervención en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas que se llevasen a cabo en los organismos y Empresas en los términos de la Ley de Inspección Administrativa. Una o dos atribuciones más poseía esta Secretaría, inclusive alguna de ellas tenía que llevarla a cabo con la colaboración de la Secretaría de Hacienda.

No encontramos —por tanto— base legal del decreto que dió facultades de control y vigilancia a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; ya que como Empresa Pública Ferrocarriles Nacionales de México quedaba sujeta a la Ley de 1947, y por tanto al control y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en lo correspondiente a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. El decreto debería necesariamente haber incluido a ambas Secretarías; de tal suerte que este ordenamiento resultó innecesario puesto que la entonces Ley vigente establecía el control para toda Empresa Pública, no obstante haber surgido como tal con posterioridad a dicha Ley. Finalmente este decreto no nos proporciona suficiente claridad, ya que no especifica cuáles son esas facultades de control y vigilancia y sólo hace un reenvío a una legislación que no señala y que ampara la intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales; pues tampoco encontramos esa base legal en la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México. En síntesis lo abstracto de esta disposición es notorio y evidente.

Otro decreto especial lo es el de 29 de Junio de 1951 (Diario Oficial de

7 de Septiembre del mismo año) que establecía que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa reemplazaría a la Comisión Nacional de Inversiones como organismo encomendado del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad, basándose en el precepto que precisó las bases para el funcionamiento de dicha Comisión Federal de Electricidad. Interviniendo —de esta manera— la Secretaría de Bienes Nacionales en las materias de selección de contratistas, formulación de contratos de obras, supervisándolos e inspeccionándolos; adquisiciones, enajenación y gravamen de los bienes inmuebles de su patrimonio, etc.

El control financiero quedaría conferido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, privando de ello a la Secretaría de Bienes Nacionales lo cual limitaba su control sobre esta Empresa Pública, ya que expresamente no se le otorgaba dicha facultad.

## II) LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958, a la que ya hemos aludido en el capítulo anterior otorgó amplias facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional (antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), cuando establece en la fracción XII del artículo séptimo, que corresponde a esta Secretaría controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y Empresas, que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

De igual forma el artículo 16 de esta Ley dispone en su fracción quinta que corresponde a la Secretaría de la Presidencia planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

De importancia fue la reforma de 1958, pues otorgó a la Secretaría del Patrimonio Nacional amplias facultades sobre el control y vigilancia de las Empresas Públicas, que antes eran propias de la Secretaría de Hacienda, la cual conservó aún las facultades de vigilancia sobre las instituciones nacionales de crédito y seguros mediante las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros respectivamente, pues el decreto que derogó la antigua Comi-

sión Nacional de Inversiones estimó que esta Secretaría debería conservar esas funciones.

Debemos considerar entonces, que la nueva Ley faculta a los órganos de la Función Administrativa para intervenir en las Empresas Públicas, dentro de sus funciones de administración y finanzas la Secretaría del Patrimonio Nacional, y de inversión pública la Secretaría de la Presidencia.

*Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos de Estado.—*

De acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que confiere a la Secretaría del Patrimonio Nacional la función de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal que la Ley de 30 de Diciembre de 1947 atribuía a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se expidió el decreto de 13 de Marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos de Estado.

Entre los considerandos de este decreto se establecía que la creación de los organismos descentralizados y la participación del Gobierno Federal en el capital de algunas Empresas ha sido motivado por la necesidad de desempeñar eficientemente algunos servicios públicos o para impulsar el desarrollo económico del País y que en esas circunstancias las funciones encomendadas a dichos organismos y Empresas tienen conexión con las atribuciones correspondientes a diversas dependencias del Ejecutivo.

Se desprende de esta consideración la mancomunidad de intereses e ideas que ha existido y existe entre los órganos de la Función Administrativa —Secretarías de Estado— y los organismos descentralizados o Empresas de participación estatal.

Se deseaba además una buena marcha de la Administración como actividad primordial del Ejecutivo, asegurando no sólo la armonía y coordinación de las funciones de sus dependencias directas, sino también de las de los organismos y Empresas entre sí y con los diversos órganos del Poder Público, por ello independientemente de la intervención que la Ley atribuye a la Secretaría de la Presidencia en la planeación, vigilancia y coordinación de la inversión pública y la de los organismos y Empresas se requiere regular de control y vigilancia que ejercerá la Secretaría del Patrimonio Nacional respecto de los propios organismos y Empresas, en los términos de la

fracción XII del artículo séptimo de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado.

Aquí se pretendía que la centralización y la descentralización administrativa caminaran unidas en armonía y coordinación para mejores resultados en los fines de la Administración Pública, excelente idea —creemos— ya que la Función Administrativa deberá siempre ampliar sus funciones, hasta aquellos organismos públicos que tienen la misma responsabilidad que cualquier dependencia del Ejecutivo que se encuentre en el centro.

Considerando que las funciones de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones de seguros, se encuentran reguladas por leyes especiales, estando bajo la vigilancia de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros, respectivamente.

Corresponde esta facultad —como lo hemos dicho— a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde la Ley de 1947 que creó la Comisión Nacional de Inversiones, que no obstante haber desaparecido esta Comisión, la Secretaría de Hacienda continuó aplicando la Ley, y se reservó hasta la fecha la vigilancia de tan importantes instituciones.

Considerando que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional para tales fines tiene por objeto lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la Nación afectados al desempeño de las actividades de los organismos y Empresas, sin perjuicio de que cumplan con sus funciones, produzcan un beneficio económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del País.

Con base en estos considerandos se expidió el decreto que creó la Junta de Gobierno de 13 de Marzo de 1959.

Artículo primero.—De conformidad con lo que establece la fracción XII del artículo séptimo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el control de los organismos y Empresas de 30 de Diciembre de 1947, corresponderá a partir del día primero de Enero de 1959 a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo segundo determinaba la creación de la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas estatales como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal previsto en la Ley de 30 de Diciembre de

1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado corresponden a la Secretaría de la Presidencia.

La Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado estaba integrada por cinco miembros permanentes: El Secretario del Patrimonio Nacional, que era el presidente de la Junta. El Secretario de Hacienda y Crédito Público. El Secretario de Industria y Comercio. El subsecretario del Patrimonio Nacional, que actuaba como vicepresidente ejecutivo. Y el Director de la Nacional Financiera.

Además de los miembros permanentes se integraba de dieciocho más llamados miembros alternos que serían los diferentes Secretarios de Estado y Jefes de Departamento que no fuesen miembros permanentes, completándose el número con los Directores Generales de Petroleos Mexicanos y del Banco de México, los cuales deberían ser citados a las reuniones en que se trataran asuntos relacionados con los organismos y Empresas cuyas funciones sean conexas con las de las dependencias a su cargo.

La suplencia de estas personas correspondía a los funcionarios que legalmente tuvieran esa misión.

Las reuniones de la Junta serían de por lo menos una vez al mes, previa cita dirigida al presidente; y con tres de sus miembros tendrían validez los acuerdos. Sus funciones eran:

I.—Proyectar las normas para el control de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

II.—Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación promover por los conductos pertinentes la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y Empresas —con excepción de las instituciones de crédito y seguros y organizaciones auxiliares nacionales de crédito— siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los demás organismos descentralizados y Empresas Estatales.

III.—Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos financieros de dichos programas, como de los presupuestos periódicos de gastos y costos de operación de los organismos y Empresas. La Junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpos de administra-



ción de estos organismos y Empresas, según el caso, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.

IV.—Aprobar las reglas o instructivos generales y especiales a los cuales deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponde.

V.—Aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y Empresas sujetos a control, deban presentarle los balances e informes que el mismo requiera.

VI.—Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionan con sus funciones institucionales.

VII.—Autorizar con intervención de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto anual de gastos de las Oficinas Técnicas y Administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y Empresas sometidos a su control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo que dispone el artículo diecisiete de la Ley de 1947.

VIII.—Proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover por los conductos apropiados la supresión, disolución o liquidación de los organismos o Empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellas manejen o administren o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal: a) cuando haya desaparecido la función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente; b) cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar a su creación; c) cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por Empresas privadas; d) cuando sus funciones puedan ser realizadas mejor o más económicamente por algún otro organismo o Empresa creado o por crear.

El Ejecutivo Federal determinará los organismos y Empresas y fideicomisos que estarán sometidos a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional por conducto de la Junta de Gobierno.

Los organismos y Empresas que no estuvieran conformes con su inclusión para ser sometidos al control y vigilancia por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, podían presentar su inconformidad debidamente fundada.

Esta Secretaría promoverá la designación de los auditores externos de

los organismos y Empresas, cuyos honorarios estarán a cargo de estos mismos organismos.

La Junta de Gobierno propondrá a la Secretaría de Hacienda las normas generales y especiales sobre auditoría externa de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones nacionales de seguros que considere necesarias para controlar las operaciones que no sean propias o esenciales del objeto de su instituto, sus adquisiciones y sus gastos de administración, las que una vez aprobadas por esa Secretaría deberían aplicarse por conducto de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros.

Los organismos y Empresas presentarán a la Junta de Gobierno sus programas de actividad y sus presupuestos de gastos de operación para los efectos antes dichos.

Los auditores externos e internos deberán informar a la Secretaría del Patrimonio Nacional la inobservancia que pudiese haber de las reglas, instructivos y normas de la Junta de Gobierno por parte de los organismos y Empresas.

Las responsabilidades derivadas del desacato de esas reglas por parte de los organismos y Empresas corresponderá a sus titulares, los cuales deberán ser sancionados de acuerdo con la Junta de Gobierno y el Ejecutivo Federal.

La Secretaría del Patrimonio Nacional estará representada en los Consejos de administración, Juntas Directivas o Juntas de Gobierno de todos los organismos y Empresas sujetos al control. También estaría representada esta Secretaría en los Comités Técnicos que manejasen fideicomisos de inversión constituidos por el Gobierno Federal a plazo mayor de cinco años.

Podría también esta Secretaría designar un comisario o miembro del consejo de vigilancia en aquellas Empresas en que el Gobierno tuviese invertido mas del 25% del capital (excluidas las instituciones de crédito y seguros).

Los organismos y Empresas necesitaban la autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional para constituir gravámenes sobre los recursos que les hubiese aportado el Gobierno Federal.

Con dos artículos transitorios finalizaba el decreto que creó la Junta de Gobierno para el control y vigilancia de los organismos y Empresas; en uno de estos dos preceptos se daban facultades a la Junta de Gobierno para

dictar las medidas indispensables para llevar a cabo el control y vigilancia de las actividades de estos organismos; mientras no se dictase el reglamento de la Ley de control de 1947; que para estas fechas no se conocía aún y parece ser que nunca llegó a existir.

La intervención que tenía la Secretaría del Patrimonio Nacional en las Funciones de las Empresas Públicas no era de mera consulta o de exclusivo adorno formal, sino que era un verdadero control y vigilancia sobre todos los actos que los organismos y Empresas ejecutasen, la Función Administrativa observaba, delimitaba y establecía las funciones de las Empresas Estatales; de un buen cumplimiento de estas atribuciones por la Junta de Gobierno —responsable ante el Ejecutivo de la aplicación de la Ley— hubiere resultado el éxito de los considerandos que motivaron su creación.

*Acuerdo que dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaborasen su Programa de Inversiones para 1960-1964. (De 29 de Junio de 1959).—*

Con fundamento en el artículo dieciseis de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que faculta a la Secretaría de la Presidencia para recabar los datos destinados a elaborar un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; para planear obras, sistemas y su aprovechamiento; para proyectar el desarrollo y fomento de regiones y localidades, y para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

No podía concebirse —evidentemente— un acuerdo presidencial de esta naturaleza en donde no estuviesen comprendidas —como lo estan— las importantes Empresas Públicas de indispensable utilidad social y económica.

En esta forma el artículo primero del Acuerdo expresó que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y Empresas de participación estatal deberían de elaborar un programa de inversiones que comprendiese los proyectos a realizar anualmente, durante los años 1960 a 1964.

Para los fines de este Acuerdo se comprendía por inversiones públicas las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos y Empresas destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas, a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo

de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc.; y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital Nacional.

Este programa de inversiones públicas tenía como objeto el desarrollo económico y social del País, pues las inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, y las de los organismos y Empresas deberían tener una elevada productividad económica y de interés general, pues independientemente de los rendimientos económicos se tomaría en cuenta el número de habitantes que se beneficiarían con las obras. Los programas de inversiones tendrían que seguir determinadas normas que el acuerdo establecía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no daría trámite a ninguna erogación presupuestal o financiamiento destinado a inversiones, que no haya sido autorizado por el Presidente de la República.

La Secretaría de la Presidencia procedería al estudio de los programas, buscando la coordinación mas adecuada de los proyectos; pues debería someter al Presidente de la República el programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público y su financiamiento para los años 1960-1964. El propio Presidente autorizaría anualmente, a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos y Empresas suministrarían oportunamente los estudios, las informaciones, el material estadístico, la ayuda técnica y la colaboración que les requiera la Secretaría de la Presidencia para el cumplimiento de sus atribuciones, en los términos del acuerdo.

Hemos hecho notar en esta forma las facultades que tienen las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dentro del control y vigilancia de las finanzas y administración de las Empresas Públicas la primera, y en lo referente a planeación y vigilancia de la inversión pública la segunda Secretaria, indicando con ello la proyección de la Función Administrativa hacia las Empresas Públicas, creando y delimitando sus funciones, señalándoles su vida económica y sus objetivos o fines por satisfacer, para finalmente entenderlas como parte integrante de la vida pública del País.

Sobre planeación del desarrollo económico y social de la Nación, los

acuerdos presidenciales se han manifestado constantemente, todos se reducen a un mismo fin; puntualizar la política económica y social de organismos centralizados y descentralizados para acelerar el desarrollo del País, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población, elaborando planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas. Pudiendo afirmar que las mismas metas concretas de interés público que necesariamente contiene la Función Administrativa serán las que cada una de las Empresas Públicas deberán poseer en sus funciones y mantener en sus objetivos.

### *III) PROYECTO DE LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARA EL MANEJO DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES EN EMPRESAS PRIVADAS.*

Este proyecto de Ley de 22 de Diciembre de 1961 fue elaborado por el entonces Senador, Licenciado Rodolfo Brena Torres, que había sido comisionado por la Cámara Alta para realizar un estudio de la materia en el Derecho Italiano, trasladándose por este motivo a la Ciudad de Roma donde investigaría los sistemas imperantes en aquel País respecto de las Empresas Públicas.

En principio el nombre dado al proyecto es poco claro en lo conducente a "Para el manejo de las participaciones estatales en Empresas privadas"; pues parece que se está hablando de una Empresa privada donde el Estado es socio minoritario; ya que según lo hemos apuntado las Empresas de participación estatal en donde el Estado posea el 51% o más de las acciones es una auténtica Empresa Pública

El artículo primero de este proyecto nos indica que el Ejecutivo Federal deberá planear, orientar, coordinar, controlar financieramente y vigilar administrativamente la operación de los organismos descentralizados y el manejo de las participaciones estatales en Empresas de tipo privado, con los siguientes objetivos:

- a) Encuadrar la actividad de dichos organismos y Empresas dentro de los planes generales de desarrollo económico del País.
- b) Cuidar de la correcta administración de los recursos y bienes aportados o invertidos en los organismos descentralizados y en las Empresas de

participación estatal; de que sus actividades se ajusten a los planes generales de desarrollo económico que el propio Ejecutivo elabore por conducto de la Secretaría de la Presidencia; de que operen con eficiencia y economía y de que satisfagan los fines para que fueron creados.

c) Coordinar las actividades de los diversos organismos y Empresas de participación estatal mayoritaria entre sí y con las que realicen las dependencias directas del Ejecutivo Federal.

d) Fortalecer la capacidad económica del Gobierno Federal para impulsar los programas de desarrollo económico aprobados por el propio Ejecutivo.

El siguiente precepto indicaba que para los efectos de esa Ley serían organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o decretos emitidos por el Ejecutivo en uso de sus facultades administrativas, cualquiera que sea su forma externa, que gocen de personalidad jurídica y tengan patrimonio propio integrado totalmente o en parte con aportaciones o inversiones de recursos, bienes o fondos públicos federales.

Esta apreciación de organismo descentralizado tiene posiblemente el mismo fondo que lo que al respecto sostenía la Ley de control de 1947 y de lo que afirma la nueva Ley de Diciembre de 1965, sin embargo estas leyes son más amplias en sus consideraciones de estos organismos.

Para los efectos de ese Proyecto eran Empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades constituidas conforme al derecho privado en las que el Gobierno Federal, una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras Empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen más de 50% de este. Es directa la participación cuando sea el Gobierno Federal quien participe en el capital de la Empresa privada; es indirecta en los demás casos.

Este artículo se apega a un concepto cuantitativo, o sea la cantidad de capital necesaria para considerar a una Empresa como de participación estatal o Empresa Pública, no expresaba lo mismo la Ley de 1947, la cual consideraba otros requisitos, que con base en cualquiera de ellos nacería una Empresa de participación estatal. Lo mismo acontece con la actual Ley de control de 1965.

A las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional corres-

pondría el control administrativo y financiero de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal.

Secretaría de la Presidencia: Intervenir en la creación, fusión o supresión de los organismos descentralizados.

Autorizar la aportación de fondos, bienes y recursos federales para la constitución o incremento del patrimonio de los organismos descentralizados, oyendo la opinión de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda.

Autorizar inversiones que el Gobierno Federal haga en Empresas de tipo privado y las que con carácter ordinario o extraordinario efectúen los organismos descentralizados y las Empresas de participación estatal mayoritaria en otras Empresas de tipo privado.

Autorizar los programas anuales y plurianuales de inversión de los organismos y Empresas que le sean sometidos por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Autorizar la inversión o el empleo de subsidios que conceda el Gobierno a organismos y Empresas.

Vigilar conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la inversión de subsidios que conceda la Federación a los organismos y Empresas.

El artículo quinto manifestaba que los organismos descentralizados dedicados a la producción de bienes o servicios para el mercado, quedarían sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional para que ésta autorice sus programas antes de que entren en vigor y sus presupuestos de gastos de operación y vigile su ejercicio;

Emita opinión ante la Secretaría de la Presidencia sobre los programas y presupuestos de inversión, vigile el cumplimiento de los que ésta autorice y de a conocer a la misma Secretaría todos los actos u omisiones que afecten su observancia;

Controle sus inversiones de capital con fondos propios o ajenos legalmente autorizados, a medida que se vayan efectuando, a fin de comprobar si se ajustan a las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de la Presidencia;

Examine sus cuentas, informes y estadísticas;

Practique u ordene la práctica de auditorías.

Esos organismos descentralizados dedicados a la producción de bienes o servicios eran verdaderas Empresas Públicas, las que estaban —de acuerdo con este Proyecto de Ley— totalmente controladas en sus funciones por las Secretarías de Estado.

El siguiente artículo no excluía a los organismos descentralizados constituidos con fines culturales, asistenciales de seguridad o de servicio social de cierto control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, como: La previa autorización de sus programas y sus presupuestos de gastos de operación y la vigilancia de su ejercicio; examinar sus cuentas, informes y estadísticas y autorizar cuando proceda su publicación;

Obtener la información necesaria para la integración de la cuenta nacional del sector descentralizado;

Intervenir en la venta, gravamen y rescate de bienes patrimoniales; promover —en una palabra— el establecimiento de métodos y sistemas de control interno.

La Ley de Diciembre de 1947 excluía a las instituciones docentes y culturales del control y vigilancia, la nueva Ley de 1965 también lo hace; la novedad del proyecto es sorprendente pues apunta una verdadera intervención sobre la vida de aquellos organismos que no son Empresas Públicas, sino instituciones con fines específicos dentro de la docencia, cultura y asistencia social.

Las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de finanzas se consideraban para los efectos de ese proyecto organismos descentralizados, sólo estarían sujetos a ciertas y determinadas facultades de control y vigilancia por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional y por conducto de las Comisiones Bancarias, de Seguros y de Fianzas o de las instituciones o dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Todos los organismos descentralizados sometidos al control y vigilancia financiera y administrativa de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deberán registrar las operaciones que efectúen apegándose a los instructivos que dicte la propia Secretaría a la que rendirán los informes contables que ella determine, incluyendo los presupuestos de operación, proyectos de aplicación de utilidades y afectación de reservas y los análisis de costos de operación y precios de los bienes y servicios que produzcan o proporcionen en los plazos que ella señale y de acuerdo con los formularios que apruebe. Igualmente deberán facilitar las intervenciones que realice directamente o



por los conductos que esta Ley establece y prestar a los auditores externos nombrados por ella el acceso a los libros de contabilidad y documentación anexa en forma que les permita cumplir oportuna y satisfactoriamente las funciones que les atribuya.

La Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá los derechos de titularidad del Gobierno Federal en relación con los fondos, bienes y recursos federales invertidos por éste en toda clase de Empresas de tipo privado.

Cuando el Gobierno Federal o alguno o algunos organismos descentralizados o Empresas de participación estatal mayoritaria concurren como socios de accionistas en Empresas de tipo privado, la representación conjunta de las participaciones del Gobierno Federal, de los organismos y Empresas de participación estatal mayoritaria en las Asambleas de Socios y Accionistas, corresponderá también a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo diez establecía que cuando concurriesen en el capital social de un Empresa de tipo privado dos o más organismos descentralizados o Empresas de participación estatal, todos ellos actuarían en la Asamblea de Socios o Accionistas bajo un representante común.

La Secretaría del Patrimonio Nacional llevaría a cabo sus funciones de control y vigilancia en las Empresas de participación estatal mayoritaria, a través de los órganos institucionales correspondientes, por conducto de las personas o instituciones a quienes conforme a esta Ley corresponde la titularidad de los derechos patrimoniales.

En este artículo la vigilancia de estas Empresas Públicas se ejercería a través de un control interno por parte de los órganos institucionales correspondientes; la vigilancia externa —creemos— debería haber sido más conveniente y más eficaz, sin embargo la presencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional —en ninguna forma— dentro de ese otro tipo de control hubiese sido precaria.

Para coordinar las funciones de los organismos y Empresas que tuviesen objetos similares que se relacionen con la producción de bienes o servicios públicos y para representar la titularidad de los derechos patrimoniales respectivos, el Ejecutivo Federal podrá crear órganos y entidades o Empresas de gestión de operación o mixtas que a su vez quedarían sometidas al control y vigilancia de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

Estas Empresas de gestión —no producirían bienes o servicios— su mi-

sión sería el coordinar las diferentes actividades de organismos y Empresas, impulsando con planes eficientes el desarrollo socio-económico de las Empresas Públicas existentes o en nacimiento. Es esta una novedad que nunca se puso en práctica, por el fin notorio que tuvo el Proyecto Brena Torres en todas sus partes.

En todos los organismos descentralizados —según el artículo trece— en que existan o funcionen Consejos de Administración o Juntas Directivas, por lo menos uno de los miembros de tales consejos o juntas será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, otro por la Secretaría o Departamento de Estado que conforme a su atribución, deba tener intervención en los actos u operaciones propios del objeto institucional del organismo de que se trate y uno más, cuando el Ejecutivo lo considere conveniente, por la Secretaría de la Presidencia.

Las personas o instituciones que ejerciten los derechos de titularidad de la participación estatal directa o indirecta en Empresas de tipo privado, harán valer ante estas, en los términos de las leyes y estatutos aplicables, el interés del Gobierno Federal, siguiendo las instrucciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional que al efecto deberán recabar.

Cuando la participación estatal sea mayoritaria, sin perjuicio de recabar las instrucciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con los programas y presupuestos de operación, quien represente la participación estatal someterá a la Secretaría de la Presidencia los programas anuales de inversión de la Empresa de que se trate.

La Secretaría del Patrimonio Nacional —de acuerdo con el artículo catorce— propondría al Ejecutivo Federal las normas o bases de coordinación de los diversos organismos descentralizados y Empresas de participación estatal y promovería la formación de comités integrados por representantes de los organismos y Empresas de participación estatal, mayoritaria afines o conexos para el estudio y resolución de los asuntos relacionados con su debida coordinación.

Los directivos y administradores de los organismos descentralizados —decía el artículo quince— y los miembros de los Consejos de Administración o Juntas Directivas de las Empresas de participación estatal designados por la Secretaría del Patrimonio Nacional, serían responsables ante ella, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Fun-

cionarios de los Estados; del cumplimiento de las obligaciones que a dichos organismos impone la presente Ley; del manejo del patrimonio propio de los mismos organismos y del manejo de las participaciones que estos tengan en Empresas de participación estatal. También bajo su responsabilidad deberán proporcionar en forma y oportunamente las informaciones relativas que requiera la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría del Patrimonio Nacional llevará un registro de organismos descentralizados y de Empresas de participación estatal mayoritaria, inscribirá en él de oficio a los organismos y Empresas que reúnan los requisitos señalados en esta Ley y cancelará las inscripciones relativas, cuando proceda.

Las Empresas de participación estatal que consideraran incorrecta su inscripción en el registro, podrían acudir a la Secretaría del Patrimonio Nacional y fundar su inconformidad.

Sólo las Empresas de participación estatal mayoritaria registradas en la Secretaría mencionada, serían consideradas como tales para los efectos de esta Ley y para el goce de prerrogativas.

La constitución de fideicomisos que tuviesen por objeto la inversión, el manejo o administración de bienes o fondos federales requerirán invariablemente la autorización de la Secretaría de la Presidencia y para su manejo y operación sería necesario la integración de comités dentro de los cuales figuraría un representante de la Secretaría o Departamento de Estado que tenga competencia en la materia objeto del fideicomiso, y un representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional que vigilaría el cumplimiento de esta Ley.

El Presupuesto anual de Egresos de la Federación consignará las partidas para sufragar los gastos que se requieran por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional para aplicar la Ley.

Y en su último precepto establecía este proyecto la facultad del Ejecutivo Federal para expedir tarifas que cubriesen los organismos y Empresas, para amparar los servicios prestados por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Indudablemente que presentaba algunas novedades este proyecto de Ley del Licenciado Rodolfo Brena Torres, en relación con la Ley de control y vigilancia de 1947, a la cual derogada en el tercero de sus artículos transitorios, haciendo también lo mismo con el decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas de 13 de Marzo de 1959.

Entre las innovaciones que podemos señalar se encuentra, el que este Proyecto no excluía de cierto control y vigilancia a las instituciones docentes y culturales, cosa que si hacia la Ley de Diciembre de 1947; pues en realidad se trata de establecer y vigilar las funciones de las Empresas Públicas, en donde los intereses que prevalecen son de tipo económico, de lucro posiblemente, y no de controlar instituciones académicas, asistenciales o de seguridad social que responden a objetivos totalmente diferentes, y que además son observados gubernamentalmente por medio de otros sistemas normativos.

Otra novedad que podemos señalar es la creación de Empresas de gestión que se hubiesen encargado de impulsar con eficiencia técnica el desarrollo económico de las Empresas Públicas; coordinando las actividades de los distintos organismos en los que hubiese similitud en lo conducente a sus funciones.

No estuvimos de acuerdo, en su oportunidad, en la creación de un control interno por parte de los órganos institucionales en aquellas Empresas de participación estatal mayoritaria —consideramos— con mejores resultados un control externo ministerial en cualquier Empresa Pública.

No podemos llamar Empresa privada, aquella en la que el Gobierno Federal posea más del 51% de las acciones, convirtiéndolo en socio mayoritario, ya que aquí la denominación será la Pública, según lo hemos sostenido.

En términos generales se nota una mayor intervención del Ejecutivo Federal en las funciones de las Empresas Públicas mediante las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia; pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo intervendría en lo relativo a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros; cuya competencia en esta materia le es exclusiva desde hace, ya varios lustros.

Efectivamente dentro del control y vigilancia de los programas de los organismos públicos, de sus inversiones de capital, práctica de auditorías, autorización, de inversiones, etc. etc., se nota claramente el establecimiento, determinación e injerencia en las funciones de las Empresas Públicas por medio de la Función Administrativa. No obstante que esta iniciativa de Ley sólo quedó en proyecto, el documento está a disposición de la doctrina jurídica, para su crítica inevitable.

#### IV) DECRETO DE 26 DE FEBRERO DE 1965.—

Existía la necesidad administrativa de actualizar ciertos conceptos dentro del control y vigilancia de los organismos descentralizados y Empresas Estatales, surgiendo en esta forma el Decreto que modifica y adiciona el decreto de 13 de Marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los artículos siete fracción XII y cinco transitorio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado atribuyen a la Secretaría del Patrimonio Nacional las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos y Empresas. En esta forma se expresaba el considerando primero del Decreto de Febrero de 1965.

Se consideró que debería reestructurarse el acuerdo del Ejecutivo Federal de 13 de Marzo de 1959; como también el artículo quince de la Ley de control de 1947 que facultó el nacimiento de un organismo administrativo encargado de controlar los organismos públicos.

Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en sus artículos dieciséis fracción V y siete fracción XII establece facultades a la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional para planear y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal y controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los mencionados organismos y Empresas, respectivamente.

Considerando que de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para ese año de 1965, los organismos descentralizados y las Empresas Estatales, deberían de presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de presupuesto para el ejercicio fiscal a fin de que sean sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal.

Deberían —finalmente— coordinarse las diversas Secretarías de Estado que de acuerdo con la Ley de la materia tienen encomendadas facultades relacionadas con la vigilancia y control sobre los organismos y Empresas a fin de que se cumplan con la mayor eficacia las finalidades de dichos organismos y Empresas.

Por tal motivo, se modifica y adiciona el decreto de 13 de Marzo de 1959, que creó la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional en la siguiente forma:

Artículo primero.—De conformidad con lo que establece la fracción XII del artículo siete de la Ley de Secretarías y Departamentos, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el control de 1947 corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

De acuerdo con el artículo segundo se crea la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que se encargará de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, previstas en la Ley de la materia de Diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondan a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Artículo tercero.—La junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado estará integrada por funcionarios del Patrimonio Nacional, como sigue: El Secretario, quien fungirá como presidente; el Subsecretario que desempeñará el cargo de vicepresidente ejecutivo; el Director General Jurídico; el Contralor; el Director General de Inspección de Adquisiciones; el Director General de Inspección de Obras; el Director General de Bienes Inmuebles y el Director General de Bienes Muebles. Y como secretario de la Junta el Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la misma.

Los más importantes funcionarios de la Secretaría del Patrimonio Nacional —de acuerdo con este precepto— intervendrán en las funciones de las Empresas Públicas, controlando y vigilando todas sus actividades administrativas y financieras. El Ejecutivo de la Unión por conducto de esta Secretaría hace notar su interés e injerencia en toda suerte de actividades relacionadas directamente con la Función Administrativa.

La Junta de Gobierno deberá reunirse cuando menos una vez por mes, o cuando sea citada por el Secretario del Patrimonio Nacional. A falta de éste presidirá las sesiones el Subsecretario, formulando la orden del día el secretario de la Junta.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas —según el artículo quinto del decreto— tendrá las facultades siguientes:

Llevar el control y vigilancia de los organismos y Empresas, cuidando que cumplan con las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de la vigilancia de inversiones, como también, en su caso, con las

normas que para el ejercicio de sus presupuestos les haya dictado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Ingresos para la Federación y el decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, velando también que las erogaciones que la propia Secretaría les autorice conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, se apliquen a los fines para los cuales fueron autorizados.

Para ello, la Junta tendrá facultad de:

I.—Proyectar las normas para el control de los organismos y Empresas, con exclusión de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y someterlas a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

II.—Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación, promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y Empresas, con excepción de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los otros organismos y Empresas Estatales.

III.—Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los que deban sujetarse las oficinas técnicas y administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponden.

IV.—Aprobar —igualmente— las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y Empresas sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deban presentarle los informes que la misma requiere.

V.—Llevar el registro de todos los organismos y Empresas, independientemente de que estén o no sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, excepción de las instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito y de seguros y fianzas.

Los directores, gerentes, presidentes o administradores de los organismos

y Empresas, no exceptuados en el párrafo anterior, deberían proceder a registrar el organismo o Empresa que representen, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entró en vigor este decreto, presentando la escritura, estatutos o el ordenamiento jurídico constitutivo del organismo o Empresa y sus reformas.

Los organismos o Empresas que consideren improcedente su registro podrán manifestar su inconformidad a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que corresponderá la resolución.

VI.—Determinar y establecer las técnicas y procedimientos legales, contables y económicos adecuados para supervisar y comprobar la eficiente administración y operación, el cumplimiento de las finalidades y de los programas de operación de los organismos y Empresas sujetas al control, al igual que el ejercicio de sus presupuestos, y la observación de las disposiciones, reglas e instructivos que para el logro de esos propósitos dicte el Ejecutivo Federal por los conductos competentes.

VII.—Fijar las normas a que se sujetarán los organismos y Empresas en lo relativo a los contratos de obras y adquisiciones, a fin de que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerza oportunamente sus atribuciones de control y vigilancia.

VIII.—Las demás que le sean conferidas por la Ley o que requiera para el mejor desempeño de las anteriores facultades.

Artículo sexto.—La Secretaría del Patrimonio Nacional nombrará a los auditores externos de los organismos y Empresas sometidos a su control y vigilancia.

Artículo séptimo.—Los auditores internos y externos tendrán la obligación de informar a esta Secretaría lo que corresponda, en el momento en que adviertan que algún organismo o Empresa no se sujeta a las disposiciones legales y normas que regulen su operación y funcionamiento.

Las responsabilidades emanadas de la inobservancia de esas disposiciones y normas, por parte de los organismos y Empresas, corresponderán a los directores, administradores o funcionarios que los hayan autorizado.

El siguiente precepto manifiesta que la Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para que concurra a las sesiones de los Consejos de Administración o Juntas Directivas y a las Asambleas



de Accionistas que celebren los organismos y Empresas a que se refiere el artículo quinto de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1965, siempre que no tengan representación permanente en dichos cuerpos, por razón de las leyes orgánicas, de los estatutos o de las escrituras constitutivas que los rijan.

En los demás organismos y Empresas sujetos a control de esta Secretaría, podrá nombrar un representante con voz pero sin voto, cuando no esté representada en los órganos de gobierno.

Artículo noveno.—Las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público enviarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación los planes de inversión, presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado para cada organismo o Empresa sujetos a control.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que se autoricé a los organismos y Empresas, en el ejercicio de sus presupuestos, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

La Secretaría de Hacienda proporcionará también los demás datos complementarios de esas órdenes de pago que le haya solicitado la propia Secretaría del Patrimonio Nacional.

Artículo décimo.—Las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional fijaran, de común acuerdo y con base en las disposiciones legales aplicables las cuotas que corresponderá cubrir a cada uno de los organismos y Empresas objeto de este decreto; mismas que se destinarán a cubrir los gastos de control de la propia Secretaría.

Artículo décimoprimer.—Los organismos y Empresas sujetos al control y vigilancia, deberán implantar los sistemas y métodos de contabilidad, control y auditoría internos y externos que apruebe el Patrimonio Nacional, salvo lo que sobre el particular establezcan las normas jurídicas que les dieron origen.

Y el último precepto de este decreto apunta que la Junta de Gobierno someterá a la Secretaría del Patrimonio Nacional su reglamento interno.

El artículo primero transitorio de este decreto de 26 de Febrero de 1965 abrogó al de 13 de Marzo de 1959, el cual no alcanzó los objetivos propuestos, tal vez por su integración misma con los diferentes órganos de la Función Ad-

ministrativa; ahora en la modificación de 1965 dentro de la nueva Junta de Gobierno se pensó, en un solo órgano del Ejecutivo Federal: Secretaría del Patrimonio Nacional, y en todos sus más altos funcionarios para que con su intervención vigilaran la vida de los organismos públicos ubicados fuera del centro de la Administración Pública, resultando en esta forma más práctico y funcional el desempeño de las funciones de control y vigilancia estando en manos de las personas de una misma Secretaría de Estado, que distribuir responsabilidades en otros órganos; evidentemente que la presencia en el decreto de otras dependencias del Ejecutivo no se puede negar, pero esto no resta la auténtica primer importancia que la Secretaría del Patrimonio Nacional posee dentro de sus amplísimas facultades de control y vigilancia sobre las Empresas Públicas.

Efectivamente la Junta de Gobierno de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, nace como organismo administrativo encargado de intervenir en las funciones de las Empresas Públicas, vigilando y controlando sus actividades financieras y administrativas, por medio de una correcta investigación técnica y auditoría permanente para mejores resultados económicos y sociales.

Debiendo proyectar —además— las normas para el control de los organismos y Empresas, con exclusión de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares, de seguros y fianzas.

Sometiendo —en la misma forma— al Ejecutivo la modificación de la estructura y bases de organización de los organismos y Empresas, siempre que ello dé como resultado un mejor desempeño de sus funciones o una mejor satisfacción de los fines sociales similares a los de la Función Administrativa.

Aprobando —igualmente— las normas e instructivos generales y especiales conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y Empresas deberán rendir sus informes.

Llevando —también— el registro de todos y cada uno de los organismos y Empresas sujetos a control.

Estableciendo y determinando las técnicas y procedimientos jurídicos; económicos y contables apropiados para inspeccionar y verificar la eficiente administración y el logro de los objetivos sociales, y en general el cumplimiento detallado de programas de operación, de inversión y del ejercicio de los presupuestos de los organismos y Empresas que deberán permitir la intervención

de otras dependencias oficiales cuando el caso lo amerite, respetando además cualquier innovación dentro de sus funciones que al respecto considere el Ejecutivo Federal.

Fijando —esta junta— las reglas a las que estarán sometidos los organismos y Empresas en lo referente a los contratos de obras y adquisiciones.

La Secretaría del Patrimonio Nacional nombrará un representante para que asista a las sesiones de los organismos o Empresas; tendrá voz pero carecerá de voto.

Los auditores externos e internos de los organismos y Empresas estarán obligados a desempeñar honestamente sus actividades, informando a la Secretaría del Patrimonio Nacional cualquier irregularidad que perjudique los altos fines sociales que ostentan estos organismos; debiendo surgir las responsabilidades en las personas de los directores, administradores o gerentes que no cumplan con las disposiciones que el Decreto de Febrero de 1965 proyecta sobre los organismos o Empresas que el Ejecutivo Federal les ha encomendado en nombre del interés público.

Con esta breve exposición nos damos clara cuenta de lo que para la Función Administrativa significa el desarrollo económico de sus organismos descentralizados o Empresas Públicas, son parte integral de la vida misma de esta Función Ejecutiva. Y por si esto no bastara, la Ley vigente para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal acentúa nuestro pensamiento, indicándonos como esa Función Administrativa por mediación de sus órganos interviene en toda suerte de actividades de los organismos que por razones prácticas y funcionales viven fuera del centro de la Administración, esta nueva Ley de control —que deroga la pretérita disposición de control y vigilancia de hace casi cuatro lustros— la hemos examinado en sus primeros artículos y procederemos, después de una síntesis de ellos, a concluir con sus preceptos.

#### V) *LEY PARA EL CONTROL; POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.—*

La necesidad de un nuevo decreto que viniese a reformar viejos conceptos infecundos dentro de la materia del control y vigilancia de las Empresas Públicas, y la idea de interés público que los organismos descentralizados es-

tán obligados a respetar, motivó, entre otras razones sociales y económicas, el nacimiento de una Ley que proyectara en sus preceptos los modernos ordenamientos jurídicos que sobre control y vigilancia de organismos públicos descentralizados se conocieran por experiencia en esta materia. En efecto los años habían demostrado el poco éxito de la Legislación Mexicana sobre la Empresa Pública, sin embargo la Función Administrativa no podía en ninguna forma guardar silencio sobre tal situación, era indispensable que ella a través de sus órganos emprendiera el camino en un nuevo intento de intervenir en forma más eficaz en la existencia de tan importantes organismos públicos.

De esta manera el Ejecutivo de la Unión envía al Congreso una iniciativa de Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; dicha iniciativa es aprobada íntegramente por ambas Cámaras, devolviéndola al Ejecutivo para su debida publicación y observancia, siendo el 23 de Diciembre de 1965 la fecha de su promulgación y el 5 de Enero de 1966 el día y año de su vigencia (D.O. 4-Enero-1966).

Según dejamos anotado anteriormente el artículo primero de esta nueva Ley de control, establece la vigilancia del Ejecutivo Federal, en los términos del decreto, de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, exceptuando de este control a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; quedando comprendidas en esta excepción las Empresas en que estas instituciones hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o por conducto de otras Empresas en cuyo capital la participación de dichas instituciones sea mayoritaria, solamente que se encuentren comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación estarán sometidas a la presente Ley. Finalmente los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitente único del Gobierno Federal y las Instituciones docentes y culturales estarán fuera del control de esta Ley.

Son otras leyes las que regulan las funciones de esas instituciones que comprende la excepción.

Los órganos de la Función Administrativa que ejercen las facultades que les otorga esta Ley son las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

El artículo segundo y tercero de la Ley, analizados en su oportunidad por

nosotros, exponen lo que para los fines del decreto se deberá entender por organismos descentralizados y por Empresas de participación estatal.

Como lo indicamos en su tiempo el artículo cuarto establece que se asimilarán a las Empresas Estatales y se someterán al control de la Ley, las Empresas en que un organismo o Empresa haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o mediante otras Empresas en cuyo capital tenga participación mayoritaria el organismo o la Empresa, en su caso.

Es claro pensar que las nuevas Empresas Públicas que nacen con fondos de los propios organismos descentralizados quedarán sometidas al mismo control que cualquier Empresa Estatal.

El artículo quinto apunta un verdadero control y vigilancia sobre los organismos y Empresas por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien por medio de una auditoría permanente e inspección técnica vigilará sus operaciones para darse cuenta de su marcha administrativa; procurando su eficiente funcionamiento económico y vigilando el cumplimiento de las disposiciones que dicten las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, en materia de vigilancia de inversiones y del ejercicio de sus presupuestos, respectivamente.

El control que ejerce la Secretaría del Patrimonio Nacional es independiente del que corresponde a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos les otorgan otras disposiciones.

La Secretaría del Patrimonio Nacional —según este precepto— a más de sus atribuciones de control y vigilancia, intervendrá, dentro de su debida observancia, en las disposiciones sobre inversiones, propias de la Secretaría de la Presidencia, y las normas sobre el ejercicio de presupuestos que dicte la Secretaría de Hacienda en relación con los organismos y Empresas, mostrándonos una más completa intervención, por los órganos de la Función Administrativa en las funciones de las Empresas Públicas.

El artículo sexto decíamos —en el capítulo segundo— indica que las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, enviarán a la del Patrimonio Nacional, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, copias de los planes y programas de inversión, los presupuestos y las indicaciones de los mismos que se hayan autorizado a los organismos y Empresas sujetos a esta Ley.

Los organismos y Empresas comprendidos dentro del Presupuesto de

Egresos de la Federación concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban cualquiera que sea el concepto que los origine, de acuerdo con las disposiciones de Hacienda.

Los organismos y Empresas podrán solicitar créditos al Gobierno por conducto de la Secretaría de Hacienda, quien dará la autorización correspondiente exigiendo los títulos o documentos en que consten tales obligaciones crediticias.

La Secretaría de Hacienda comunicará a la del Patrimonio nacional, simultáneamente a su expedición de las órdenes de pago que autorice a los organismos y Empresas en el ejercicio de sus presupuestos, de acuerdo con las normas de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento.

La Secretaría de Hacienda proporcionará los datos complementarios de sus órdenes de pago que solicite el Patrimonio Nacional.

Dentro del campo de los planes y programas de inversión, de presupuestos, y de ingresos de los organismos y Empresas, las Secretarías de Estado enlazan sus actividades y coordinan sus funciones; Hacienda y la Presidencia ejecutarán lo que legalmente tienen previsto, y el Patrimonio Nacional deberá estar vigilante de que las disposiciones emanadas de esas Secretarías se lleven a cabo convenientemente.

Artículo séptimo.—La Secretaría del Patrimonio Nacional, deberá:

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

II.—Revisar los estados financieros mensuales y los anuales, así como los dictámenes que respecto a estos últimos formule el auditor externo de cada organismo o Empresa.

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

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

En los casos de los organismos y Empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría del Patrimonio Na-

cional, además, vigilará que el ejercicio de sus presupuestos se lleve a cabo de acuerdo con las normas que establezca la Secretaría de Hacienda.

Artículo octavo.—Los organismos y Empresas están obligados a:

I.—Inscribirse, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura;

II.—Presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación;

III.—Presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus estados financieros mensuales y anuales;

IV.—Dar las facilidades necesarias para que la Secretaría del Patrimonio Nacional conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos y sistemas y procedimientos de trabajo y producción y en general, la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objetos del organismo o Empresa; y

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

Artículo noveno.—Los organismos y Empresas que consideren improcedente su registro o la negativa a registrarlos en los términos de la fracción primera del artículo anterior, podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional aportando los elementos de prueba necesarios. La resolución de estas inconformidades corresponderá al Presidente de la República.

Artículo décimo.—La Secretaría del Patrimonio Nacional designará y removerá libremente al siguiente personal:

I.—Al auditor externo de los organismos y Empresas, sin perjuicio de lo que sobre el particular determinen la ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado.

El auditor externo será invariablemente un contador público independientemente respecto del organismo o Empresa de que se trate; y

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

Los honorarios del personal de auditoría y de inspección técnica a que se refieren estas fracciones, serán cubiertos por la Secretaría del Patrimonio Nacional, con cargo al fondo a que se refiere el artículo 19, y de acuerdo con los contratos de prestación de servicios que se celebren.

Artículo décimoprimer.—La Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y Empresas, que asistirá a todas las sesiones de los Consejos de Administración, Juntas Directivas u órgano equivalente, y a las Asambleas de Socios o Accionistas que celebren, siempre que dicha Secretaría no tenga representación permanente en tales cuerpos.

La Ley de 1947 ya establecía conceptos similares al determinar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designaría un representante en cada organismo o Empresa para que asistiera con voz, pero sin voto a las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva y a las Asambleas de Accionistas, independientemente de las representaciones que ya tuviese autorizadas; con la diferencia que ahora es la Secretaría del Patrimonio Nacional y no la de Hacienda la que intervendrá más activamente en las funciones de las Empresas Públicas, y la representación se hará únicamente en los organismos y Empresas en los que no la haya permanentemente.

Artículo décimosegundo.—Los organismos y Empresas publicarán cada año en el "Diario Oficial" de la Federación y dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio social correspondiente, sus estados financieros, para lo que requerirán la autorización previa de las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional.

Interesante se presenta esta disposición, pues la publicidad de los estados financieros de los organismos y Empresas nos indicaría en gran parte la exacta observancia de los preceptos fundamentales de esta Ley. Deseamos que se cumplan fielmente estas reglas normativas, ya que al menos por el momento no tenemos noticias de su eficacia.

La Secretaría del Patrimonio Nacional publicará periódicamente en el Diario Oficial de la Federación, una lista de los organismos y Empresas sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, a que se refiere el artículo primero de esta Ley.

Artículo décimotercero.— La Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República, oyendo el parecer de las



dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o Empresa de que se trate, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y Empresas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los otros organismos y Empresas.

Modificar la estructura y bases de organización y operación de los organismos y Empresas; es señalar las funciones de las Empresas Públicas, será la Función administrativa la que valiéndose de sus órganos que tengan una relación directa con la existencia de estos organismos modifique y altere, de acuerdo con intereses públicos, las actividades y funciones de los organismos descentralizados. Siendo la Secretaría del Patrimonio Nacional la que coordinará a las distintas dependencias, escuchando pareceres, para cambiar la organización y establecer las funciones de las Empresas Públicas.

Artículo décimocuarto.—La Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República, oyendo el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o Empresa de que se trate, la iniciativa para disolver y liquidar aquellos que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Aquel organismo o Empresa que no defienda celosamente el concepto de interés público propio de la Función Administrativa, no deberá continuar funcionando, ya que su actuación puede repercutir en la economía nacional y perjudicar el bienestar social de la colectividad.

Artículo quince.—La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte el patrimonio de los organismos y Empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo del Presidente de la República dictado por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional y con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo dieciséis.—Toda enajenación o donación de bienes muebles que afecte al patrimonio de los organismos o Empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Artículo diecisiete.—La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos y Empresas sólo podrá hacerse con autorización de

las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, después de que se hayan agotado las gestiones legales necesarias para su cobro.

Artículo dieciocho.—Los organismos y Empresas mantendrán actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles y a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los organismos y Empresas que carezcan de inventarios, deberán formularlos dentro del plazo que fije la mencionada Secretaría.

La Secretaría del Patrimonio Nacional determinará y revisará las normas y procedimientos para la formulación de inventarios de los bienes muebles e inmuebles de cada organismo y Empresa.

Artículo diecinueve.—Para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que esta Ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, los organismos y Empresas pagarán la cuota que cada año señalen de común acuerdo las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional.

Las cuotas a que se refiere este artículo se depositarán en la Tesorería de la Federación.

Artículo veinte.—Queda prohibido a los organismos y Empresas realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto.

Artículo veintiuno.—De las violaciones a esta Ley serán responsables los directores, presidentes, gerentes o funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente y el personal de vigilancia de los organismos y Empresas.

La responsabilidad de los funcionarios de las Empresas Públicas no ha sido olvidada por esta Ley, ya que cualquier violación a ella, que vaya en detrimento del bienestar público o que proteja intereses diferentes a los que ampara la Función Administrativa será sancionada por las leyes respectivas, o por la política del mismo Jefe del Ejecutivo, que podrá pedir a estos altos servidores públicos su renuncia, cuando su comportamiento no sea el esperado socialmente.

Artículo veintidós.—Todos los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que los organismos, Empresas e instituciones realicen con violación a los artículos quince y dieciséis de esta Ley, serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno.

El artículo segundo transitorio abrogó la Ley de control de 1947, quedando derogadas las disposiciones que se opongan a esta Ley.

No se hizo mención al Decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deberemos de entender entonces que continúa vigente este Decreto en todas sus partes siempre y cuando no altere lo que la nueva Ley de control dispone.

En esta forma hemos expresado lo que para la Función Administrativa representa la vida de las Empresas Públicas; la notable intervención que tiene en sus funciones es evidente, de acuerdo —principalmente— a los preceptos citados de la Ley para el control de los organismos y Empresas de 1965.

La Secretaría del Patrimonio Nacional —órgano de la Función Administrativa— controlará y vigilará la operación de los organismos y Empresas, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa y procurar su eficiente funcionamiento económico, verificando el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y de las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda.

Revisará sistemas de contabilidad, de control y de auditorías internos, interviniendo prácticamente en estos sistemas pudiendo dictar las medidas adecuadas; intervendrá en los estados financieros y fijará normas conforme a las cuales el auditor externo deberá presentar sus informes; removerá libremente al auditor externo y al personal de vigilancia e inspección técnica; tendrá representación en cada organismo y Empresa; modificará —cuando sea necesario— la estructura y bases de organización y operación de los organismos y Empresas; le corresponde la iniciativa para liquidar y disolver aquellos organismos que no cumplen con sus fines sociales; autorizará enajenaciones que hagan las Empresas, etc.

Los organismos y Empresas por su parte están obligados en los términos del artículo ocho de la Ley a cumplir con todas las disposiciones que el decreto les señale.

Es fácil determinar en este momento —y antes de concluir con la Empresa Pública en otras leyes— que la Naturaleza Jurídica de las Funciones de las Empresas Públicas lo es indiscutiblemente la Función Administrativa. Claramente hemos presenciado al exponer el Derecho Positivo Mexicano sobre la Empresa Pública la intervención de la Función Administrativa por parte de sus órganos en la vida de las Empresas Estatales, perteneciendo el

establecimiento, modificación o innovación de las funciones de los organismos descentralizados a esas Secretarías de Estado.

Parece ser que es la misma Función Administrativa la que se extiende a las funciones de las Empresas Públicas, ya que el mismo interés público que enarbola la Función del Ejecutivo es el fielmente defendido por los organismos descentralizados o Empresas Estatales cuyas funciones deberán ser de servicio público o social, de asistencia o seguridad colectiva, de bienestar común, de interés general, satisfaciendo concretamente un programa de Justicia Social, conceptos propios —todos ellos— de la Función Administrativa.

Organismos centralizados y descentralizados integran la vida pública del País, ambos conciben la misma orientación nacional, pudiendo —finalmente afirmar— que la Función Administrativa y las Funciones de las Empresas Públicas poseen idénticos afanes e intereses, y que el Derecho Positivo Mexicano manifiesta o nos dice que la Naturaleza Jurídica de las Funciones de las Empresas Públicas lo es la Función Ejecutiva o Administrativa.

## VI) LA EMPRESA PÚBLICA EN OTRAS DISPOSICIONES JURÍDICAS.—

### 1.—*Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.*—

Las funciones de las Empresas Públicas relativas a contratos de obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles estarán intervenidas por esta Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de esta manera la inspección y vigilancia de esas obras estará a cargo de los órganos de la Función Administrativa.

El artículo primero de este ordenamiento administrativo establece que la intervención en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, como la inspección y vigilancia de esas obras que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las Empresas de participación estatal, se regirán por las disposiciones de esta Ley.

La Secretaría de Hacienda tendrá en los contratos y en la ejecución de las obras a que se refiere esta Ley, la intervención que le confieren las leyes

de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación y sus disposiciones reglamentarias.

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

El segundo precepto nos indica que para los fines de esa Ley, se consideran organismos públicos las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, al igual que los organismos públicos descentralizados.

Son Empresas de participación estatal las que define como tales la Ley para el control de los organismos y Empresas de 1965, y que, conforme a la misma se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Quedan excluidos de la aplicación de esa Ley: los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda como fideicomitente único del Gobierno Federal; las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las nacionales de seguros y fianzas, incluyendo a las Empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital social por las instituciones nacionales mencionadas, directamente o a través de otras Empresas en las que tengan, igualmente participación mayoritaria dichas instituciones, a menos que aquellas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso estarán sometidas a esta Ley.

Consideramos —en primer lugar— que la Ley debería haber hablado desde un principio de organismos públicos descentralizados, y continuar dentro de esta misma idea señalando a los demás organismos públicos, comisiones, juntas, patronatos, instituciones, etc. que realizan sus actividades fuera del centro de la Administración; ya que el Ejecutivo llevará a cabo sus fines de interés público a través de la centralización y descentralización administrativa.

El segundo párrafo de este artículo habla de las Empresas de participación estatal, que estarán sometidas a la Ley —como Empresas Públicas que son— y que podían haber quedado incluidas dentro de las primeras líneas del precepto, ya que indiscutiblemente se trata de un organismo público.

Finalmente quedan excluidos de la aplicación de la Ley los organismos públicos a que se refieren las tres primeras fracciones del artículo primero de la Ley de control de Diciembre de 1965, ya que la última fracción habla de las instituciones docentes y culturales que aunque excluidas de la vigilancia administrativa y financiera de la Secretaría del Patrimonio Nacional; la Ley de Inspección de Obras Públicas no habla de que estos organismos descentralizados estarán fuera de su intervención, por ello deberá entenderse la injerencia de los órganos administrativos en las instituciones docentes y culturales respecto de los contratos de obras públicas que deseen ejecutar.

Los siguientes preceptos exponen; artículo tres.— En esta Ley se designará como "dependencia" a la Secretaría, Departamento de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobierno de Territorio Federal, organismo público o Empresa de participación estatal que ordene o encomiende la ejecución de alguna obra pública y "contratista" a la persona física o moral a quien se encomiende su ejecución.

Artículo cuatro.—La dependencia ejecutará las obras que requiera mediante contrato o por administración directa sin intervención de contratistas.

Artículo quinto.—La dependencia sólo podrá celebrar contratos de obras con las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En seguida se indican los requisitos que deberá llenar la persona que desee inscribirse en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal; mencionándose ciertas obligaciones para conservar este carácter en los artículos siguientes, interviniendo la Secretaría del Patrimonio Nacional en el control de estas personas físicas o morales.

El precepto décimosegundo integra la Comisión Técnico Consultiva formada por los órganos de la Función Administrativa y organismos descentralizados que por sus funciones poseen amplios conocimientos en materia de ejecución de obras, en estos términos:

Se constituye la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas que se integrará con un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones, los cuales serán miembros permanentes: Secretaría de Obras Públicas; Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Departamento del Distrito Federal; Comisión Federal de Electricidad;

Petróleos Mexicanos y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Serán miembros especiales un representante de cada una de las demás Secretarías y Departamentos de Estado; del Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Nacional de la Vivienda y Ferrocarriles Nacionales de México.

Los miembros especiales sólo serán convocados cuando la Comisión trate algún asunto relacionado con las obras que corresponda realizar a la dependencia que represente.

Serán Presidente y Secretario de la Comisión los representantes de las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional, respectivamente.

Artículo trece.—Las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional con base en los estudios y opiniones de la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas dictarán las bases y normas generales y el criterio para la inspección de los precios unitarios a que se sujetarán la contratación y ejecución de obras y las bases y normas a que se ajustará la realización de las subastas para la adjudicación de los contratos.

Artículo catorce.—La Secretaría del Patrimonio Nacional vigilará que la contratación y ejecución de las obras y la celebración de las subastas para adjudicar los contratos que lleven a cabo las dependencias, se ajusten a las bases, normas generales y criterio para la integración de los precios unitarios a que se refiere el artículo anterior.

En el presente año de 1967, el día 6 de Marzo, fueron designadas las diferentes personas en representación de los distintos organismos centralizados y descentralizados, quedando instalada la Comisión Técnico-Consultiva de Contratos y Obras Públicas cuya misión ha sido fiscalizar la Inversión Oficial o Pública.

Posiblemente sea esta Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas una de las disposiciones jurídicas con mejores resultados en la observancia de sus preceptos, que a lo largo de ellos otorgan amplias facultades de inspección y vigilancia a los órganos de la Función Administrativa que señalarán en esta materia el interés público que cualquier actividad de las funciones de las Empresas Públicas deberá contener y prevalecer sobre cualquier otro concepto.

Para su debida publicación y observancia fue expedido este decreto el

día 24 del mes de Diciembre de 1965, entrando en vigor el 5 de Enero de 1966 (D.O. 4 de Enero de 1966).

## 2.—*Ley de Inspección de Adquisiciones.*—

La adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobierno de los Territorios Federales, organismos públicos y Empresas de participación estatal, se regirá por las disposiciones de esta Ley, cuya aplicación y vigilancia estará a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La observancia de esta Ley y el ejercicio de las facultades que conforme a ella corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional, será sin perjuicio e independientemente de la intervención y facultades que en esta misma materia competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, cuando las adquisiciones tengan que ser cubiertas con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para los efectos de esta Ley son organismos públicos y Empresas de participación estatal, los mismos que para sus efectos considera la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en su artículo segundo.

Se excluyen de la aplicación de la Ley de Adquisiciones los fideicomisos, las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas, al igual que las auxiliares de crédito, y las Empresas que guarden vínculos con ellas, según lo precisamos en la citada Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (ambos artículos son idénticos).

Las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las Empresas de participación estatal, únicamente podrán celebrar contratos o pedidos para adquirir mercancías, bienes muebles o materias primas, indispensables para sus actividades, con los Proveedores del Gobierno Federal inscritos en el padrón que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Empresa Pública, dentro del concepto de organismo público o Empresa de participación estatal es considerada por esta Ley, quedando sujeta a un control o inspección de adquisiciones por la Secretaría del Patrimonio Nacional, comprobando nuevamente que toda la actividad de la Empresa Esta-



tal, aún en el más mínimo detalle está observada por la Función Administrativa.

Cuando en el cuerpo de esta Ley se mencionen a las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobierno de los Territorios Federales, organismos públicos y Empresas de participación estatal, se dirá simplemente las "dependencias".

El siguiente precepto señala los requisitos que deberán llenar los proveedores del Gobierno Federal en esta materia, y los demás preceptos indican obligaciones a proveedores y facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dando a conocer toda la mecánica a la que se sujetarán las dependencias en sus adquisiciones de mercancías, de bienes muebles y de materias primas.

Este decreto entró en vigor el día primero de Enero de 1966, fue dado para su publicación y observancia el 23 de Diciembre de 1965 (Diario Oficial de 30 de Diciembre 1965).

### 3).—*Ley de Ingresos de la Federación.*—

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1964, (Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1963), dedicaba algunos párrafos a las Empresas Estatales, referentes a la autorización que otorgaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal para poder suscribir títulos de crédito que documenten sus obligaciones derivadas de los créditos que recibieran. Dicha autorización se sujetaba a ciertos requisitos que se expresaban en la Ley, la que también obligaba a los organismos y Empresas a proporcionar a la Secretaría de Hacienda datos sobre sus pasivos.

Todas estas consideraciones, y otras más, fueron tomadas en cuenta por la siguiente Ley de Ingresos de la Federación del año de 1965, que ahora comentaremos; y aún se conservan actualmente en la vigente Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1965 establecía en su artículo quinto que sin excepción alguna la recaudación de todos los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, regalías y participaciones, aún cuando se destinen a fines especiales o a aportaciones que deban percibir los organismos descentralizados, se hará a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece esta Ley

de Ingresos por los conceptos antes mencionados, el causante deberá obtener en todos los casos de la Oficina Recaudadora dependiente de la Secretaría de Hacienda, el recibo oficial o la forma valorada expedidos y controlados exclusivamente por la propia Secretaría. Las cantidades que se recauden por estos conceptos se concentrarán en la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal que formula la Contaduría de la Federación.

El Ejecutivo Federal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y atendiendo a las necesidades económicas y a las posibilidades del Erario, hará oportunamente las asignaciones correspondientes a efecto de que no se entorpezcan las actividades y servicios respectivos.

Los organismos descentralizados y las Empresas propiedad del Gobierno Federal concentrarán asimismo los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine en la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que la Secretaría de Hacienda disponga.

Se consideran comprendidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones relativas a las actividades, servicios y obras públicas a cargo de cada organismo descentralizado y Empresa que sea propiedad del Gobierno.

Los directores, administradores o gerentes de los organismos descentralizados y de las Empresas que sean propiedad del Gobierno Federal, formularán su presupuesto anual, y previa aprobación de sus Consejos de Administración o Juntas Directivas lo propondrán al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda a más tardar el primero de Noviembre.

El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados los presupuestos de egresos de cada uno de los organismos descentralizados y Empresas que sean propiedad del Gobierno Federal juntamente con el presupuesto de Egresos de la Federación

La Secretaría de Hacienda sólo autorizará los pagos o erogaciones que deban hacerse con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado o Empresa que sea propiedad del Gobierno Federal, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por el organismo o Empresa de que se trate.

Las disposiciones contenidas en los párrafos tercero y siguientes de este artículo serán aplicables de inmediato a los siguientes organismos descentralizados y Empresas Estatales; notemos aquí las más importantes Empresas Públicas:

Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad; Ferrocarriles Nacionales de México; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.; Industria Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.; Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A.; Compañía Eléctrica Morelia, S. A.; Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A.; Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.; Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.; Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.; Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A.; Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.; Aeronaves de México, S. A.; Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. en liquidación; y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Se faculta al Ejecutivo para señalar los demás organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, a los que deba aplicarse las prevenciones de este artículo, como también la fecha a partir de la cual regirán las mismas prevenciones a dichos organismos y Empresas.

En otro de sus artículos indica esta Ley que las instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos o dar ayudas de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda, a la que turnarán para este efecto las solicitudes relativas que reciban.

La Secretaría de Hacienda se abstendrá de autorizar subsidios, donativos o ayudas a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos se originen de éste.

Un precepto más, nos dice que los organismos descentralizados y Empresas que sean propiedad del Gobierno Federal no podrán obtener créditos, cualquiera que sea la forma de su documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda, y este requisito será necesario para la validez de dichas obligaciones. En consecuencia, no podrán suscribir títulos de crédito ni otros documentos en los que se hagan constar las obligaciones, si no están previamente autorizados por la Secretaría. Los datos de la autorización debe-

rán acentarse en los títulos de crédito para la validez de éstos. Quedan eximidos de ostentar esta constancia los títulos emitidos por instituciones nacionales de crédito.

La Secretaría de Hacienda no podrá autorizar la obtención de créditos cuando se hayan pactado tasas de interés superior a las que cubre el Gobierno Federal en operaciones de la misma especie; cuando los ingresos que perciban los organismos y Empresas no sean suficientes para liquidar los compromisos que contraigan; cuando los financiamientos no se ajusten a los programas de inversión aprobados por la dependencia del Ejecutivo correspondiente, o cuando a juicio de la propia Secretaría sea inconveniente alguna de las condiciones en que se pretenda concertar la operación de que se trate.

Los organismos descentralizados y Empresas Estatales deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda con la periodicidad que la misma determine, como requisito para que ésta autorice la obtención de créditos y la suscripción de títulos u otros documentos, datos sobre sus pasivos, fundamentalmente en lo que se refiere al monto, fecha de vencimiento, tasa de interés y los movimientos que vayan ocurriendo sobre los mismos, además los datos necesarios para determinar si sus ingresos son suficientes para liquidar los compromisos que contraigan. Los datos que se proporcionen para los efectos de este artículo se anotarán en el Registro de Obligaciones correspondiente.

La Secretaría de Hacienda podrá designar cuando lo juzgue conveniente, auditores especiales que revisen los registros de contabilidad y documentos de cualquier organismo descentralizado y Empresa propiedad del Gobierno Federal.

La misma Secretaría fijará los demás requisitos que los organismos y Empresas deban satisfacer para obtener la autorización relativa a la obtención de créditos y suscripción de títulos de crédito. Los datos de estos títulos deberán también inscribirse en el Registro de Obligaciones a que se refiere el párrafo de este artículo.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1964.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1966, en lo que respecta a los organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal es exactamente igual a su antecedente inmediata, con la sola diferencia de que esta Ley de 1966 expresa lo que para los efectos de ese or-

denamiento legal deberá entenderse por Empresas de participación estatal. Esta es definida en los mismos términos que lo hace la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos y Empresas de 1965 en su artículo tercero en relación con el cuarto, los cuales ya hemos considerado.

La vigente Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1966, continúa sosteniendo casi los mismos principios que los ordenamientos jurídicos que le precedieron, en lo conducente a los organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.

Sostiene en su artículo quince que la recaudación proveniente de todos los conceptos previstos en el artículo primero de esa Ley (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, etc.) aún cuando se destinen a fines especiales o a aportaciones que deban percibir los organismos descentralizados se hará a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda o del Banco de México, S. A.

Esta disposición que estipula recaudar los ingresos de los organismos descentralizados por medio de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda ha tenido poca eficacia en la práctica.

Poco éxito ha obtenido también la norma que establece que los organismos descentralizados y Empresas Estatales concentraran los ingresos que perciban en la Tesorería de la Federación en los términos señalados por la Secretaría de Hacienda. Posiblemente esta inobservancia sea motivada por las actividades económicas de las Empresas Públicas, las cuales necesitan rapidez, prontitud y flexibilidad en su ejecución, ya que si cumplieran estrictamente con este ordenamiento aparecería cierta lentitud en su funcionamiento.

Los mismos organismos descentralizados y Empresas Estatales indicados por la Ley de Ingresos de 1965 y 1966 a los que se aplicarán las disposiciones anotadas son los que señala esta Ley vigente, aumentando la lista, sólo en un organismo más: Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Facultando al Ejecutivo para señalar otros organismos y Empresas que estarán sujetos a estas normas.

Igualmente los organismos y Empresas no podrán obtener créditos, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda, la que otorgará dicha autorización, cuando se trate de créditos en moneda extranjera teniendo en cuenta la opinión de la Comisión de Financiamientos Exteriores de la Nacional Financiera S.A..

Necesaria será la autorización, con excepción de los títulos de crédito suscritos por las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Define esta Ley, en la misma forma que la anterior de 1966, a la Empresa de participación estatal.

Todos los requisitos referentes a la obtención de créditos, los destinados al financiamiento de inversiones que deberán ajustarse a los programas de inversión aprobados por la correspondiente dependencia del Ejecutivo; y a la obligación de organismos y Empresas de proporcionar a la Secretaría de Hacienda datos sobre sus pasivos, complementándose con registros y documentos que exija la propia Secretaría, que fijará los demás requisitos e interpretará normas respecto de esos créditos documentados, son tratados por la Ley vigente de Ingresos de la Federación, que ya señalaban las anteriores disposiciones jurídicas citadas.

Finalmente apunta la actual Ley que se faculta al Ejecutivo Federal para fijar o aumentar el porciento de las regalías que deba recibir de los organismos descentralizados y Empresas de participación estatal, ya sea sobre los bienes que les haya aportado el Gobierno Federal para integrar su patrimonio, sobre los terrenos que les hayan sido asignados para su explotación o sobre el valor de los productos que obtengan o de los ingresos brutos que perciban, siempre que sus circunstancias económicas lo permitan.

#### *4.—Presupuesto de Egresos de la Federación.—*

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, entiende por este concepto la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el periodo de un año, a partir del primero de Enero.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1965 especificaba ya, dentro de sus diferentes ramas las Erogaciones Adicionales de los Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

El artículo quinto expresó que la administración, control y ejercicio de los Ramos de Inversiones, Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Erogaciones Adicionales de los Organismos y Empresas Estatales estarán encomendados a la Secretaría de Hacienda. En los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda tendrá, siempre, el carácter de fideicomitente.

Artículo sexto.—La Secretaría de Hacienda oportunamente dictará las normas relativas a la forma, requisitos y fechas en que los organismos y Empresas Estatales le deberán presentar sus proyectos de presupuesto para cada ejercicio fiscal para ser sometidos al Presidente de la República. Una vez aprobados por el Ejecutivo Federal, cualquier modificación deberá ser presentada, por conducto de la Secretaría de Hacienda, al propio Ejecutivo para su resolución y autorización definitiva por el Poder Legislativo, precisamente por la Cámara de Diputados.

La Secretaría de Hacienda deberá dictar las normas necesarias y tomar las medidas que juzgue indispensables para que los organismos y Empresas cuenten oportunamente con las asignaciones presupuestales necesarias para el desempeño de sus propios fines.

La Secretaría de Hacienda por conducto de la Tesorería de la Federación fijará, además de su propia Tesorería, los Organismos Subalternos y auxiliares de ella, facultados para recibir y ministrar los fondos de los organismos descentralizados y Empresas Estatales.

Artículo ocho.—El Ejecutivo podrá autorizar cuando lo juzgue indispensable, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda transferencia de partidas que tendrán siempre carácter compensado, e informará de ello en los términos legales.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, como también los organismos descentralizados y Empresas Estatales en el ejercicio de las partidas de su presupuesto, se sujetarán estrictamente al calendario de pagos que les apruebe la Secretaría de Hacienda, la que dictará las medidas que estime pertinentes para el estricto cumplimiento de esta disposición.

Artículo doce.—Todas las cantidades que se recauden por cualquiera de las dependencias federales, deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación y sólo podrán ser aprovechadas para gastos de la Administración cuando en el Presupuesto de Egresos aparezca la partida para el objeto, aún cuando exista ley especial que los destine para un fin determinado.

Artículo trece.—La Secretaría de Hacienda deberá vigilar que la ejecución del presupuesto se haga en forma estricta, para lo cual la misma tendrá amplias facultades a fin de que toda erogación con cargo al Presupuesto esté debidamente justificada, con apego a la ley, pudiendo en caso necesario rechazar una erogación, si efectuadas las investigaciones del caso esta se considera notoriamente lesiva para los intereses del Erario Federal.

Tomará la Secretaría de Hacienda todas las medidas para obtener mayores economías en los gastos públicos y la realización honesta de los mismos.

Otro artículo de este Presupuesto de Egresos del año de 1965, manifiesta que no se podrá y será causa de responsabilidad de los Secretarios, Jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República y directores, administradores o gerentes de organismos descentralizados y Empresas Estatales conforme al artículo 126 Cónstitucional contraer compromisos fuera de las limitaciones de sus presupuestos, y en general acordar erogaciones en forma que no permita, dentro del monto autorizado a las partidas respectivas, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal, así como del Secretario de Hacienda, autorizar los compromisos y erogaciones que por este artículo se prohíben, salvo las erogaciones adicionales que este decreto permite.

El Presupuesto de Egresos de la Federación que rigió durante el año de 1965 fue publicado en el Diario Oficial de 31 de Diciembre del año 1964.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1966, publicado en el Diario Oficial de 31 de Diciembre en 1965, es enteramente igual al de 1965 que acabamos de comentar; en lo que se refiere a los preceptos que obligan a los organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente en el actual año de 1967, en la misma forma que sus antecesores toma en consideración a la Empresa Pública.

Artículo tres.—Para el caso de que los ingresos por los conceptos a que se refiere el artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación para 1967 excedan del monto del presupuesto aprobado, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda podrá hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de dichos excedentes, en la siguiente forma:

b) Por lo que respecta a los excedentes sobre sus ingresos ordinarios presupuestados, los organismos descentralizados y las Empresas propiedad del Gobierno Federal, previa autorización del Presidente de la República, podrán realizar erogaciones adicionales para el desarrollo de sus finalidades específicas.

El Ejecutivo dará cuenta a la Cámara de Diputados de las erogaciones que efectue con base en esta disposición al presentar la cuenta de la Hacienda Pública correspondiente a 1967, que rinda al Congreso para los efec-



tos constitucionales, haciendo un análisis de la aplicación de los excedentes respectivos.

Un precepto similar ya era sostenido por los decretos de Presupuestos de Egresos de años anteriores.

La Administración, control y ejercicio de los Ramos de Inversiones, Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Erogaciones Adicionales de organismos descentralizados y Empresas Estatales estarán encomendados a la Secretaría de Hacienda, en los mismos términos expresados anteriormente, al igual que los fideicomisos.

Artículo quinto.—Quedan comprendidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones relativas a las actividades, obras y servicios públicos de los organismos descentralizados y Empresas estatales considerados dentro del ramo XXV.

Se faculta al Ejecutivo Federal para señalar otros organismos y Empresas a los que deban aplicarse las prevenciones de este artículo, como también la fecha a partir de la cual regirán las mismas.

La Secretaría de Hacienda sólo autorizará los pagos y erogaciones que deban hacerse de acuerdo y con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo o Empresa, hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por el organismo o Empresa de que se trate, cuidando que, de acuerdo con sus necesidades económicas y posibilidades del Erario, cuenten oportunamente con las asignaciones presupuestales necesarias a efecto de que no se entorpezcan sus actividades y servicios.

La Secretaría de Hacienda por conducto de la Tesorería de la Federación fijará, además de su propia Tesorería, los organismos subalternos y auxiliares de ella, facultados para recibir y ministrar los fondos de los organismos y Empresas.

Los organismos y Empresas a que se refiere este artículo, además de ajustarse a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento para la elaboración y presentación de sus proyectos de presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente, llenarán los requisitos que les señale la Secretaría de Hacienda y los presentarán a esta dependencia a más tardar el primero de Noviembre de cada año, a fin de que, por su conducto, sean sometidos a la aprobación del Presidente de la República, quien los enviará a la Cámara de Diputados, formando parte del presupuesto de Egresos de la Federación, para su autorización definitiva.

Cualquier modificación, a los proyectos de presupuesto de los organismos y Empresas, será sometida al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda.

Artículo Sexto.—Los organismos descentralizados, las Empresas Estatales y, en general, todas aquellas entidades a las que se les otorgue, para el desarrollo de sus actividades, un subsidio regular del Gobierno Federal y que no hayan quedado comprendidos dentro del artículo anterior, deberán remitir a la Secretaría de Hacienda, durante el mes de Enero de 1967, sus presupuestos de ingresos y de egresos para el año citado, así como, en su caso, los estados financieros que muestren su situación al 31 de Diciembre de 1966, sin cuyo requisito la Secretaría de Hacienda suspenderá el subsidio correspondiente.

Sobre las materias de transferencias de partidas y de sujeción al calendario de pagos, la consideración que hace el Presupuesto de Egresos para 1967, es idéntica a la de los anteriores Presupuestos.

Las cantidades que se recauden por cualquiera de las dependencias federales se concentrarán en la Tesorería de la Federación, según lo hemos dicho ya.

Artículo doce.—Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, organismos y Empresas sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos, otorgar gratificaciones y obsequios o dar ayudas de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda, a la que presentarán para este efecto las solicitudes relativas que reciban, una vez aprobadas por el Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano directivo de la institución, organismo o Empresa de que se trate.

La Secretaría de Hacienda deberá vigilar que la ejecución del presupuesto se haga en forma estricta, tomando las medidas necesarias para lograr mayores economías.

Un criterio similar ha venido prevaleciendo los últimos años dentro de esta disposición de Egresos de la Federación.

Además se ha sostenido el principio de causa de responsabilidad de los Secretarios, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la República y directores, administradores o gerentes de organismos descentralizados y Empresas Estatales, conforme al artículo 126 Constitucional, según quedó establecido líneas atrás.

La similitud del Presupuesto vigente de Egresos de la Federación con

las disposiciones sobre la materia que le antecederon es notable, pues sólo son algunas variantes las que podrían distinguirlo, como por ejemplo el precepto que señala que las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, organismos y Empresas sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos, otorgar gratificaciones y obsequios o dar ayudas de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda. . . . Una consideración idéntica era incluida en las Leyes de Ingresos de la Federación para los años de 1965 y 1966, ya que en 1967, la vigente Ley de Ingresos de la Federación no incluye este criterio, haciéndolo ahora el Presupuesto de Egresos del año actual.

La formulación del presupuesto anual de las Empresas Públicas ha sido determinado por el Presupuesto de Egresos de la Federación de los últimos años y el vigente; pues también era la Ley de Ingresos de la Federación quien establecía la obligación de directores, administradores o gerentes de organismos y Empresas de formular sus presupuestos que deberían y deberán ser sometidos al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, claro que esta Ley hacía un reenvío a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación; pero en pureza es dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación donde deben establecerse estas obligaciones, como se hace ahora; sin embargo en ocasiones no se puede evitar la promiscuidad de ambos ordenamientos jurídicos por su clara hermandad.

Hemos señalado de esta manera la importancia que la Empresa Pública tiene en diferentes ordenamientos jurídicos, la consideración que se hace de ella en las Leyes de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de Inspección de Adquisiciones, de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación es digna de atención, ya que establecen un verdadero control y vigilancia sobre su existencia pública, delimitando sus actividades y señalando sus funciones de interés público.

La intervención de la Función Administrativa en las Funciones de las Empresas Públicas, a través de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro órgano de esta Función ha sido expuesta a lo largo de estas líneas finales de nuestra tesis, y hemos demostrado que tanto la Función Administrativa como las Empresas Públicas mantienen el mismo principio de interés público, social o colectivo dentro de sus actividades o funciones, sostienen la misma idea de bien común, son idénticos sus ideales de progreso nacional y Justicia Social defendidos sobre cualquier interés privado que menoscabe sus fines.

El Derecho Positivo Mexicano en relación con la Empresa Pública nos ha instruido en la siguiente afirmación: "La Naturaleza Jurídica de las Funciones de las Empresas Públicas lo es indiscutiblemente —como ya lo apuntábamos— la Función Administrativa". Pues tanto la centralización como la descentralización administrativa; o la Función Administrativa como la Empresa Pública presentan un mismo objetivo: El Interés Público.

La intervención de la Función Ejecutiva en las Funciones de los organismos descentralizados, de acuerdo a las consideraciones anotadas nos siguen indicando la conclusión de nuestra tesis, pues parece ser que en las Funciones de las Empresas Públicas surge constantemente la Función Administrativa, ya interviniendo oficialmente o ya señalando indirectamente los postulados de interés colectivo propios del Estado todo.

Deseamos el exacto cumplimiento de todos y cada uno de los preceptos jurídicos que sobre la Empresa Pública hemos comentado; el titular de la Función Administrativa evidentemente que exigirá patriotismo y honestidad a los funcionarios de los organismos descentralizados o Empresas de participación estatal, cuya responsabilidad ante la Nación no tiene precedentes.

Las Leyes expuestas, son jóvenes aún, que aunque con ciertos antecedentes jurídicos algunas de ellas, son modernas y adecuadas a las necesidades de la actual Administración Pública. De esta suerte que la inobservancia o poca eficacia de algunas de sus normas podría tener su solución en un control Político-Jurídico por parte del Ejecutivo de la Unión. Queremos decir; en un primer momento, la invitación personal del Presidente de la República a cada uno de los titulares de las Empresas Públicas de cumplir y hacer cumplir todos los ordenamientos jurídicos que las regulen; pues no podemos negar que el incumplimiento de una Ley o Decreto —o de cualquiera de sus normas— que faculte a la Secretaría del Patrimonio Nacional o a cualquier otro órgano administrativo es un desacato a la integridad del mismo Jefe del Estado, pues las Secretarías de Estado no son sino dependencias de él, y el que viola una regla de esta naturaleza actúa anárquicamente en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en lo que compete a éste.

El segundo momento tendría que ser forzosamente el cumplimiento y observancia de todas las reglas o normas jurídicas que se dirijan a las Empresas Públicas por parte de sus funcionarios, pues ante esa excitativa política del Jefe del Estado hacia esos gerentes, directores o administradores, el único camino a seguir será someterse a la Ley o dimitir de sus cargos.

## CONCLUSIONES CORRESPONDIENTES AL TERCER CAPITULO

1) El nacimiento de la Empresa Pública en México motivó la necesidad de que la Legislación Mexicana observara la vida de estos organismos descentralizados o Empresas de participación estatal. La Ley de 30 de Diciembre de 1947 intervino en las funciones de las Empresas Públicas, pero lamentablemente los resultados no fueron los esperados, pues los órganos de la Función Administrativa encargados del control y vigilancia no tuvieron el éxito deseado por el Ejecutivo de la Unión, por diferentes razones de carácter jurídico-político.

Algunos decretos especiales posteriores a esta Ley, corrieron con la misma suerte que la Legislación vigente respecto de la Empresa Pública, como el decreto que otorgaba facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa respecto de los Ferrocarriles Nacionales de México, el cual era a todas luces abstracto y complejo, ya que no precisaba sus funciones y carecía de base legal para su existencia, pues olvidaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y consecuentemente a la Ley de 1947.

2) La Reforma de 1958, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, otorgó amplias facultades a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, dentro de las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos y Empresas y de planear la inversión pública, respectivamente.

Nace la Junta de Gobierno de los Organismos de Estado, que confería atribuciones a la Secretaría del Patrimonio Nacional para lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la Nación entregados a las Empresas Públicas produjesen beneficios sociales o públicos. Lográndose

mantener el principio de interés público pero fracasándose una vez más en un verdadero control de las Empresas Públicas.

Con fundamento en el artículo dieciséis de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que señala la obligación a la Secretaría de la Presidencia de planear la inversión pública, hemos mencionado, como los diferentes programas sobre planeación del desarrollo económico y social del país se han manifestado hasta el momento, obteniéndose logros colectivos o públicos en todos los actos emanados de los organismos centralizados y descentralizados.

3) El Proyecto de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas elaborado por el licenciado Rodolfo Brena Torres fue recibido en forma negativa por el Senado de la República, las innovaciones que contenía, posiblemente eran sumamente drásticas; y la denominación dada a este proyecto no convenció plenamente.

4) El Decreto de 26 de febrero de 1965 que modifica y adiciona al de 13 de marzo de 1959, que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a pesar de haber concentrado las funciones de control y vigilancia en la propia Secretaría del Patrimonio, a diferencia de su antecesora, no alcanzó los fines que motivaron su nacimiento.

5) La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 23 de Diciembre de 1965, que abrogó a su antecedente jurídico de 1947, otorga amplias facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual deberá controlar y vigilar la operación de los organismos descentralizados y Empresas Estatales por medio de una auditoría permanente e inspección técnica (las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda tienen atribuciones —igualmente— de acuerdo con esta Ley vigente de Control). Hasta ahora el éxito de esta Ley no ha sido el esperado, pero ella es joven aún, y no se deben perder las esperanzas de un práctico control y vigilancia de los organismos y Empresas, ya que la teoría deberá ser considerada por el Jefe del Estado y proyectada jurídicamente hacia los fines deseados.

Parece ser que es la misma Función Administrativa la que se extiende a las funciones de las Empresas Públicas, ya que el mismo interés público que enarbola la Función del Ejecutivo es el fielmente defendido por estos orga-

nismos descentralizados o Empresas de participación estatal cuyas funciones deben ser de servicio público o social, de asistencia o seguridad colectiva, de bienestar común, de interés general, satisfaciendo concretamente un programa de Justicia Social, conceptos propios de la Función Administrativa.

6) La Empresa Pública en otras Leyes, como la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; la Ley de Inspección de Adquisiciones, nos señalan como la Función Administrativa, dentro de esos conceptos de Contratos y Obras Públicas y Adquisiciones interviene ampliamente en las Empresas Públicas en importantes de sus funciones y aún en los más mínimos detalles. Estas disposiciones son ejemplo de cómo puede lograrse eficacia en la vigilancia de las Empresas Estatales.

7) Las Leyes de Ingresos de la Federación de los últimos ejercicios fiscales y el Presupuesto de Egresos de la Federación en los últimos años, consideran a la Empresa Pública, a la que imponen graves obligaciones respecto de su vida económica; el cumplimiento de tales obligaciones deberá con el tiempo ser más completo, más amplio, abarcando cualquier precepto jurídico que se dirija a la Empresa Estatal.

8) Terminamos nuestra tesis, afirmando que a lo largo del recorrido que hicimos dentro del Derecho Positivo Mexicano respecto de la Empresa Pública, éste nos manifiesta que la Naturaleza Jurídica de las Funciones de las Empresas Públicas lo es la Función Administrativa.

Los fines de interés público propios de la Función Administrativa son los mismos que poseen y defienden las Empresas Públicas.

Deseamos el éxito de la Legislación Mexicana en la Empresa Pública, si éste no es todo el deseado posible, corresponderá al Presidente de la República ejercer un control político-jurídico sobre estos organismos descentralizados o Empresas Estatales, y precisamente en las personas de sus titulares.

## BIBLIOGRAFIA

(Capítulo III)

Ruiz Piña Silvia. Las Empresas del Sector Paraestatal en el Derecho Administrativo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho México, D. F. 1962.

Treviño Chapa Guadalupe S. Nuevo Control de las Empresas Públicas. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. México, D. F. 1966.

## '' LEGISLACION MEXICANA ''

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto de 18 de Marzo de 1938 que expropió los bienes muebles e inmuebles de las Compañías Petroleras (D.O. 19 de Marzo 1938).

Decreto de 7 de Junio de 1938 que creó la Institución Pública Distribuidora de Petróleos Mexicanos. (D.O. 20 de Julio 1938).

Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México de 11 de Diciembre de 1948. (D.O. 30 mismo mes y año).

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de Diciembre de 1947. (D.O. 31 mismo mes y año).

Decreto que estableció la Comisión Nacional de Inversiones de 27 de Enero de 1948 (D.O. 31 mismo mes y año).



Decreto que facultaba a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para proceder a ejercer sus funciones de control y vigilancia sobre Ferrocarriles Nacionales de México de 8 de Diciembre de 1949 (D.O. 29 mismo mes y año).

Decreto que derogó el decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones de 6 de Diciembre de 1949 (D.O. 19 mismo mes y año).

Decreto de 29 de Junio de 1951 que estableció las bases para que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa reemplazara a la Comisión Nacional de Inversiones y controlara a la Comisión Federal de Electricidad (D.O. 7 de Septiembre de 1951).

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre 1958.  
Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos de Estado de 13 de Marzo de 1959.

Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren su programa de inversiones para 1960-1964 de 29 de Junio de 1959.

Proyecto de Ley para el control de los Organismos Descentralizados y para el manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas de 22 de Diciembre de 1961.

Decreto de 26 de Febrero de 1965 que modificó y adicionó el de 13 de Marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas. (D.O. 8 de Marzo del mismo año).

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 23 de Diciembre de 1965 (D.O. 4 de Enero de 1966).

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 24 de Diciembre de 1965. (D.O. 4 de Enero de 1966).

Ley de Inspección de Adquisiciones de 23 de Diciembre de 1965. (D. O. de 30 de Diciembre del mismo año).

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1964. (D.O. de 30 de Diciembre de 1963).

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1965. (D.O. de 31 de Diciembre de 1964).

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1966. (D.O. de 31 de Diciembre de 1965).

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1967. (D.O. de 31 de Diciembre de 1966).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1965. (D.O. de 31 de Diciembre de 1964).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1966. (D.O. de 31 de Diciembre de 1965).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1967. (D.O. de 31 de Diciembre de 1966).

## INDICE

### CAPITULO I

#### FUNCION ADMINISTRATIVA

	Pág.
I) CONCEPTO DE FUNCION ADMINISTRATIVA .....	15
II) SU DIFERENCIA CON LAS OTRAS FUNCIONES ESTATALES .....	33
III) CONTENIDO, ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	36
IV) ORGANOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA (SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO)	40
CONCLUSIONES .....	49
CITAS .....	53
BIBLIOGRAFIA .....	55

### CAPITULO II

#### CONCEPTO DE EMPRESA

I) CONCEPTO ECONOMICO .....	59
II) CONCEPTO JURIDICO .....	78

	Pág.
III) EMPRESA PUBLICA .....	82
IV) CONCEPTO ECONOMICO Y JURIDICO .....	85
V) SEMEJANZA CON OTRAS INSTITUCIONES .....	99
CONCLUSIONES .....	107
CITAS .....	111
BIBLIOGRAFIA .....	113

### CAPITULO III

#### EMPRESA PUBLICA Y DERECHO POSITIVO MEXICANO

I) ANTECEDENTES .....	119
II) LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO .....	134
III) PROYECTO DE LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARA EL MANEJO DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES EN EMPRESAS PRIVADAS .....	142
IV) DECRETO DE 26 DE FEBRERO DE 1965 .....	150
V) LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL .....	156
VI) LA EMPRESA PUBLICA EN OTRAS DISPOSICIONES JURIDICAS .....	165
CONCLUSIONES .....	183
BIBLIOGRAFIA .....	187