

772
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

POLITICA ECONOMICA Y NORMATIVIDAD
JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ENRIQUE SANCHEZ HERNANDEZ

FALLA DE ORIGEN



ASESOR DE TESIS,
Lic. Pedro Nogueroń Consuegra



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	4

CAPITULO I

MARCO GENERAL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. Antecedentes históricos	9
2. Evolución de la empresa pública	16
3. Concepto de empresa pública	24
4. Constitucionalidad de la empresa pública	32
5. Los objetivos de la empresa pública	41
6. Coexistencia de la empresa pública y la em-- presa privada	44
7. La empresa pública y el establecimiento público ..	49
8. La empresa pública y el servicio público	53

CAPITULO II

LA EMPRESA PUBLICA EN EL SISTEMA ECONOMICO NACIONAL

1. El intervencionismo de Estado en la economía. 62	
2. Rectoría del Estado y papel de la empresa pú-- blica	67
3. Empresa pública como factor de desarrollo ...	70
4. El sistema de planeación en la empresa pública ..	75
5. El mecanismo de evaluación en la empresa pú-- blica	80
6. Empresa pública y descentralización adminis-- trativa	83
7. La empresa pública en la producción de bienes y servicios	90

CAPITULO III

REGULACION LEGAL DE LA EMPRESA PUBLICA

1.	Resumen histórico	98
2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976	107
3.	Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976	117
4.	Ley General de Deuda Pública de 1976	123
5.	Ley de Obras Públicas de 1980	129
6.	Ley General de Bienes Nacionales de 1982 ...	134
7.	Ley de Planeación de 1983	142
8.	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985	147
9.	Ley Federal de las Entidades Paraestatales - de 1986	151

CAPITULO IV

REGIMEN DE CONTROL EN LA EMPRESA PUBLICA

1.	Nociones generales	161
2.	El control del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal	169
3.	El control presupuestal en la empresa pública	176
4.	La sectorización como instrumento de control .	183
5.	Control y evaluación de la empresa pública .	188
6.	El autocontrol de la empresa pública	193
7.	La función de fiscalización del Poder Legislativo	197

CAPITULO V

FORMAS JURIDICAS DE EMPRESA PUBLICA

1.	Los organismos descentralizados	205
2.	Creación de organismos descentralizados	207
3.	Elementos comunes de los organismos descen- tralizados	210
4.	Las empresas de participación estatal	215
5.	Tipos de empresas de participación estatal .	219
6.	Los fideicomisos públicos	227
7.	Partes que intervienen en los fideicomisos - públicos	232
8.	Comportamiento administrativo de los fideico- misos públicos	237
CONCLUSIONES		241
BIBLIOGRAFIA		248

INTRODUCCION

El Estado moderno que participa en el desarrollo cualquiera que sea la ideología política que sostenga cumple un objetivo fundamental. Así, el Estado mexicano en congruencia con esta posición ha creado empresas públicas para apoyar el crecimiento económico de nuestra nación.

En México la empresa pública surge a partir de 1920 una vez consumada la revolución, su despegue es paralelo al desarrollo del país, esta organización productora constituye uno de los instrumentos de política económica para apoyar el crecimiento, encuentra su base jurídica en la Constitución Política y en las leyes.

La intervención económica del Estado a través de la empresa pública, que muchas veces ha sufrido deformaciones y desviaciones en la administración de su patrimonio, aun ante esas adversidades ha cumplido objetivos importantes entre los que destacan: apoyar la integración del aparato productivo para participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, generar financiamiento sano y oportuno, abrir el campo de comercio exterior para generar divisas vía exportaciones, atender las demandas sociales fundamentales, y garantizar el suministro de insumos básicos.

Por otra parte, el régimen de economía mixta permite la coexistencia de empresas públicas y privadas, al Estado le corresponde impulsar y organizar las áreas estratégicas y prioritarias, al mismo tiempo estimula y protege la actividad económica de los particulares, a fin de que la inversión privada contribuya al desarrollo del país. En este sentido, la empresa privada debe asumir el compromiso y la responsabilidad social, para cumplir finalidades como: generar empleo,

conservar y multiplicar los aportes humanos y los recursos materiales de que dispone, contribuir al desarrollo de sus integrantes, abastecer oportuna y adecuadamente el mercado, y distribuir en forma efectiva los bienes y satisfactores para el bienestar colectivo.

A su vez, la retrospectiva nos muestra que el Estado liberal o gendarme enfocó la solución de los problemas que se le presentaron a la fórmula "laissez faire, laissez passer", en este sistema la actividad económica era exclusiva de los particulares, la acción estatal tenía un campo bien delimitado, garantizaba la libertad y la seguridad basado en principios de derecho natural, los hombres buscaron su bienestar y felicidad sin más limitaciones que el respeto a la libertad de los demás.

Sin embargo, las exigencias de la época contemporánea hicieron que el Estado extendiera sus tareas a casi toda la economía, en nuestro concepto, la intervención estatal se presenta en ciertas fases que van desde la producción de bienes y servicios de manera directa y exclusiva en áreas estratégicas, la atención de los renglones prioritarios en forma corresponsable con los sectores social y privado, hasta la excesiva e inapropiada actividad complementaria en diversas ramas comerciales e industriales que no se justifican.

Nuestro país afronta problemas que por su complejidad no se han podido resolver con fórmulas y acciones tradicionales, se requieren esfuerzos conjuntos de las iniciativas pública, social y privada, en todos los órdenes de la vida económica, política, social y cultural.

En efecto, resulta fundamental que el Estado conserve la propiedad y la administración de las empresas públicas estra

tégicas en las ramas de: petróleo , petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, correos, telégrafos y la comunicación vía satélite, como lo ordena la Constitución Política.

El punto central anterior, nos lleva a sostener que por razones de pertinencia económica se debe reestructurar y modernizar el sector paraestatal, a fin de limitar la actividad económica del Estado en las áreas estratégicas que le corresponden, al asumir esta responsabilidad exclusiva será capaz de satisfacer las necesidades sociales fundamentales de la población. Bajo este esquema podrá invertir con el sector privado en las áreas prioritarias, para no constituir empresas de absoluta propiedad estatal, y algo que es muy importante deberá proceder a la desincorporación de las demás que no justifiquen su funcionamiento; estas decisiones harán posible asegurar que los recursos financieros se destinen de la manera más eficiente y productiva, así como promover la inversión de los particulares.

Ahora bien, esta investigación se ha dividido en cinco capítulos con el contenido siguiente. En el primero de ellos hacemos una descripción del marco general de la empresa pública, se revisan los antecedentes históricos, su evolución, el concepto de empresa pública, su constitucionalidad y objetivos, la coexistencia que tiene con la empresa privada, la relación que guarda con el establecimiento público, para finalizar se describe el vínculo que tiene con el servicio público.

En el capítulo segundo se analiza el papel que tiene la empresa pública en el sistema económico nacional, se estudia la intervención y la rectoría del Estado, se analiza la planeación y la evaluación que constituyen instrumentos inherentes a toda empresa pública, se diserta la relación que guarda

con la descentralización administrativa, para concluir este capítulo se dan a conocer ciertos resultados que ha tenido en la producción de bienes y servicios.

Por lo que hace al capítulo tercero se enfoca al estudio de las normas jurídicas relativas a la empresa pública, - iniciamos con una revisión histórica de las leyes que la regularon, más adelante se presenta un análisis de los ordenamientos jurídicos vigentes que establecen aspectos importantes como la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación ejercidos por el Estado.

El capítulo cuarto está orientado a estudiar el régimen de control de la empresa pública, para ello se analizan los tipos de control como el presupuestal, el que ejerce el Ejecutivo y la Administración Pública Federal, se describe la sectorización como forma de control, para concluir con la función de fiscalización del Legislativo.

Finalmente, en el capítulo quinto se estudian las formas jurídicas de empresa pública, iniciamos exponiendo las características y elementos de los organismos descentralizados, se continúa con el análisis de las empresas de participación estatal, su régimen legal, los tipos de esas empresas, se diserta respecto de los fideicomisos públicos, al resaltar las partes que en ellos intervienen, así como su comportamiento en el régimen jurídico aplicable.

Como puede observarse el tópico de empresa pública es desde su inicio complejo y apasionante, sólo con base en estudios y análisis objetivos se podrán exponer los puntos de vista y las opiniones respecto de la función que ha tenido en nuestro país; abrigamos la esperanza de que el presente trabajo cumpla con este propósito.

CAPITULO I

MARCO GENERAL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. Antecedentes históricos.
2. Evolución de la empresa pública.
3. Concepto de empresa pública.
4. Constitucionalidad de la empresa pública.
5. Los objetivos de la empresa pública.
6. Coexistencia de la empresa pública y la empresa privada.
7. La empresa pública y el establecimiento público.
8. La empresa pública y el servicio público.

MARCO GENERAL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. Antecedentes históricos.

En la historia de nuestro país, enfocada desde la perspectiva objetiva, se ha encontrado que ya desde la Colonia - el Estado iniciaba una participación incipiente en la vida económica y social, en gran parte por el alto impulso que dirigió España, participación que coadyuvó a solucionar problemas públicos o colectivos de esa época y que escapaban al interés privado.

En ese periodo nuestro país desarrolló una serie de estancos para ciertas actividades productivas, mismos que eran establecidos por el gobierno español quien ejercía la reglamentación y supervisión tal es el caso del tabaco que enriqueció a la metrópoli. Los estancos fueron con el tiempo expandiéndose, abarcaron a la agricultura y a la minería, eran una especie de monopolios y prohibían la producción y comercialización, podía otorgarse concesión a los particulares pero los gravámenes eran muy fuertes.

Con el crecimiento de la Administración y por el control flexible de la metrópoli se presenta un aparato administrativo desordenado e ineficaz, ello provocó que se pretendiera rescatar las funciones que tenía España, limitando la autono

mía de las entidades administrativas, actividades que serían desempeñadas por personas seguidoras del sistema español.¹

La metrópoli decidió eliminar las encomiendas dado el poder que iban adquiriendo y que pondría en dificultades no sólo a la Colonia sino a la misma Corona. Al dejar la función financiera -fijación de impuestos, recaudación de tributos, - establecimiento de cuotas y tarifas etc.-, pasa a implantar la burocracia como soporte de estabilidad política.²

Por otra parte la asociación de la Iglesia y el Estado, - permitía a aquella una acumulación de capitales, actúa en el ejercicio de actividades públicas, así escuelas y hospitales entre otros, son dirigidos y administrados para sus propios fines.³

La actividad empresarial del Estado, hace extensiva su función económica a la producción de bienes y servicios, de tal suerte que la conceptualización actual de la empresa pública pudo ser considerada ya desde la época pasada a la -- Real Lotería de la Nueva España fundada en 1770, el Banco de San Carlos de 1782.⁴

1) Ruiz Massieu, José Francisco, *La Empresa Pública. Un estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980, p. 69.

2) Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.* p. 69.

3) *Ibidem*, pág. 70.

4) *Ibidem*, pág. 74.

Los antecedentes de la empresa pública en México surgen en el siglo pasado, con la creación del Banco de Avío en -- 1830, que tuvo entre sus funciones el fomento a la industria textil, su capital se fue incrementando por la captación de los impuestos generados por la importación de telas de algodon; así como el establecimiento del Banco Nacional de la - Amortización de la Moneda de Cobre en 1837, cuya actividad principal fue sacar de la circulación la moneda de cobre -- falsificada.⁵

En este mismo sentido opina el doctor Serra Rojas, quien sustenta que tanto el Banco de Avío como el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre son auténticas empresas de Estado que se dieron en un sistema económico liberal que prohibía la intervención del Estado.⁶

Lo que resulta evidente es que, si bien el Estado intervenía en el proceso económico, se encontraba financieramente limitado, ésto posibilitaba a los particulares para saccar provecho con las medidas represivas que dictaba el propio Estado.

Llegado el gobierno del general Díaz que pretendió lograr

5) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. Ed. México, Porrúa, 1986, p. 309.

6) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 11a. Ed. México, Porrúa, 1982, Tomo I, p. 701.

el desarrollo, mediante un proyecto capitalista, al utilizar la injerencia estatal en la actividad económica, vinculando ese desarrollo de la nación al sistema de economía internacional.

Para lograr el desarrollo, la administración porfirista decide impulsar a nivel federal la recaudación tributaria, y posibilita allegarse de fondos públicos, la Secretaría de Hacienda dependencia encargada de ejecutar las medidas, se reestructura técnica y orgánicamente incluso asume mayores atribuciones.⁷

Como apunta el licenciado Rufz Massieu, el fenómeno de centralización impuesto por el gobierno porfirista, hizo -- que no se presentaran empresas fuera de una determinada Secretaría, al paso del tiempo el sistema económico impuesto se fue debilitando, y afirma que en gran medida los Ferrocarriles, la Caja de Préstamos para Irrigación y Fomento de la Agricultura S.A., y la Universidad Nacional, funcionaron como únicos casos de empresas del Estado.⁸

Así, el Estado actúa en servicios públicos como construcción de carreteras, establecimiento de aduanas, correos

7) Rufz Massieu, José Francisco, op. cit. p. 72.

8) Ibidem, pág. 75.

etc., los particulares ya no se benefician de los subsidios, estímulos e incentivos.⁹

Para Carrillo Castro y García Ramírez, constituyen empresas públicas la Caja de Moneda incorporada a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora instalada en 1780, que produjo para 1810 ganancias por 700,000 pesos, lo que revela la importancia adquirida.¹⁰ Es indudable que los beneficios sólo eran para los españoles, el descontento social produjo que mestizos y criollos en 1810 iniciaran el movimiento de independencia. A partir de esta fecha la evolución de la empresa pública es paralela a la del Estado -- que se va gestando.

Para 1853, el Estado decide definir su política de promoción de la actividad económica, de tal suerte que el día 22 de abril de ese año, López de Santa Anna, decretó que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que daba encargado de expedir todo lo relacionado con las invenciones y prerrogativas que ellas generaban, concesiones de fomento para ramas mercantiles e industriales, construcciones de caminos y otras comunicaciones; en los rubros industrial y agrícola se hizo complejo obtener resultados favorara

9) Ibidem, pág. 71.

10) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las Empresas - Públicas en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 35.

bles de manera inmediata.

Para el año de 1870, llegada la "paz social", se adopta la decisión para que el Estado promueva el crecimiento en todos los ramos de la riqueza pública. La posición liberal no estuvo de acuerdo con esta proposición, y presentó sus argumentos basados en la teoría de Quesnay apoyada en su fórmula "dejar hacer, dejar pasar"; la protección a la industria produce ineficiencia, sólo el interés individual es el que ha de crear y dirigir a la industria para que no resulte gravosa.¹¹

El régimen porfirista logró que las potencias extranjeras tuvieran con México relaciones de amistad y colaboración, el desarrollo del país se basó en el estímulo a la clase burguesa y la apertura a la inversión extranjera, lo que permitió la injerencia en mercados internacionales. Esta situación obliga al Estado a dictar normas jurídicas que regulen actividades económicas tal es el caso de la inversión privada en bancos, comercio exterior, minería, etc.¹²

Al acelerarse el proceso económico, se hace necesario que los particulares auxilien la prestación de servicios pú

11) Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. p. 71.

12) *Ibidem*, pág. 72.

blicos (actividad bancaria y transporte ferroviario), estas actividades que en su tiempo fueron de carácter privado, se consideran bajo la regulación del derecho público, en donde las autoridades tienen la facultad de asegurar el interés colectivo.

Por su parte, para el año de 1917 el Estado actúa decididamente en la economía, lo que trae como consecuencia el enorme crecimiento de sus funciones. A este respecto, Carrillo Castro y García Ramírez sostienen comparativamente que, si bien en 1930 sólo existían aproximadamente 16 empresas públicas, para el año de 1970 sumaban más de 900, lo que revela el notorio incremento que sufrió dicha institución.¹³

De acuerdo con el doctor Serra Rojas, la empresa pública nació en México al impulso de los nuevos postulados del movimiento revolucionario de 1910, con el objeto básico de distribuir con más justicia la riqueza, gobiernos posteriores han sustituido a la iniciativa privada en ramas económicas trascendentes al crear empresas públicas.¹⁴

El punto siguiente de este capítulo merecerá atención -

13) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. p. 36.
14) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 702.

en las fases que comprenden la evolución de la empresa pública, por lo que me reservo el estudio detenido que abarca de la etapa posrevolucionaria a la actual.

2. Evolución de la empresa pública.

Es de señalar que, las empresas públicas creadas después de la revolución y las centenares de ellas que se crearon hasta los últimos años, obedecen a que el Estado asumió su papel de rector en la vida económica; existen empresas públicas correlativas a las necesidades que el Estado debe satisfacer y a las políticas trazadas para el desarrollo nacional.

De tal suerte que al término de la revolución mexicana, el Estado se debilita en casi todos los órdenes de su existencia misma, así la reorganización del país, la modernización del proyecto de desarrollo y el fortalecimiento son los objetivos que harán posible resolver problemas agudos como la deuda pública enorme, presupuesto federal limitado, el no reconocimiento del gobierno mexicano por los Estados Unidos del Norte-, propician un clima social difícil e inestable, la cuestión financiera es atendida, para lo cual se renegocia la deuda externa, se rehabilitan los bancos, existe una captación de impuestos, se restringen los gastos ele

vados de la armada -en general-, tenemos una racionalización y saneamiento de las finanzas públicas, lo que posibilitará la creación de empresas públicas que asuman compromisos sociales para la prioridad que representaron y el destino de recursos hacia esos objetivos.¹⁵

Por otra parte, del rastreo evolutivo se encuentra que en la administración del presidente Adolfo de la Huerta - adopta acciones entre otras, la compra de la Compañía Naviera Mexicana en 1920, la creación de la Lotería de Beneficencia Pública, mismas que sin duda constituyen empresas públicas.¹⁶

Ahora bien, el impulso económico del país se presenta en el período presidencial del general Plutarco Elías Calles, quien crea empresas públicas sobre todo en el ámbito bancario, así en el año 1925 se crea el Banco de México, -- que adopta la forma de sociedad anónima y cuyo objeto principal fue la emisión de moneda, dando cumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo 28 de nuestra Carta Magna.¹⁷

En un inicio la función del Banco de México se asemeja

15) Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. págs. 81 y 82.

16) *Ibidem*, pág. 83.

17) *Loc. cit.*

a la de una empresa comercial, pero al paso del tiempo actuará en renglones de carácter más público que privado, tal es el caso del control de circulante, financiamiento del -- gasto público, destino selectivo del crédito y otros.

En el mismo año de 1925, se establece mediante ley la creación del organismo descentralizado denominado Dirección de Pensiones Civiles, cuya finalidad fue atender los asuntos de seguridad social en beneficio de empleados públicos. También el renglón de infraestructura se atiende con la creación de la Comisión Nacional de Caminos, dotada de autonomía financiera, para su operación se estableció que parte del impuesto por consumo de gasolina sería destinado a ese organismo para llevar a cabo la construcción de carreteras. Asimismo, el presidente Calles en 1926 crea la Comisión Nacional de Irrigación, con el propósito de apoyar al pequeño propietario y a la clase media rural.¹⁸

En cuanto al gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, sobresale el impulso a las cuestiones económicas, es así como se crean del año 1932 a 1934, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., la empresa sociedad anónima Petróleos de México, la Nacional Financiera

18) *Ibidem*, págs. 83 y 84.

S.A., y la Comisión Federal de Electricidad. Especial mención merece el Consejo Nacional de Economía que se integró con representantes del Gobierno, empresarios, trabajadores, consumidores y de las juntas locales de economía, este Órgano colegial resolvía las consultas que se le formulaban en torno a problemas económicos.¹⁹

Con base en la ley Minera expedida en 1930, reglamentaría en lo conducente del artículo 27 constitucional, se - - crea la Comisión Minera cuya política fue explotar directamente las minas y promover la creación de empresas públicas y privadas que se dedicaran a esa rama productiva.²⁰

Corresponderá al general Lázaro Cárdenas utilizar la empresa estatal para dar apoyo e impulso a las actividades agrarias y al proceso de industrialización. En esta administración se creó el Banco Obrero de Fomento Industrial que - financiaba a las empresas cooperativas de trabajadores; asimismo, el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A., brindó a - los ejidatarios el apoyo para obtener créditos.²¹

También con el fin de apoyar los servicios de las instituciones arriba señaladas y otorgar un mayor respaldo a las

19) Ibidem, pág. 86.

20) Ibidem, pág. 87.

21) Ibidem, pág. 88.

actividades rural y ejidal, se establecen con el carácter de sociedades anónimas, los Almacenes Generales de Depósito, que manejan las bodegas para los productos agrícolas.²²

Es de comentar que, en múltiples ocasiones se aplica la ley de Expropiación de 1936, como instrumento que prevé las hipótesis normativas que configuran formas para sustraer -- bienes de propiedad privada. De gran trascendencia para México significó la expropiación petrolera, que obedeció a la necesidad nacional por organizar las estructuras que esa -- área estratégica representaba en su explotación, para la -- consecución de los objetivos en el proyecto surgen entre -- otras las entidades siguientes: la Administración General del Petróleo Nacional, el Consejo Administrativo del Petróleo, Distribuidora de Petróleos Mexicanos y Petróleos Mexicanos.²³

Ahora bien, un año antes de que se decretara el acto de expropiación para nacionalizar la industria petrolera, el Estado decidió expropiar también las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México S.A., que se encontraban en posesión privada. Así, la actividad ferroviaria en un inicio -- funcionó bajo el régimen de centralización, después el Estado

22) *Loc. cit.*

23) *Ibidem*, pág. 69.

do determina descentralizar y mediante decreto del Legislativo, los Ferrocarriles Nacionales pasan a ser administrados por los trabajadores ferrocarrileros.²⁴

Los datos obtenidos respecto de empresas públicas correspondientes al gobierno del presidente Manuel Avila Camacho, nos muestra que las mismas fueron robustecidas, además de enlazarlas con el proceso de industrialización privada, su política económica tuvo como objetivo central estimular a la inversión privada y reorientar de manera funcional a las empresas públicas.²⁵

Conviene destacar, que en virtud de la tregua obrero-patronal, fue propicio establecer empresas estatales que coadyuvaran con las privadas a resolver auténticos cuellos de botella en el aparato productivo nacional, las medidas económicas adoptadas por Avila Camacho, rompen radicalmente el esquema fijado por su antecesor, desaparece el patrocinio a las empresas sociales, se termina con la gestión obrera de las empresas industriales del Estado de tal suerte, que el crecimiento del sector paraestatal fue visto con optimismo por los inversionistas, aunado a que el plan sexenal expuesto por el gobierno asegura que la iniciativa privada no

24) *loc. cit.*

25) *Ibidem*, pág. 92.

encontrará óbices ni escollos.²⁶

Los Ferrocarriles Nacionales se transforman en un organismo descentralizado, también la política agraria se modifica adoptando la reducción del reparto y disminución del financiamiento -en general-, la actividad económica de los particulares presenta un mayor juego en los procesos productivos.²⁷

La administración que se comenta, utiliza como banco de desarrollo a la Nacional Financiera para que destine a la industria el financiamiento externo y el ahorro interno y se creen empresas industriales con la mixtura Estado-particulares, ejemplo de ellas son: Compañía Industrial Atenuique, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Guanos y Fertilizantes de México, S.A. Los objetivos de la empresa pública relacionados con actividades productivas se modifican, ahora -- se orientan además a funciones de beneficio social, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.²⁸

26) *loc. cit.*

27) *Ibidem*, pág. 93.

28) *Ibidem*, pág. 94.

Ahora bien, con la finalidad de auxiliar a empresas privadas el Estado consideró oportuno intervenir para conservar las fuentes de trabajo y evitar el desempleo, de tal suerte que hubo fusión o constitución de empresas en la Nacional Financiera, Somex y del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, con éste se consolidó el consorcio Productos Pesqueros Mexicanos.

Para promover actividades científicas y tecnológicas que coadyuvaran al desarrollo económico del país, se establecieron el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica. Es a partir de 1970 cuando se crean el Instituto de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyos objetivos fueron brindar apoyo a la actividad industrial y comercial de los sectores público y privado.

Por otra parte, los tiempos actuales de dificultades financieras y el desmesurado crecimiento del sector paraestatal demandan con base en criterios de conveniencia para el interés de la economía nacional, que el Estado limite su participación en ciertas ramas de la producción, y en otras, que definitivamente desincorpore las empresas de su propiedad hacia el sector privado y social, bajo este esquema el Estado podrá ser más eficaz y productivo en las áreas estra

tégicas y prioritarias, al concentrar esfuerzos financieros y técnicos; por tanto, los resultados de la nueva política de desincorporación serán mediables en función de una administración eficiente que adopte el sector paraestatal.

Esta cuestión, que de entrada es polémica, se analizará con mayor profundidad en el capítulo siguiente del presente trabajo, que se refiere a la empresa pública en el sistema económico nacional.

3. Concepto de empresa pública.

El concepto de empresa pública es un nuevo fenómeno social, y por tanto no existe un consenso doctrinal, aunado a que es una institución que pertenece al mundo de la economía y de la administración, recientemente se está estudiando para verter una noción jurídica.²⁹

Existe el problema terminológico y conceptual de la palabra empresa, que es de reciente adopción en el ámbito del Derecho, propiamente entró en la rama fiscal y laboral.³⁰

En opinión del licenciado Rufz Massieu empresa es "la -

29) Rufz Massieu, José Francisco, op. cit. pág. 25.

30) Ibidem, pág. 26.

organización de los factores de la producción con el objeto de elaborar o distribuir bienes o servicios en el mercado".³¹ Agrega que la forma jurídica, la personalidad ni el lucro - determinan la configuración del concepto, no es el carácter formal sino el económico, esto es, la organización de factores para producir o distribuir satisfactores.

Asimismo, empresa pública es en resumen "una entidad -- económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general".³² También señala que no se aplica siempre la misma - legislación, en ocasiones sus fines son de lucro, el control del Estado varía en virtud del aporte patrimonial, al grado de nulificar la autonomía; o bien, exceso de libertad en la gestión.³³

El doctor Acosta Romero dice que la definición jurídica del concepto empresa que nos da el Diccionario de la Academia Española es, "Casa o Sociedad Mercantil o Industrial -- fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia"; concepto que en la actualidad le parece impreciso e inexacto.³⁴

31) *Ibidem*, pág. 27.

32) *Ibidem*, pág. 30.

33) *Loc. cit.*

34) Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 312.

Asimismo, el concepto de empresa en la legislación y en la doctrina, no se ha definido jurídicamente ya que el mismo se ha llevado al ámbito de la política y de la economía.

La empresa pública desde el punto de vista económico es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de las necesidades colectivas".³⁵

Respecto del carácter público, la opinión doctrinal sostiene que sólo será de esa naturaleza cuando el Estado u otro ente público tenga un interés patrimonial.

Según el autor Guido Menegazzi, "la empresa pública es aquella productura de bienes y servicios que el Estado controla directamente mediante sus propios órganos o indirectamente mediante entes públicos instituidos al efecto, con la finalidad de satisfacer necesidades de naturaleza individual en interés general de la colectividad". Como se aprecia el concepto amplio pretende abarcar a las empresas estatales - que funcionan por la administración centralizada, no importando su carencia de personalidad jurídica.³⁶

35) *Ibidem*, págs. 315 y 316.

36) Ruz Massieu, José Francisco, *op. cit.* p. 28.

Por otra parte, se considera congruente con la realidad mexicana la definición de empresas públicas de Giorgio Estefani, "son aquellas que tienen personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, que desarrollan una actividad industrial o comercial bajo el control de un ente público, en base a la propiedad total o parcial del capital social".³⁷

Para el autor Marcos Kaplan la empresa pública en su -- sentido estricto "es una entidad administrativa, una agencia u organización, creada por ley general o por acto especial, de propiedad entera o parcial, y bajo la influencia y el control totales o preponderantes, del gobierno central, de los gobiernos provinciales o de colectividades públicas (se comparta o no con particulares el capital y los poderes de decisión)". Tiene un estatuto como persona jurídica y -- está orientada a cumplir actividades comerciales, industriales, financieras, prestación de servicios públicos; todo -- ello en un sistema capitalista. Se mantiene financieramente con recursos propios y eventualmente por subsidio.³⁸

El doctor Serra Rojas aduce que, existe diversidad de -- criterios para precisar el concepto de empresa pública tanto en la doctrina como en el derecho comparado, a su vez nos

37) *Ibidem*, pág. 29.

38) Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad, México, UNAM, 1978, págs.216 y 217.*

da un concepto general: "las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica".³⁹

Por su parte, el autor Jorge Witker sostiene que empresa pública es un concepto netamente económico y se refiere a la organización de los factores de la producción por parte del Estado con fines de interés público.⁴⁰ Define a la empresa pública como "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios para el mercado vinculada a la administración pública".⁴¹

La legislación de nuestro país no utiliza solamente el concepto empresa pública, sino además se habla de entidad paraestatal, organismo descentralizado del Estado, corporación pública, institución descentralizada, empresa paraestatal, fideicomiso público, fideicomiso de la Administración

39) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 709.

40) Witker Velásquez, Jorge, *La Empresa Pública en México y España. Un estudio comparativo de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas, - 1982, p. 65.

41) Witker Velásquez, Jorge, op. cit. págs. 67 y 68.

Pública Federal, organismo descentralizado federal, organismo de servicio social, etc; lo que origina una falta de uniformidad y oscurecimiento en el tratamiento del concepto.⁴²

Ahora bien, en relación con la publicidad Martín Mateo y Sosa Wagner consideran que sólo se presenta en el supuesto que de una u otra forma la empresa pública se controle por un ente público. Para aquel autor, resulta indiscutible que el objetivo central de toda empresa pública no es el ánimo del lucro, sino lo que él llama la maximización de resultados y con criterio de economicidad obtener los fines propuestos.⁴³

Según el autor francés Georges Vedel, el concepto de empresa pública se define con base en elementos positivos y negativos. Los primeros se constituyen por la personalidad moral y la autonomía financiera; un objeto industrial o comercial; un modo de gestión o funcionamiento similar a las empresas privadas; y un impulso y control del Estado o personas públicas. Los elementos negativos consisten en que la empresa pública no es necesariamente un establecimiento público y no administra necesariamente un servicio público.⁴⁴

42) Ibidem, pág. 68.

43) Ibidem, págs. 70 y 102.

44) Vedel, Georges, *Derecho Administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980, - - p. 636.

Sin lugar a dudas, la anterior definición resulta ser - analítica de empresa pública, que en el derecho francés es congruente con su ámbito de operación y funcionamiento.

El tratadista Otto Mayer considera que, empresa pública "es un conjunto de medios, materiales o personales, que, en manos de un sujeto de Administración pública, están destinados a servir, de manera permanente, a un interés público de terminado".⁴⁵

En este sentido, además apunta que la empresa pública - es de utilidad directa para la comunidad ya que se garantiza la seguridad y el orden, (el ejército, los bomberos); o bien, a la masa de individuos (escuelas, cajas de ahorro, - hospitales, ferrocarriles, correos y telégrafos).

En una obra reciente Jorge Barenstein sostiene que para conceptualizar a la empresa pública con una finalidad teóricometodológica, se inclina por adherirse a los resultados obtenidos de un seminario internacional.

Al respecto, el concepto empresa pública contiene dos - elementos el público y el empresario. El término público - se refiere a que la propiedad y el control es de autorida--

45) Mayer, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, Arayú, - 1954, Tomo IV, p. 179.

des públicas; asimismo que la misión estratégica sea de interés público. La acepción empresario alude a que la actividad sea mercantil—excluyendo la defensa nacional, servicios sociales y comunitarios incluyendo salud y educación—, que haya rentabilidad al menos recuperación de lo que se invierte.⁴⁶

Considero que no es necesario excluir las actividades de servicios sociales como los de salud y educación, ya que en nuestra legislación se regulan con especial importancia y en múltiples casos son prestados por empresas públicas.

En mi concepto la empresa pública es la organización -- productora de bienes o servicios de interés público, sujeta al control ejercido por la Administración Pública. Cabe -- subrayar, que esta definición no encierra una noción jurídica específica, por la imprecisión mencionada en líneas anteriores.

Con base en las definiciones expuestas, es de concluir que la expresión de empresa pública encierra un binomio fundamental:

- Una organización o unidad económica productora de bienes o

46) Barenstein, Jorge, *La Gestión de Empresas Públicas en México*, México, CIDE, 1986, págs. 41 y 42.

servicios.

- Posee el carácter público en razón de que el Estado destina un patrimonio, que lo hace propietario y le permite dirigir y controlar la empresa.

4. Constitucionalidad de la empresa pública.

Hablar de empresa pública en México, es hacer alusión al movimiento social revolucionario de 1910, pues es a partir de 1920 cuando una vez consumado, se van creando ese tipo de organizaciones productoras, mismas que encuentran su base jurídica en la Constitución Política de 1917.

A este respecto el doctor Jorge Carpizo nos dice que, - la Constitución de 1917 fue aceptada por amplios sectores de la sociedad, y nunca tuvo como fundamento de validez a la de 1857, ya que se gestó con los hechos sociales ocurridos en el período que comprende entre 1910 y 1916.⁴⁷ Asimismo señala que, el proyecto de Venustiano Carranza no tuvo como objetivo principal expedir una nueva Constitución que de manera sistemática normara los postulados de la revolución.⁴⁸

47) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. - 424.

48) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 5a. Ed. México, - UNAM, 1982, págs. 59 y 60.

Es de apuntar que, el primer jefe del ejército constitucionalista consideraba que muchos de los anhelos nacionales iban a ser resueltos por ordenamientos reglamentarios del Congreso Federal, su posición definida acerca de mantener vigente la Constitución de 1857 se vio clara cuando señaló que su gobierno iba a mantener esta Constitución en su espíritu y forma de gobierno, la cual sólo sería reformada en los preceptos que la hicieran inaplicable y oscura.

En un principio nuestra Carta Magna sólo se refirió a empresas del Estado cuyo objeto era de tipo bancario, educativo y cultural (artículos 28 y 73 fracciones X y XXV). Lo anterior resulta explicable en virtud de que la administración de Porfirio Díaz, sin fundamento constitucional asumió compromisos como el hecho de adquirir acciones de empresas ferrocarrileras y la creación de la Caja de Préstamos, organizó el departamento administrativo que prestó servicios públicos antes que los particulares y las mismas Secretarías de Estado.

Es de gran importancia la configuración de los artículos 27 y 28 constitucionales, dada la postura del propio Venustiano Carranza que no permitió la inclusión de disposiciones avanzadas de los revolucionarios en la Constitución de 1857. El artículo 27 no incorporaba el contenido de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, lo que resulta inadmisible

ble si consideramos que fue el propio Primer Jefe quien la expidió para dar soluciones a los problemas agrarios que se le presentaban. Asimismo, el artículo 28 en un inicio conservó la vieja idea de libre concurrencia sin contener los principios económicos revolucionarios que propugnaban un Estado intervencionista en lo económico.⁴⁹

Una vez transcurridos los debates, el 5 de febrero de 1917 se promulga la nueva Constitución que adopta una preceptiva radical para esa época, incluso en el plano internacional.

Sin duda alguna, el nuevo Código Político estatuyó grandes avances, así, el Estado entre otras cuestiones robustece su propiedad pública, ejerce la conducción y orientación de la economía, regula la propiedad privada, interviene en las relaciones entre los factores de la producción, y lo que es muy significativo establece las llamadas "garantías sociales".

Ahora bien, con base en la reseña histórica presentada, nos parece oportuno dedicar las líneas siguientes al análisis de los preceptos constitucionales que de alguna manera

49) Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. p. 78.

hacen referencia a la empresa pública.

Primeramente diremos que, el artículo 25 constitucional preceptúa que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, fomentando el crecimiento económico para lograr una justa distribución del ingreso.

Los sectores público, social y privado concurrirán con responsabilidad al desarrollo económico nacional.

Así, el sector público tendrá a su cargo en exclusiva - las áreas estratégicas que se establecen en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. Además, podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias.

A su vez, el orden legal establecerá los mecanismos que permitan la organización y expansión de la actividad económica del sector social, y alentará y protegerá la actividad económica privada para que contribuya al desarrollo económico nacional.

El artículo 27 establece que le corresponde al Estado - la explotación del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno; generar y distribuir la energía eléctrica para fines

de servicio público; aprovechar los combustibles nucleares para generar ese tipo de energía.

Por su parte, el artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto señala expresamente las áreas estratégicas que le corresponden en exclusiva al Estado: "acuñación de moneda; - correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y -- los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; - ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen -- las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Asimismo, este precepto constitucional señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades prioritarias donde participe por sí o -- con los sectores social y privado.

De este artículo se desprende, que el Congreso tiene facultades para activar esas áreas económicas, es decir, se prevé la creación de formas jurídicas de empresa pública.

El artículo 73 fracción X establece la facultad del Congreso de la Unión "para legislar en lo relativo a hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos -

con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Por su parte, el artículo 90 establece que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso... que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

A su vez, el artículo 93 en sus párrafos segundo y tercero otorga facultad a las Cámaras del Congreso para "...citar a los Directores y Administradores de los organismos -- descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades". "Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de

participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

El artículo 123 Apartado A, fracción XII, segundo párrafo establece: "Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de vivienda. Dicha ley regulará las formas y los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

En el mismo artículo 123 Apartado A, fracción XXXI se expresa: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

- b) Empresas. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Asimismo, el artículo 123 Apartado B, fracción XI preceptúa: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos .

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

De la preceptiva expuesta, se encuentran en la práctica empresas públicas que tienen su soporte o fundamento en los artículos constitucionales aludidos. Así, en cuanto al artículo 28 y 73 fracción X, se llevó a cabo una de las primeras realizaciones, ya que 1925 marca el año de creación del Banco de México, como resultado de las inquietudes sostenidas desde 1918; asimismo, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola cuyo objeto principal fue otorgar créditos en favor de sectores sociales. Para 1933 se funda la Nacional

Financiera que brindará apoyo crediticio a la industria. - En materia de hidrocarburos se creó Petróleos Mexicanos; para la minería la Comisión de Fomento Minero; en el rubro de industria cinematográfica se instituye el Banco Nacional Cinematográfico; para atender el comercio se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; los juegos y apuestas se atienden por la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; para dar atención a los créditos se crea Banobras; y sobre energía eléctrica se funda la Comisión Federal de Electricidad en el año de 1937.

Por lo que hace el artículo 123 Apartado A, fracción -- XII, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y en relación con el Apartado B fracción XI del mismo artículo, se establece el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo expuesto es de concluir que, nuestra Carta Magna prevé la existencia de empresas públicas; sin embargo, la legislación administrativa no ha utilizado como categoría totalizadora dicho concepto sino que se manejan locuciones que tratan de equiparse como son: organismo descentralizado del Estado, corporación pública, entidad pública, empresa paraestatal etc., sin distinguir perfectamente la naturaleza del servicio ya sea administrativo o económico.

5. Los objetivos de la empresa pública.

Es posible sostener que los objetivos de la empresa pública están íntimamente relacionados con el desarrollo del país, en ese sentido destacan: la obtención de ingresos -- vía producción de bienes y servicios; y la satisfacción de intereses sociales.

En México es muy complejo fijar la política económica - de múltiples empresas públicas, para que tengan un funcionamiento eficiente, lo que sin duda les permitirá la consecución de los objetivos siguientes:

- Intervenir en el desarrollo nacional.
- Apoyar la integración del aparato productivo.
- Fortalecer la descentralización de las actividades productivas y de distribución.
- Participar en la oferta de bienes y servicios de carácter social.
- Generar financiamiento sano y oportuno.
- Abrir el campo de comercio exterior para generar divisas - vía exportaciones.
- Conservar las fuentes de empleo.

De acuerdo con Jorge Barenstein, los objetivos de la empresa pública son de tipo operativo y son la base para su funcionamiento, aquí se incluye a la eficiencia que se en-

tiende como la optimización de insumos y productos en la empresa. Es necesario hablar de la rentabilidad, que se refiere a la relación entre utilidades y fondos invertidos en un período determinado; la utilidad es resultante de la diferencia entre ingresos totales y costos totales.⁵⁰

Con base en lo anterior se infiere que, en la realidad y dado los criterios de precios administrados y los subsidios concedidos, la idea de producción determina que la eficiencia varíe en relación con la rentabilidad. Ahora bien, se nos ocurre preguntar: ¿Es posible que una empresa pública sea eficiente y no rentable? La respuesta es afirmativa, por la razón que muchas de ellas contribuyen al logro de objetivos sociales no cuantificables.

En opinión de Carrillo Castro la eficiencia es entendida como la relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen. En tanto que, la eficacia es comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos.⁵¹

Es preciso mencionar que la eficiencia en sí misma no es un objetivo sino un medio para el cumplimiento de las mi

50) Barenstein, Jorge, op. cit. p. 93.

51) Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, -- 4a. Ed. México, Miguel Angel Porrúa, 1980, Tomo I, p. 21.

siones asignadas, más aún en los tiempos actuales en que el país afronta una aguda crisis, la eficiencia constituye un imperativo de carácter moral que ha de abarcar entre otras cuestiones el incremento de la producción, implantar mejores estructuras y procedimientos, explotar las oportunidades tecnológicas y de mercado.

En este empeño, la rentabilidad tampoco es un objetivo de la empresa pública, pero debe ser estimada ya que permite medir a la misma eficiencia. Asimismo, resultaría muy sano que se obtuviesen excedentes financieros, que constituyen fondos para el crecimiento de la empresa mismos que se pueden destinar a otras actividades.

En cuanto a los objetivos de la empresa pública, vistos a corto plazo señala el mismo Barenstein, que para los directores son de tres tipos: estructurales, de eficiencia y de volumen. Son estructurales aquellos que pretenden mejorar el sistema distributivo, diversificar la producción, -- consolidar la organización corporativa y sanear la estructura financiera. Los de eficiencia aluden a optimizar el uso de recursos, modernizar el sistema productivo, elevar la calidad de servicios y productos, incrementar la productividad y capacitar al personal. Y los de volumen se refieren al incremento de la producción, aumento de la capacidad pro

ductiva, cumplimiento de metas de producción y ventas.⁵²

También el mismo autor señala que, los objetivos a largo plazo son de igual manera: estructurales, de eficiencia y de volumen. Los primeros se refieren a sanear la estructura financiera, mejorar la estructura técnica, administrativa y humana e implantar un sistema de planeación. Los de eficiencia vemos que incluyen optimizar el uso de recursos, modernizar el sistema productivo, mejorar la calidad de servicios y productos, obtener utilidades y capacitar al personal. Finalmente, los de volumen comprenden el incremento de la producción, aumento de la capacidad productiva, mejorar la participación en el mercado, asegurar suministros y desarrollo de nuevos productos.⁵³

6. Coexistencia de la empresa pública y la empresa privada.

La empresa privada tiene como objetivo básico el que -- los particulares al organizar los factores de la producción en los procesos económicos, obtengan un lucro. Si bien es cierto que, el concepto de empresa pertenece al derecho privado, nuestro derecho administrativo ha ido regulando con su propia y autónoma teoría las actividades propias de la empresa pública, sin pretender una escisión con el propio --

52) Barenstein, Jorge, op. cit. p. 85.

53) Ibidem, págs. 86 y 87.

derecho privado.

En nuestro sistema de economía mixta, se presenta la coexistencia de empresas públicas y privadas en un mismo sector o rama de actividad, además el propio Estado provee de recursos crediticios para fomentar actividades comerciales e industriales, tanto públicas como privadas.

El Estado mexicano admite tanto al sector público como al privado, y es necesario delimitar el marco económico entre éstos dos sectores a fin de justificarlos, el sistema de economía mixta tendrá que basarse en un orden jurídico que enmarque la actividad empresarial a cargo del Estado.⁵⁴

Por otra parte, tanto la empresa pública como la privada, comparten constantes de producción y comercialización de bienes y servicios, ya que existe competitividad en el mercado.

Sin embargo, el plano de productos y mercados en la dirección de una empresa pública en nuestro concepto es más compleja que la privada, ya que contempla aspectos sociopolíticos y sus dirigentes tienen responsabilidad social.

De acuerdo con el licenciado Miguel de la Madrid, la res

54) Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. La nueva estructura. 2a. Ed. México, Porrúa, 1983, p. 565.

ponsabilidad del empresario público puede advertirse desde los ángulos social, administrativo, financiero y político. La responsabilidad social consiste en la honestidad material e intelectual que lo obliga a entregar sus capacidades a un mejor servicio, actuando sin soberbia y conociendo las necesidades sociales. Por responsabilidad administrativa se entiende la conservación y el acrecentamiento de las instituciones legadas por nuestras generaciones antepasadas. A su vez, la responsabilidad financiera se traduce en el apego firme y estricto a los límites impuestos por la jerarquización de los problemas y las prioridades fijados en los programas; así como la óptima utilización de los recursos disponibles. Por último, la responsabilidad política significa que la empresa pública no es una aventura económica -- del Gobierno, sino un instrumento para lograr las metas nacionales que benefician a la sociedad.⁵⁵

Como colofón a lo anterior, el empresario público asume una gran responsabilidad; por tanto, debe ser imaginativo y talentoso en la dirección de la empresa, ya que la misma al trabajar eficiente y eficazmente coadyuvará en el proceso de recuperación económica del país.

55) Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, - 3a. Ed. México, ICAP, 1981, págs. 40 y 41.

Asimismo, las empresas públicas forman parte del Estado y adoptan un sistema más amplio y complejo que las empresas privadas, sujetándose a mayores restricciones políticas y legales.

En opinión del doctor Serra Rojas, no es conveniente -- utilizar la denominación de empresa pública para aplicarla a cualquier función que de tipo circunstancial o transitoria referente a un proceso productivo o de explotación económica realice el Estado.⁵⁶ Esto nos conduce a que se debe precisar con base en criterios y reglas de derecho público los regímenes propios que las doten de tal carácter.

Para establecer una diferenciación entre empresa pública y empresa privada, se tienen que tomar en cuenta los elementos siguientes: tienen un régimen jurídico distinto; -- cuentan con capitales sociales diversos, por una parte bienes propiedad del Estado, y por la otra propiedad de los -- particulares; para la organización y dirección intervienen elementos técnicos del Estado y por otro lado administración de los particulares.

Es de señalar que, no se debe descartar la posibilidad de que el Estado pueda en ciertos casos apoyar a la empresa

56) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 707.

privada -mediante estímulos, exenciones de impuestos etc.-, por tener la misma un vínculo indisoluble con la economía nacional. Así, en nuestro concepto lo importante es contar con una empresa privada que cumpla sus finalidades sociales como son: generar empleo, contribuir al desarrollo de sus integrantes, conservar y multiplicar los aportes humanos y los recursos materiales de que dispone, abastecer oportuna y adecuadamente el mercado y realizar una efectiva distribución de bienes y servicios.

Por otra parte, es preciso detenerse a comentar, lo que se ha llamado empresas privadas de interés público, que son instituciones ubicadas en los límites del derecho público y del derecho privado, el Estado las reglamenta en cuanto a su funcionamiento y operación.

El doctor Serra Rojas considera que las empresas privadas de interés público "son aquellas empresas manejadas por particulares en las que el Estado interviene para proteger un interés público predominante o patrimonial."⁵⁷

Como se aprecia la intervención estatal se presenta por diversas razones, en unos casos a los particulares no les atrae el ejercicio de ciertas actividades comerciales o in-

57) *Ibidem*, pág. 756.

dustriales, los mercados internacionales obstaculizan su desarrollo; o bien, para que no desaparezcan empresas y se logren salvar fuentes de trabajo.

7. La empresa pública y el establecimiento público.

Los establecimientos públicos que surgen en Francia con el propósito de separar un sector determinado del conjunto de funciones de la administración, se encuentran dotados de relativa independencia, así estos organismos administrativos realizan servicios de interés público.

Por otra parte, dado que el legislador de ese país, otorgó la denominación de establecimiento público a ciertas empresas que vinculó al poder público sin un régimen jurídico propio en atención a su naturaleza y objeto, provocó confusión e imposibilidad para verter una definición del mismo.⁵⁸

Así, el Estado francés por medio del Parlamento es el único competente para afectar y destinar cierto patrimonio a un servicio público, por tanto el establecimiento público se determina en función de la voluntad del legislador.⁵⁹

58) Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, 3a. Ed. México, — UNAM, 1980, Tomo II. Vol. II, p. 119.

59) Jéze, Gaston, Principios Generales del Derecho Administrativo, 3a. Ed. Buenos Aires, Depalma, 1949, Tomo II. Vol. I, p. 31.

Sin lugar a dudas, el establecimiento público, constituye un instrumento de descentralización para actividades especializadas que permiten por la independencia que tienen realizar los servicios públicos de interés colectivo.

En este sentido opina el doctor Serra Rojas, cuando dice que los establecimientos públicos constituyen una forma de organización descentralizada que tiene sus orígenes en Francia. A su vez, cita a Marcel Waline quien sostiene "el establecimiento público es siempre una persona moral, por consiguiente, un centro de intereses jurídicamente protegidos; tiene un patrimonio afectado a un fin determinado, y administrado según las disposiciones del texto legal o reglamentario que lo ha organizado".⁶⁰

De acuerdo con Georges Vedel, los establecimientos públicos revisten formas jurídicas de empresas públicas. El establecimiento público industrial y comercial exige transferencias patrimoniales, ejemplo de ellos son empresas de electricidad y gas, que están sujetas al derecho privado en cuanto a personal, proveedores, clientes; pero se someten al derecho administrativo en los casos de su personal de dirección general y contable, ciertos contratos, prohibición

60) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 674.

de comprometer, exclusión de vías de ejecución privadas y de la quiebra.⁶¹

A su vez, los establecimientos públicos de tipo industrial y comercial, ni la legislación, la jurisprudencia y la doctrina francesas, han opinado con la precisión si pertenecen, en estricto rigor, a la administración o al sector privado, ya que ejercen actividades muy variadas y no son directamente manejadas por procedimientos económicos dictados por la administración. Así, la razón de denominar e incluir ese tipo de empresas dentro de los establecimientos públicos, fue para sujetarlos a la tutela, que en gran medida les priva de independencia.

Por otra parte, la empresa pública tiene personalidad moral; pero no constituyen empresas públicas los servicios públicos no personalizados por el Estado, aunque sean industriales y comerciales.

Por el buen funcionamiento que en Francia han demostrado los establecimientos públicos, su multiplicación en diversas ramas ha sido notoria -ejemplos- de ellos son: Academias, Museos, Escuelas, Cajas Nacionales de Seguro Social y de las Letras, Instituto de Estudios Demográficos, Oficinas

61) Vedel, Georges, óp. cit. p. 637.

de Estudios Aeronáuticos, Caja Autónoma de Amortización, Caja Nacional del Ahorro, Cámaras de Agricultura y Comercio...⁶²

Asimismo, la administración central ejerce sobre las autoridades y los actos de los establecimientos públicos un poder de tutela que, se traduce en el control del Estado para salvaguardar el interés general o la legalidad, esto en virtud de la relativa independencia de funcionamiento.⁶³

Es de señalar que nuestro derecho administrativo mexicano, se nutrió de las ideas del derecho francés el cual reguló a los establecimientos públicos, pero no se cuenta con una definición legal de los mismos. Sin embargo, los establecimientos públicos son siempre sujetos de derecho público; por tanto, asumen prerrogativas que sólo les corresponden a las personas de derecho administrativo, lo que resulta comprensible si se toma en cuenta que a través de ellos el Estado realiza funciones públicas.

Entre las ventajas que ofrecen los establecimientos públicos encontramos que, permiten descongestionar a la administración al actuar con una acción independiente; además, se tiene un mayor rendimiento en el servicio que se pres-

62) Burdeau, Georges, op. cit. págs. 120 y 121.

63) *Ibidem*, pág. 120.

ta, pues se hace eficiente y el ahorro retenido se revierte al presupuesto federal, para que se destine a otros fines.

Finalmente conviene subrayar que, no debe confundirse al establecimiento público con el de utilidad pública, pues como bien indica Buttgenbach, aquel "es un servicio público de asistencia o de previsión, creado por el Estado y que posee una personalidad pública. Esto es lo que lo diferencia del establecimiento de utilidad pública, que es una empresa privada, creada por una persona privada".⁶⁴

8. La empresa pública y el servicio público.

Al Estado le interesa atender las necesidades sociales o colectivas, en la forma de servicios públicos, y en renglones importantes como: alimentación, transporte, vivienda, -- electricidad, agua potable, salud.

En un principio los requerimientos de la población fueron colmados por los particulares, el Estado sólo vigilaba y fomentaba su accionar, después organiza su aparato público -- creando instituciones que se ocupen de los servicios públicos.

64) Serra Rojas, Andrés, op. cit. págs. 759 y 760.

El doctor Serra Rojas considera que, el cambio operado tanto en el Estado como en la sociedad actuales, repercute en el derecho administrativo y en la propia teoría del servicio público.⁶⁵ Asimismo, conceptúa al servicio público - como "una actividad técnica, directa e indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."⁶⁶

En opinión del autor León Duguit el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, la cual es de tal naturaleza que ella no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante."⁶⁷ Y - Roger Bonnard opina que los servicios públicos "son los órganos que forman la estructura misma del Estado, tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado, el ejercicio de las atribuciones del --

65) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 108.

66) *Ibidem*, págs. 106 y 107.

67) *Ibidem*, pág. 114.

Estado.⁶⁸

En cuanto a la definición que de servicio público nos da León Duguit, a nuestro modo de ver, no debe considerarse al mismo como una acción totalizadora del Estado, es decir, existen funciones como la judicial que no es servicio público. Al respecto nos parece válida la distinción que presenta el tratadista Rafael Bielsa, cuando señala, en principio la función pública es lo abstracto y general y el servicio público lo concreto y particular, destaca que estas dos ideas suelen confundirse, así la administración de justicia no es un servicio público, aduce que éste debe restringirse a la actividad concreta, mediante la que se realiza esa prestación; por tanto, la actividad jurisdiccional es una función pública esencialmente jurídica.⁶⁹

El profesor Manuel María Díez expresa que el servicio público es "la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general".⁷⁰

Para este autor el término "servicios" se ve asociado con el significado de actividad, actos, así como de organiz

68) Loc. cit.

69) Bielsa, Rafael, *Ciencia de la Administración*, 2a. Ed. Buenos Aires, Depalma, 1955, págs. 85 y 86.

70) Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, Tomo III, p. 198.

mo, empresa que tiene ciertos fines. En suma, el servicio-actividad está relacionado con el servicio-organismo.⁷¹

Por su parte el profesor José Canasi define el servicio público como "la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, -cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecido por la utilidad competente de carácter público".⁷²

Conviene señalar la definición que de servicio público nos da Louis Rolland, ya que lo vincula con el término empresa que si bien no es indispensable, sí destaca su importancia, dice, tomando la noción de servicio público en su -sentido más amplio, es la empresa o institución de interés general que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a dar satisfacción a las necesidades colectivas del público.⁷³

Por otra parte, el Estado creador del servicio público en razón de la necesidad colectiva, determina mediante ley el marco jurídico aplicable. Los modos en que se manifiesta el servicio público son de tipo centralizado, esto es, se

71) Díez, Manuel María, op. cit. págs. 198 y 199.

72) Canasi, José, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1974, Vol. II, págs. 19 y 20.

73) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 115.

atiende la necesidad social directa o indirecta por el Estado; descentralizado entes públicos o empresas de participación estatal prestan el servicio; o bien, los particulares a través de concesión, en éste caso el Estado sigue ejerciendo poder público, independientemente de los fines comerciales o industriales que persigan.

De acuerdo con la doctrina los servicios públicos se -- clasifican por la forma como se satisfacen las necesidades sociales y por la forma de gestión de los mismos. Los primeros se distinguen en: servicios públicos nacionales, -- ejemplo el servicio de defensa nacional; servicios públicos indirectos, ejemplos, vías generales de comunicación, puertos; y servicios de prestaciones individualizadas, ejemplos correos, escuelas, telégrafos, seguros, vivienda. Por la forma de gestión, se dividen en los que presta el Estado de manera directa o por organismos creados por el propio Estado, de los prestados por particulares mediante concesión.⁷⁴

En la opinión de Georges Vedel la empresa pública y el servicio público, se precisan en los tres caracteres siguientes:⁷⁵

74) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 24a. Ed. México, Porrúa, -- 1985, p. 244.

75) Vedel, Georges, *op. cit.* p. 640.

- La empresa pública en múltiples casos tiene un objeto de servicio público, que incluso puede preexistir a ellas. Empresa pública y servicio público no son conceptos indefectibles, — pues, todo servicio público no corresponde estrictamente a — una empresa pública, y no toda empresa pública administra un servicio público.
- La empresa pública supone el impulso y el control estatal con fines de interés general. No constituyen empresas públicas — las empresas que pertenecen total o mayoritariamente a los — particulares, aun en el caso de que colaboren con la Administración y estén controladas.
- El hecho de que una empresa pública administre un servicio público vía concesión, asegura el impulso y control estatal, — por las prerrogativas de la propia autoridad que concesiona.

Asimismo, Vedel define al servicio público de dos formas: el aspecto orgánico lo caracteriza por cierta organización, se trata de una empresa regida por la Administración Pública; y por otra parte la forma material que se refiere a la naturaleza de la actividad, considerada independiente de la organización mediante la cual se ejerce la misma. En resumen expresa que el servicio público es la "actividad — que tiende a satisfacer una necesidad de interés general"⁷⁶.

76) Ibidem, pág. 688.

Ahora bien, los servicios públicos tienen tres reglas - comunes, sean de cualquier tipo -servicios públicos del Estado o servicios locales, servicios públicos industriales y comerciales, y servicios públicos en concesión-, y son:⁷⁷

- La de continuidad, se traduce en que el servicio público tiene el carácter imperioso para la vida nacional o local, por tanto debe funcionar a toda costa.
- La de igualdad, consiste en que el servicio debe ser prestado a todos los usuarios.
- La de adaptación, significa la condición para modificar a los usuarios el servicio por razones de interés público y el poder de modificación que tiene la Administración al ejecutar - los contratos administrativos.

Por su parte, los servicios públicos industriales y comerciales han tenido una gran expansión, ya que el Estado - amplió su marco de intervención en esas ramas económicas y de igual manera se les aplican las reglas arriba señaladas.⁷⁸

Con base en lo expuesto, es claro que el objeto fundamental del servicio público es la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que la decisión de elevar una ac

77) *Ibidem*, págs. 693 y 694.

78) *Ibidem*, pág. 698.

tividad a rango de servicio público le corresponde al Estado, además resuelve si la Administración presta directamente el servicio o si se auxilia de la colaboración de los particulares, en este caso siempre ejercerá vigilancia imponiendo un régimen exorbitante a esa actividad, con el objeto de asegurar un funcionamiento regular y permanente.

CAPITULO II

LA EMPRESA PUBLICA EN EL SISTEMA ECONOMICO NACIONAL

1. El intervencionismo de Estado en la economía.
2. Rectoría del Estado y papel de la empresa pública.
3. Empresa pública como factor de desarrollo.
4. El sistema de planeación en la empresa pública.
5. El mecanismo de evaluación en la empresa pública.
6. Empresa pública y descentralización administrativa.
7. La empresa pública en la producción de bienes y servicios.

LA EMPRESA PUBLICA EN EL SISTEMA ECONOMICO NACIONAL

1. El intervencionismo de Estado en la economía.

La tesis básica del liberalismo clásico fue que el Estado no debía intervenir en las cuestiones económicas, sino únicamente vigilar, el particular era el que realizaba la actividad económica. El Estado se reservó actividades como: la organización y estructuración de servicios públicos, defensa del Estado frente a terceros, y la impartición de justicia.

En este sistema el particular era el motor o pivote de la economía; por tanto, los factores de la producción (capital, naturaleza, trabajo y organización) están en sus manos, él decide cuánto, qué y cómo producir, así como el precio y hacia quién dirigir los productos. El precio basado en la ley de la oferta y la demanda; es pues que surge la organización económica privada denominada empresa.

De acuerdo con Carrillo Castro, el Estado en su evolución ha ido adquiriendo en diferentes épocas nuevas y variadas atribuciones. En una primera etapa el Estado tuvo facultades para normar conductas de una población determinada dentro de un territorio específico, se denomina Estado-Gendarme, el cual para garantizar la eficacia de las leyes pue-

de ejercer facultades coercitivas respecto del mantenimiento del orden público y la defensa del país; además determinaba la autorización o prohibición de ciertas conductas y actividades, siendo la Administración Pública la encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público. En la segunda etapa la denominación Estado promotor o de fomento, el cual se encarga de participar más directamente en la vida económica para el desarrollo del país; así es como el fomento se da a través de estímulos, - financiamientos o condonación de impuestos. Para el siglo XX surge el Estado de servicio o de bienestar, que interviene más en la vida económica y social, prestando servicios - indispensables para lograr el desarrollo integral. Finalmente, se encuentra el Estado planificador que está facultado para dirigir integralmente la economía y la sociedad; - en efecto, puede planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos.¹

Es preciso detenerse para señalar-grosso modo- las características principales del sistema económico planificado, expuesto por sus precursores Marx y Lenin, quienes sostuvieron que la propiedad privada de los medios de producción es un problema y el origen de todos los males del hombre, de -

1) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo I, págs. 54-57.

ahí que se debe suprimir.

Para esta doctrina la ideología, la religión, el derecho-Estado, y la filosofía son superestructuras o relaciones de lo social; la economía o relaciones de lo económico las encuadran en las estructuras.

Asimismo, en este sistema económico la propiedad de los factores de la producción recae en el Estado, quien decidirá cuánto, qué y cómo producir, además de dirigir la producción según el interés colectivo que está por encima del particular. De igual manera, a efecto de desarrollar y fomentar la economía implantará el sistema de planificación.

Por otra parte, en México el establecimiento del sistema económico mixto, que permite la participación de todos los sectores de la población, las relaciones que se presentan entre éstos, en cuanto a partes de la economía, se basan en ciertos principios de colaboración equilibrio y distribución para beneficio colectivo.

En este sistema económico la intervención del Estado en la economía se presenta conjuntamente con el particular, lo que nos lleva a afirmar que se da sólo en el sistema capitalista.

Entre los objetivos que persigue el Estado al intervenir

en la economía se encuentran: restablecer el equilibrio en la sociedad; mejorar el uso y la racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales; promover el desarrollo económico; mejorar la distribución del ingreso en la población; satisfacer necesidades de seguridad social...

En efecto, el Estado moderno tiene la responsabilidad de orientar la conducción del desarrollo nacional, el ejercicio de atribuciones necesarias para cumplir los objetivos que impone el sistema de economía mixta. Su actuación en áreas estratégicas y prioritarias permite proteger la independencia económica del país.

Asimismo, en el sistema de economía mixta el capital privado trabaja para satisfacer diversas demandas de mercado - en un marco de libertad, siempre que sus intereses legítimos sean acordes con los objetivos del desarrollo nacional. El Estado apoya y estimula a la empresa privada para que genere producción y empleo que beneficie a la colectividad, y en ciertas ramas industriales y comerciales resulta fundamental la vigilancia que ejerza en su operación.

Al surgir el Estado revolucionario asume el papel de responsable directo del desarrollo, y al sector privado se le atribuye ser el principal agente para el crecimiento de la economía de mercado.

De acuerdo con el autor Horacio Flores de la Peña, el desarrollo económico es "un proceso continuado de expansión del ingreso real que se logra por medio de un uso mayor de bienes de capital y de la tecnología moderna y que debe traducirse, a corto plazo, en un aumento creciente de los niveles de vida de los sectores populares".² A su vez, considera que el sector de empresas públicas surge como resultado de las decisiones adoptadas por el Estado en distintas épocas para intervenir en cuestiones específicas de la economía nacional, esa intervención estatal puede dividirse en tres etapas: en la primera, el motivo de la intervención es sólo servir de complemento a la actividad privada y mantener algunas fuentes de trabajo. En la segunda etapa, la justificación alcanza mayor relieve ya que está definida por el interés de mantener e incrementar el proceso de inversión privada, esto originó que se tuvieran que proveer de insumos baratos tales como energéticos, el transporte, requerimientos intermedios, etc. Finalmente, en la tercera etapa el Estado pretende directamente sustituir la importación de bienes de capital en una amplia gama de productos, además se trata de aprovechar racionalmente la explotación de recursos naturales, crear empleo, adoptar medidas para -

2) Flores De la Peña, Horacio, Teoría y Práctica del Desarrollo, México, F.C.E., 1976, p. 167.

que los frutos del desarrollo lleguen a todas las regiones del país.³

Por todo lo anterior, es de concluir que la intervención del Estado en la economía representa, aun con las insuficiencias y deformaciones conocidas, un avance hacia la -- cristalización de los mandatos establecidos en nuestra Carta Fundamental, como el fortalecimiento de la soberanía nacional y la independencia económica, así como que el Estado asuma la rectoría de la economía que le corresponde, para consolidar su papel de propulsor del desarrollo económico y del bienestar social.

2. Rectoría del Estado y papel de la empresa pública.

Para que una economía nacional tenga un desenvolvimiento equilibrado, el Estado debe armonizar las funciones que corresponden a los sectores público, social y privado, ape- gando las mismas al interés general. El Estado se encuentra investido de facultades económicas para lograr el desarrollo nacional, que implica consecuentemente, un beneficio en todos los niveles de la vida societaria.

3) Flores De la Peña, Horacio, op. cit. págs. 182 y 183.

Como se sabe, el marco fundamental para el accionar del Estado en la economía, lo es precisamente la Constitución Política, misma que en el párrafo primero del artículo 25 establece:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Con base en lo anterior es de afirmar que, la rectoría del Estado y la importancia de la empresa pública, es buscar y garantizar el control de actividades de interés público, asegurar la oferta de productos básicos, integrar la planta productiva y la obtención de divisas por la vía de exportaciones.

En México el sistema económico mixto bajo la rectoría del Estado, posibilita que todos los sectores (público, social y privado), realicen sus propias funciones. Así, la participación estatal en la economía no tiene como objetivo competir con el sector privado, sino por el contrario proveer las condiciones necesarias para su desenvolvimiento sa

no y que contribuya al desarrollo del país.

Al sector público le corresponde de manera exclusiva -- atender las áreas estratégicas; y conjuntamente con el sector social y privado, o bien, por sí solo, las áreas prioritarias, lo que representa en gran medida que ésta trilogía asuma la responsabilidad de cumplir los grandes objetivos y metas nacionales.

Por otra parte, el precisar el papel de la empresa pública y su ámbito de actividad, hará propicio cuestionar el dilema empresa pública-empresa privada, ya que la disyuntiva no es precisamente esa. A su vez, la alternativa estatización o privatización de la economía, no es operante en -- nuestro país, en función de que todas las iniciativas pública, social y privada juegan un papel básico e imprescindible.

De lo anterior se desprende que, la sola distribución -- de funciones y responsabilidades de las actividades económicas desempeñadas por los sectores, no conducirá a un desarrollo equilibrado y justo, ya que esas fuerzas económicas por su propio peso tienden a romper la armonía, y es por -- ello, que el Estado entendido como la organización superior dotada de poder político-social, debe equilibrar a los distintos sectores económicos y clases sociales.

En esta tesitura, los grupos y clases sociales tendrán garantizado un equilibrio dinámico con la intervención del Estado como rector de la economía nacional. Así, la rectoría estatal se traduce en una potestad soberana, que según la teoría de la soberanía le corresponde al pueblo.

Cierto es que, el ejercicio de la potestad soberana corresponde a los tres poderes de la Unión; por tanto, la rectoría del Estado para su ejercicio, en términos del artículo 25 constitucional recae en el binomio Estado-gobierno.

En mi opinión, el sistema de economía mixta permite que el Estado mexicano asuma la responsabilidad constitucional para regular y fomentar la actividad económica, con apego a los principios que consagra nuestra Carta Magna, por ello - el Estado se ve investido de facultades que orientan y encauzan el accionar de los fenómenos económicos con la participación de todos los sectores sociales.

3. Empresa pública como factor de desarrollo.

La empresa pública mexicana ha jugado un papel fundamental para el desarrollo económico, lo que es reconocido por autores que conocen el tema. Así, las empresas del Estado cumplieron un papel trascendental en el proceso productivo; sin embargo, en la época actual la falta del carácter pla--

neado al incorporar empresas al sector público, ha repercutido en la operatividad eficiente.

Asimismo, el aumento de las necesidades por el crecimiento poblacional, la falta de atención de las demandas sociales, la desocupación y el subempleo, las aspiraciones hacia una sociedad que haga prevalecer la justicia social, la soberanía e independencia nacional, entre otras circunstancias propiciaron la injerencia estatal en la economía.⁴

Por otra parte, específicamente en la rama industrial fueron absorbidas múltiples empresas sólo para evitar su quiebra, ya que no pudieron hacer frente a las reglas impuestas en el mercado, al mismo tiempo con la incorporación de dichas empresas se evitó el cierre de fuentes de empleo.

La decisión gubernamental de racionalizar la participación estatal, con la que se pretende disminuir el déficit público, conlleva a considerar que la desincorporación de empresas públicas representa una dicotomía, por una parte la liquidación que se da en el caso de que la empresa no sea viable para operar, y la venta cuando la empresa puede seguir funcionando en el mercado con condiciones de competi-

4) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. p. 148.

vidad.

En los últimos años el número de empresas públicas creció desmesuradamente, incluso les ha correspondido el papel principal de agentes del desarrollo de actividades económicas, teniendo variedad de objetivos y actividades que van de excedentes de inversión, cobertura de huecos o lagunas en estructuras nacionales, reducción de dependencia extranjera, producción de ciertos bienes y servicios para la población y, en ciertos casos, prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.⁵

A su vez, el papel de la empresa pública no se ubica sólo en áreas tradicionales de industria, sino que su expansión ha ido también al comercio.

De igual manera, la actividad de la empresa pública resalta con ciertos datos, así para 1975 de las 400 más importantes generaron el 11.2% del Producto Interno Bruto del país. Aportaron en ese mismo año al gobierno federal un 12.5% de su recaudación fiscal, y produjeron 32.6% de las exportaciones nacionales. Asimismo, en petróleos y gas, transportes ferroviarios, el Estado controla la totalidad

5) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo II, págs. 207 y 208.

de la oferta y de producción nacional; así como casi el -- 100% en la generación de energía eléctrica para servicio pú-- blico; 50% en producción de acero y 42% en azúcar. Para -- 1972 de 60 empresas mayores mexicanas -públicas y privadas- productoras de bienes para mercado, casi la tercera parte - eran empresas de participación estatal.⁶

Por otra parte, el período que va de 1970-1980, tuvo -- una tasa de crecimiento anual de ventas de bienes y servi-- cios, producidos por empresas públicas que fue de 10.4%, ci-- fra que si se compara con la que corresponde a la economía nacional de 6.6%, demuestra el dinamismo en la producción - generada por el sector paraestatal.⁷

A su vez, las contribuciones fiscales de las empresas - públicas tuvieron dinamismo en el lapso de 1975-1980 produc-- to del incremento de pagos por la expansión de las exporta-- ciones.⁸

Ahora bien, un dato que nos parece ilustrativo es el re-- ferente a que para 1986, se dieron a conocer los resultados de las auditorías externas practicadas a 10 empresas públi-- cas, entre ellas, Petróleos Mexicanos, Fertilizantes Mexica--

6) *Ibidem*, págs. 217 y 219.

7) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. p.149.

8) *Ibidem*, pág. 151.

nos, Fundidora Monterrey, Instituto Mexicano del Seguro Social, Nacional Financiera, Lotería Nacional, Almacenes Nacionales de Depósito y Tabacos de México, sólo la Fundidora Monterrey y Fertilizantes Mexicanos, tuvieron pérdidas en su ejercicio las otras 8 empresas registraron utilidades -- globales por más de 96 mil millones de pesos; asimismo, se anunció que esta medida se hará extensiva a las 700 entidades que conforman la administración pública paraestatal.⁹

La función de la empresa pública en actividades de áreas estratégicas exclusivas del Estado tales como: la acuñación de moneda; los correos; telégrafos; radiotelegrafía; emisión de billetes; comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; etc, ha coadyuvado al desarrollo.

Por otra parte, en las funciones prioritarias la misión de la empresa pública se vincula a la participación conjunta con los sectores social y privado. Cabe subrayar, que -- si bien la Constitución Política enumera las actividades -- estratégicas, no ocurre lo mismo con las prioritarias que -- se tendrán que ir precisando por leyes y lineamientos de ad

9) Artículo publicado el 22 de agosto de 1986, en el diario "Uno más -- uno". págs. 1, 13 y 15.

ministración pública; evidentemente que ésto, no es obstácu-
lo para su ejercicio pues por una parte, la participación -
privada no se limita o excluye y por la otra, al Estado le
corresponde la función de fomento a las áreas prioritarias,
mediante su acción directa; o bien, con la colaboración del
sector privado.

De lo anterior se desprende que el Estado ha venido uti-
lizando a la empresa pública como un instrumento de políti-
ca económica, para que coadyuve al crecimiento de la econo-
mía nacional.

4. El sistema de planeación en la empresa pública.

Es conveniente precisar que la planeación no es privati-
va de los países socialistas y en vías de desarrollo, sino
que también es dable en Estados capitalistas, ya que es bási-
co asegurar la supervivencia del propio sistema económico, -
al reducir el grado de inseguridad en el uso de los recur-
sos y disminuir los riesgos producidos por las relaciones -
internacionales de tipo económico y político, con ello se -
podrá justificar la inversión tanto pública como privada.

Los gobiernos de los países capitalistas tendrán mayo--
res posibilidades de defender sus intereses en el ámbito in-
ternacional, dado que sus argumentos se basan en aseveraciou

nes relativas al desarrollo y las interferencias que pueden afectarlo.

Por otra parte, se presenta la necesidad de lograr una competitividad a nivel internacional, más aún, si tenemos en cuenta que el desarrollo de una nación no se presenta de manera aislada, para ello se debe hacer un análisis comparativo de la futura evolución en la producción y en el consumo, al tener en cuenta que esto constituye los instrumentos operativos de disponibilidad de recursos.

Asimismo, es necesario que la planeación esté acompañada de una participación democrática en la toma de las decisiones políticas, misma que tendrá que adecuarse a las circunstancias cambiantes.

Por lo anterior, es de subrayar que mediante la planeación se organizan y orientan proyectos gubernamentales, y es posible como ya se dijo, su aplicación en países no sólo socialistas y subdesarrollados, sino también en los considerados del primer mundo.

Ahora bien, el sistema de planeación permite conducir, coordinar y orientar el proceso económico, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

Nuestra Constitución Política en el artículo 26 establece

ce el sistema de planeación, al preceptuar lo siguiente:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta -- Constitución determinarán los objetivos de la planeación. -- La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de -- la Administración Pública Federal".

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el -- sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y -- las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar

para su elaboración y ejecución".

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

Cierto es que, la planeación reviste importancia en el ámbito del poder Ejecutivo Federal, ya que con base en la Constitución Política que establece los procedimientos de participación y consulta popular del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para su formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Estados, y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia del Ejecutivo Federal se convierte por ley, en el órgano central normativo de la planeación integral, se le otorga la facultad relativa al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, que antes le correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual conserva la atribución referente al financiamiento, también tiene

el carácter de orientación y apoyo global.¹⁰

Por su parte, la planeación nacional se elevó a rango constitucional, con el objeto de contribuir a la eliminación de deficiencias en la gestión pública que fueron detectadas mediante el diagnóstico obtenido de la consulta popular, surge así, el Sistema Nacional de Planeación Democrática que en síntesis busca coadyuvar a la participación de los sectores y de clases, así como de grupos sociales en la determinación de los planes y políticas públicas.

De acuerdo con los autores Carrillo Castro y García Ramírez, la planeación opera en tres niveles: el primero corresponde a las dependencias de orientación y apoyo global; el segundo se refiere a los coordinadores de sector; y el tercero es institucional que le corresponde a cada una de las dependencias directas y entidades agrupadas en los diferentes sectores.¹¹

Es conveniente puntualizar que el sistema de planeación requirió paralelamente de la instrumentación de los mecanismos de control y evaluación con el fin de cubrir los distintos subsistemas que se dan en el proceso mismo de planea-

10) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. p. - 91.

11) Ibidem, pág. 93.

ción.

Las entidades paraestatales forman parte del sistema de planeación, por ello sus actividades deben ser planeadas y conducidas según los objetivos y prioridades establecidos - por el propio sistema.

5. El mecanismo de evaluación en la empresa pública.

El surgimiento de la empresa pública se debió a las circunstancias históricas que se presentaron, concretamente a partir de la década de los años veinte es cuando surge el - Estado empresario.

Tratar de hacer una aproximación para evaluar a la empresa pública, resulta del hecho que el Estado realiza innumerables esfuerzos por adaptar el sistema económico a las necesidades sociales, que de no satisfacerse podrían quebrantar el propio sistema.

La acción ordenada, eficaz y eficiente del sector paraestatal coadyuva a lograr una economía de desarrollo sostenido. Sin embargo, se requiere definir y precisar los fines de cada empresa pública, que se señalan en los correspondientes decretos y leyes de creación.

Resulta complejo y amplio el concepto que de eficiencia

se aplica a la empresa pública, ya que deriva no sólo de sus objetivos estrictamente económicos sino también sociales, es por ello que se deben determinar mecanismos para su selección y fijación.

Por otra parte, el esquema de evaluación de la empresa pública debe contener, además de los indicadores financieros y contables, coeficientes técnicos de producción respecto de la disponibilidad de recursos, fuentes y usos de fondos, aplicación y costo de tecnologías, efectos en el comercio exterior y balanza de pagos, industrialización del país, formación de capital y generación de empleo.

De acuerdo con los autores Carrillo Castro y García Ramírez, la evaluación puede ser enfocada desde tres ángulos:¹²

- Evaluación técnica, con la cual se evalúa un aspecto o ciertos aspectos de la empresa pública, se pone a prueba para constatar la eficiencia, dichos aspectos son la productividad de la mano de obra, el costo por unidad de producto, etc.
- Evaluación financiera, que mide el desempeño global de la empresa pública, ejemplos: rentabilidad, volumen de ventas etc.

12) Ibidem, págs. 23 y 24.

- Evaluación social, es la forma de evaluación más exhaustiva y exigente de la empresa pública, puede ser más o menos integral, incluye la eficiencia social, criterios de distribución del ingreso, criterios macroeconómicos como creación de empleo, etc.

En mi concepto, la evaluación financiera también comprende el imperativo de expresar costos e ingresos de inversión, basados en el tiempo de ejercicio, así como garantizar que los recursos asignados se destinen correctamente al cumplimiento de los programas públicos establecidos.

Ahora bien, la evaluación de la empresa pública se inscribe en un esquema de control de su comportamiento, la aplicación del mecanismo de evaluación la realiza el gobierno - en diversos grados.

El mecanismo de evaluación integra diversos instrumentos como las contralorías internas, las auditorías externas en empresas y organismos, actividades que en su conjunto se denominan Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

Desde otra perspectiva, los instrumentos señalados pueden adoptar tres formas de manifestación: la preventiva, la legal y la punitiva. Así, en la primera expresión se ubica la figura del comisario público; en la segunda se sitúan -- las contralorías internas y las auditorías externas, y en -

la tercera el Registro Patrimonial de Servidores Públicos, así como la Unidad de Quejas y Denuncias.

La función que desempeña el comisario público es más - destacada en el mecanismo de evaluación, toda vez que el - control y la fiscalización se reservan a otras instancias.

En la Administración Pública mexicana, la figura del - comisario público adopta ciertas características importantes como: se ubica en una posición jerárquica importante; - no se relaciona con la situación económica de las entida-- des en las que actúa; cuenta con autoridad para formular - dictámenes y opiniones. Asimismo, su actuación recae en - la forma de evaluar previamente las decisiones estratégi-- cas y en el seguimiento de todo tipo de compromisos, inclu-- yendo lo relacionado con el desempeño del coordinador sec-- torial y el de las dependencias globalizadoras.

6. Empresa pública y descentralización administrativa.

La descentralización administrativa que históricamente surge después de la centralización, es un instituto admi-- nistrativo acuñado por el derecho francés que luego adopta mos para el derecho administrativo mexicano.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administra-- ción Pública Federal, se establece claramente la regulación

de las dos formas de organización administrativa: la centralización y la descentralización. Esto representa un gran avance legislativo.

Conviene destacar los apuntamientos del licenciado Ruíz Massieu, que considera como elementos esenciales de la descentralización a la personalidad jurídica y la sustracción de la relación jerárquica. Asimismo, una entidad descentralizada es una organización personificada que cuenta con autonomía orgánica, lo que permite diferenciarla de la llamada desconcentración.¹³

Como se ha señalado, la descentralización trae consigo la derogación del principio jerárquico, mismo que es suplido por el régimen de control, que se disminuye o se intensifica dependiendo de cada entidad pública.¹⁴

Sin embargo, el principio jerárquico que se aniquila -- con la descentralización, parece mantenerse en la realidad, por citar algunos casos ilustrativos diremos que la designación del director o gerente general es una facultad que recae en el jefe del Ejecutivo, tratándose de organismos -- descentralizados y fideicomisos públicos; para el caso de -

13) Ruíz Massieu, José Francisco, op. cit. p. 46.

14) *Ibidem*, páj. 47.

empresas de participación estatal la situación cambia, pues dependerá de la decisión que tome el consejo de administración, y con base en las acciones o partes sociales representadas; igualmente, los presupuestos de egresos, planes y programas de empresas públicas deben ser autorizados por el Ejecutivo Federal.

De acuerdo con el autor Enrique Sayagues, la descentralización administrativa opera en el ámbito de la administración y respecto de la función administrativa, misma que en la época moderna ha logrado un gran desarrollo.¹⁵

Asimismo, la descentralización constituye un proceso de desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, - es decir, se confían poderes de decisión a agentes locales del poder central.¹⁶

Por otra parte, el autor citado precisa los caracteres esenciales que reviste la descentralización administrativa:¹⁷

- Otorgamiento de personalidad jurídica al servicio.
- Administración individualizada de asuntos de interés colectivo.

15) Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1953, Tomo I, p. 206.

16) Sayagues Laso, Enrique, op. cit. págs. 224-228.

17) *Ibidem*, págs. 229 y 230.

- Prestación de los servicios descentralizados por autoridades propias, independientes del poder central, la excepción a esto se da cuando las autoridades las nombra el propio poder central.
- Existencia de un patrimonio imprescindible, recursos propios o presupuestados para prestar el servicio.
- Presencia de autonomía variable; al lado de esto la autoridad central se reserva el poder contralor.

En opinión del tratadista Rafael Bielsa, la descentralización puede adoptar tres clases: la política, la administrativa y la burocrática. Habrá descentralización política cuando el gobierno no sólo lo ejerce el Estado nacional, sino también las provincias que lo precedieron, dicha descentralización implica autonomía.¹⁸

Por su parte, la descentralización administrativa se presenta cuando una vez que la provincia se constituye, decide si centraliza o descentraliza, también se le denomina autarquía territorial, que gravita en torno al territorio; los servicios públicos caso específico de funcionamiento de empresa pública pueden ser descentralizados.¹⁹

La descentralización burocrática conocida también como desconcentración, atiende a que las funciones de jefes o --

18) Bielsa, Rafael, op. cit. págs. 246 y 247.

19) Ibidem, págs. 249 y 250.

funcionarios se desarrollan con una competencia limitada en cada distrito o sección, subordinándose al consejo o dirección.²⁰

Asimismo, en relación con el concepto de descentralización administrativa, el profesor Gabino Fraga apunta que, - "en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, - pero sin que dejen de existir respecto de ellas facultades indispensables para conservar la unidad del Poder".²¹ También distingue tres tipos de descentralización: por servicio, por región, y por colaboración.²² El primero es el que se refiere o encuadra con el sector paraestatal.

Por otra parte, el mismo profesor advierte que los caracteres de personalidad jurídica y patrimonio propio, no son privativos de un órgano descentralizado, sino que requieren de la autonomía. En opinión del autor Buttengenhach, la autonomía se divide en técnica y "consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, - son aplicables a todos los servicios centralizados del Esta

20) *Loc. cit.*

21) Fraga, Gabino, *op. cit.* p. 198.

22) *Ibidem*, pág. 199.

do"; y en autonomía orgánica "que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía".²³

Para el licenciado Rufz Massieu, la Universidad Nacional Autónoma de México representa el caso más perfeccionado de descentralización administrativa en nuestro país. Así, advierte que el gobierno sólo puede ejercer influencia a través del subsidio; es una entidad descentralizada que tiene una amplia autonomía y constituye un antecedente del sector paraestatal.²⁴

De la lectura hecha a la Ley Orgánica vigente de la Universidad Nacional, publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1945, se encuentra que en gran medida representa un avance ya que consolida una Universidad independiente, desprendiéndola del control que ejercía el gobierno federal. Ciertamente es, que el Presidente de la República ya no propone la terna para la designación del Rector, no le corresponde en ningún caso la facultad de veto ni de nombrar a funcionarios; en el Consejo Universitario no se tiene representación del Ejecutivo Federal las autoridades no presentan informes anuales al gobierno, ni el estado contable y finan--

23) *Ibidem*, pág. 200.

24) Rufz Massieu, José Francisco, *op. cit.* págs. 49 y 50.

ciero de la Universidad.

Ahora bien, el primer reconocimiento constitucional de la descentralización administrativa, se instituye con la reforma al artículo 123 Apartado A fracción XXXI inciso b) -- punto 1., de nuestra Carta Fundamental, fechada el 18 de noviembre de 1942, y que reza:

"Fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o - descentralizada por el gobierno federal".

Otro precepto constitucional de apoyo a la descentrali- zación, lo constituye el artículo 73 fracción XXX que otor- ga facultades implícitas al Congreso de la Unión, para expedir las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades expresas y las demás que concede la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por su parte, el artículo 93 constitucional representa - un precepto que prevé la organización administrativa descen- tralizada, faculta al Poder Legislativo para ejercer con- - trol sobre organismos descentralizados y empresas de parti-

cipación estatal mayoritaria.

7. La empresa pública en la producción de bienes y servicios.

La esfera de acción de la empresa pública se amplió, -- son diversos los factores que determinaron esa situación, -- el cumplimiento de las funciones estratégicas se ha desarrollado con un ritmo óptimo, la actividad estatal en áreas -- prioritarias muchas veces activadas sin bases sólidas fue en aumento; pero más aún, la actividad complementaria del -- Estado en ramas económicas no consideradas estratégicas o -- prioritarias creció desmesuradamente. Hoy por hoy, es válido sostener que dada la difícil situación económica que priva, esa política ya no debe continuar, la reestructuración y modernización del sector paraestatal, deben dirigirse a -- la aplicación de nuevos criterios de política económica, incluso contemplar la liquidación y venta de empresas públicas, quedando en administración del Estado sólo las que -- sean estratégicas y prioritarias, en las que se concentrarán recursos para lograr su eficiencia en beneficio del interés público.

Ahora bien, las líneas siguientes se dedicarán a verter los logros alcanzados por diversas empresas públicas en la producción de bienes y servicios, agrupadas por ramas indus-

triales y comerciales.

En la producción pesquera, se instrumentaron programas que van desde la captura, industrialización y comercialización, 22 empresas, ordenadas por Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V. La producción tuvo un crecimiento en 1980 ya que la captura fue de 1,257 miles de toneladas, que constituyen un incremento de 134.5% con relación a el año de -- 1975; además el enlatamiento para el propio 1980 fue del -- 19.5% de las 66,366 toneladas que comprendieron la producción nacional; en congelados el 28.6% de 90,519 toneladas; y en harina de pescado el 15.1% de 97.897 toneladas.²⁵

Por otro lado, en el renglón de minería es de destacar que el hierro y el carbón utilizados en la siderurgia paraestatal, son suministrados en gran medida por filiales mineras de Altos Hornos de México, S.A., Fundidora Monterrey -- S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas -- Las Truchas S.A.²⁶

En materia de petróleo y petroquímica básica, en 1980 - la extracción de crudo y líquidos ascendió a 708.5 millones de barriles que abasteció ampliamente el consumo interno; - al mismo tiempo hubo excedentes por 303 millones de barriles que fueron exportados. Asimismo, en gas natural se ex-

25) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. p.160.

26) *Ibidem*, pág. 161.

portó en ese mismo año aproximadamente 282 millones de pies cúbicos diarios, y su extracción aumentó a razón de 10.5% - anual. Al efecto, con la ampliación de las refinerías fue posible que el petróleo procesado pasara de 242 millones a 420 millones de barriles anuales en los ejercicios de 1975 a 1980 respectivamente. Los productos petroquímicos durante 1980 alcanzaron la cifra de 7.2 millones de toneladas, - utilizándose más del 80% de la capacidad instalada.²⁷

En la rama de siderurgia, se cuenta con las empresas públicas Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A., y Fundidora Monterrey S.A., que se agrupan por la Sidermex S.A. de C.V., encargada de coordinar la producción de siderurgia paraestatal, intercambiar - productos semielaborados por las tres empresas mencionadas. La producción de acero a nivel nacional en 1980, fue de - - 7.156 millones de toneladas, correspondiéndole a Sidermex - el 4.03.²⁸

Por lo que hace al rubro de fertilizantes, la participación del Estado se inicia en 1943 cuando se constituyen Guanos y Fertilizantes de México S.A., hoy Fertimex S.A., que tiene por objeto la producción, distribución y venta de fer

27) *Ibidem*, págs. 161 y 162

28) *Ibidem*, págs. 163 y 164.

tilizantes e insecticidas, a precios accesibles a los agricultores para elevar la producción en el campo. Al respecto, en 1980 la empresa en cuestión, incrementó su producción a 2.3 millones de toneladas, el 29% a fósforos y el 1% restante a otros productos químicos e insecticidas, lo que permitió el abastecimiento de fertilizantes a nivel nacional.²⁹

En otro empeño es de subrayar la función desempeñada -- por el Estado en el comercio, para hacer posible que la población satisfaga sus necesidades básicas, por su importancia destaca la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, empresa que contribuye a satisfacer la demanda de alimentos de la población, entre sus funciones se encuentran: efectuar compras de granos e insumos tanto nacionales como importados; fomentar la producción nacional; estimular la creación de reservas reguladoras que eviten la monopolización -- en el mercado de básicos; otorgar precios de garantía al -- agricultor; promover la creación de empresas en el campo.³⁰

Ahora mencionaremos que el servicio de electricidad es prestado por el Estado desde 1937 cuando constituye la Comisión Federal de Electricidad, con el fin de generar, trans-

29) *Ibidem*, pág. 167.

30) *Ibidem*, pág. 169.

formar, distribuir, y vender energía eléctrica, en 1975 se expide la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que establece diversas atribuciones a la Comisión mencionada.³¹

Por otra parte, considero necesario señalar algunos de los obstáculos que se presentan en la empresa pública, y que de alguna manera inciden sobre la producción de bienes y -- servicios.

Las empresas públicas que surgen en nuestro país conforme a las necesidades cada vez más amplias que impone el desarrollo, deben ser vistas teniendo como base su origen histórico, la retrospectiva nos muestra que México al término de la revolución presenta un caos en todos los órdenes, se tiene que emprender la reconstrucción nacional, así en el renglón económico se constituyen las primeras empresas públicas que afrontaron altos requerimientos de inversión, bajas tasas de utilidades y largos periodos para la recuperación del capital invertido.

Actualmente se habla mucho de sanear las finanzas públicas, lo que conlleva a distinguir tanto el gasto público -- del sector central como del paraestatal. En efecto, el primero representa un consumidor final de bienes y servicios;--

31) Ibidem, páq. 172.

en tanto que el sector paraestatal, los utiliza en el proceso de producción transformándolos para venderlos.

El gasto del sector central se financia vía fiscal, es decir, por impuestos, aprovechamientos, productos, además, por contratación de deuda a cargo del gobierno federal. A su vez, las empresas públicas basan sus gastos en la venta de bienes y servicios que producen, y se apoyan en las -- transferencias que reciben del propio sector central.

Asimismo, los gastos que autoriza el gobierno federal a cada dependencia se fundan en ciertas partidas y en un calendario preestablecido, esto es, sus erogaciones que efectúan durante el año no afectan sus ingresos o asignaciones, ya que al ser preestablecidas se depositan en las correspondientes cuentas bancarias por la Tesorería de la Federación, cuestión que no acontece con las entidades paraestatales -- que reciben un volumen de ingresos por la venta de bienes y servicios basado en lo que gasten en su proceso de producción; por tanto, si la tasa de inflación afecta entre otras cosas insumos, mano de obra, mantenimiento etc., se reducirá la producción que tenía calculada, lo cual evidentemente pondrá en tela de juicio su operación y estabilidad financiera, según los resultados del ejercicio anual.

Por último diremos que la intervención económica del Estado se ha presentado en ciertas fases, que van desde la --

producción de bienes y servicios en forma directa y exclusiva en áreas estratégicas, cumpliendo mandatos constitucionales; la atención de áreas prioritarias con los sectores social y privado para el desarrollo de la economía nacional; hasta la excesiva actividad complementaria en diversas ramas comerciales e industriales. En nuestra opinión, por razones de pertinencia económica el Estado deberá limitar y justificar su intervención, en efecto, podrá mantener empresas públicas estratégicas, invertir con los sectores social y privado en las áreas prioritarias a fin de no crear empresas de su absoluta propiedad, y desincorporar aquellas que no se justifiquen, para que bajo este esquema la organización productiva estatal sea más eficiente y capaz de satisfacer las necesidades apremiantes de la sociedad.

CAPITULO III

REGULACION LEGAL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. Resumen histórico.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.
3. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.
4. Ley General de Deuda Pública de 1976.
5. Ley de Obras Públicas de 1980.
6. Ley General de Bienes Nacionales de 1982.
7. Ley de Planeación de 1983.
8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985.
9. Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986.

NORMATIVIDAD JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA

1. Resumen histórico.

La creación de empresas públicas en su período inicial, - de 1917 a 1946 se presenta como un hecho coyuntural que - - atiende fundamentalmente a las necesidades o imperativos so ciales. Es claro que, sólo con base en los mandatos consti tu cionales el Estado saliente del movimiento revolucionario decide reconstruir la vida nacional.

Para la década de los años veinte el Estado mexicano re curre a formas de organización distintas de las centraliza- das, por considerarlas más eficaces. Como se apuntó arriba, con fundamento en preceptos constitucionales el Gobierno Fe deral crea instituciones públicas para auxiliarse en las -- funciones que se le encomiendan, funciones importantes que lo hacen intervenir en el proceso económico y que le otor- gan el carácter de rector del desarrollo nacional.

Es de señalar que, la normatividad jurídica aplicable a las empresas públicas se encontraba dispersa; por tanto, de pendía entonces del tipo de cada una de ellas, pero siempre apoyándose en disposiciones constitucionales, leyes y decre to s que de alguna forma las regulaban.

De acuerdo con los autores Carrillo Castro y García Ramírez, la etapa que va de 1917 a 1947, la denominan de regulación implícita y destacan que esa etapa se vió normada -- por la Constitución, leyes que de ella emanan, decretos y - acuerdos del Ejecutivo Federal. En efecto, los preceptos - constitucionales no establecían de manera expresa lo rela-- cionado con empresas públicas, de allí que sólo mediante la interpretación a los mismos se podía inferir la creación - de esas instituciones.¹

Para comprobar su aserto, señalan que entre los artículos constitucionales aplicables se encontró el 73 fracción X, que otorgaba la facultad al Poder Legislativo para establecer el banco único de emisión de moneda. Es así como para 1925 se crea el Banco de México, con el carácter de sociedad anónima.²

Por otro lado, mediante decreto presidencial en 1938 se declara la expropiación petrolera, creándose en ese mismo - año Petróleos Mexicanos en calidad de organismo descentrali-- zado. La expropiación tuvo como efecto que se modificara - el artículo 27 constitucional para ajustarlo a la nueva rea-- lidad social, en síntesis se puede decir que en materia de

1) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio, op. cit. p. 179.

2) Ibidem, pág. 179.

petróleo y sus derivados no se otorgarán concesiones a los particulares.

Otra disposición constitucional que merece atención, es la relativa a la modificación que se hace en el año de 1942 al artículo 123 apartado A fracción XXXI inciso b, por la que de alguna manera ya se reconoce expresamente la existencia de empresas estatales, cuyo contenido es el siguiente:

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Como vemos, de los preceptos constitucionales la creación y el funcionamiento de la empresa pública se vincula al cumplimiento de las actividades del Estado; aún no se habla de las actividades prioritarias y complementarias, pero es evidente la dispersión de reglas en el proceso de creación de entidades paraestatales, así como para su operación, y la carencia de mecanismos unitarios de control que pudiera ejercer la administración centralizada.

En este resumen histórico mencionaremos las leyes siguie

tes:

- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.
- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los - Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

En cuanto a la primera diremos que, el propósito del gobierno federal para establecer mecanismos de control admnistrativo y de supervisión financiera se materializa con - la publicación de esta ley, que aparece en el Diario Ofi - cial del 31 de diciembre de 1947, establece por vez primera la definición legal tanto de organismos descentralizados como de empresas de participación estatal. Además, otorga facultades de control a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La primera dependencia fue facultada para llevar el control y la vigilancia de tipo operativo sobre los organismos y empresas así como la supervisión de los fideicomisos del Estado; por su parte a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa le correspondió revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra que celebraran los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Es de apuntar que, este ordenamiento jurídico establecía que los organismos descentralizados podían ser creados ya fuese por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo Federal, en lo referente a las empresas de participación estatal o los fideicomisos no regulaba el aspecto de su creación y por tanto se aplicaban normas de derecho privado.

El segundo ordenamiento jurídico en materia de control y supervisión lo constituye la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1966, misma que tuvo entre sus objetivos principales regular las funciones otorgadas a las Secretarías de la Presidencia y a la del Patrimonio Nacional.

Los cambios más sobresalientes que introdujo la ley en estudio, se agrupan así:³

- Quedaron exceptuadas del control las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- También aquellas empresas en que dichas entidades hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación ma

3) Ibidem, pág. 60.

- yoritaria; asimismo, los fideicomisos constituidos por la Se cretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Las Secretarías que aplicarían la Ley para el Control serían, como se ha dicho, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de Presidencia.
 - La Secretaría del Patrimonio Nacional tendría la facultad de poner a consideración del C. Presidente de la República, las reformas a la organización y operación de los organismos y empresas cuando así lo creyera conveniente, para el mejor cumplimiento de los fines y la mejor coordinación de las actividades de dichos organismos y empresas.
 - La creación del registro de organismos descentralizados y em presas de participación estatal que estaría a cargo de la Se cretaría del Patrimonio Nacional.

Por otra parte, en lo relativo a las facultades de vigilancia y control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, quedaban asignadas ya no a la Secretaría de Hacienda sino a la de Patrimonio Nacional. - Asimismo, la ley precisaba que la creación de los organismos descentralizados podía ser mediante ley del Congreso; o bien, por decreto del Ejecutivo Federal, y al igual que la primera ley de 1947, en tratándose de empresas y fideicomisos públicos omitía señalar las reglas; por tanto, se conti nuaron aplicando normas de derecho mercantil a esas entidades.

Es de comentar que, para la transformación, fusión, diso lución o liquidación de empresas públicas, la decisión co-

respondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional, sometiéndose a la consideración del presidente de la República.

Finalmente, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1970, entre las cuestiones que introduce este ordenamiento destacan que por primera vez, se estima como objeto de vigilancia y control no solamente a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria.

Asimismo, estableció un registro para organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fideicomisos públicos. En tratándose de empresas de participación estatal minoritaria la Secretaría del Patrimonio Nacional quedaba facultada para designar un comisario, igualmente en los fideicomisos públicos donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungía como fideicomitente único del gobierno federal y que tenían como objeto la inversión, la prestación de servicios o la producción de bienes y el manejo o la administración de obras públicas.

Por otra parte, representa un gran avance lo referente a las modalidades de transformación, fusión, disolución y liquidación, independientemente que la decisión correspon--

día a la Secretaría del Patrimonio Nacional con la autorización del Ejecutivo Federal, era requisito contar con el visto bueno del titular de la dependencia relacionada con el objeto de la entidad paraestatal, lo que se conoce en nuestros días como el coordinador de sector.

Ahora bien, la estructura del control y vigilancia sobre la empresa pública tiene objetivos que se precisan de la forma siguiente:⁴

- Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales;
- Coordinar sus acciones;
- Procurar que sean compatibles y complementarias, para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos;
- Evitar la competencia innecesaria;
- Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos, e
- Introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa.

Las facultades de control de las Secretarías de Hacienda, Patrimonio Nacional y Presidencia, grosso modo podemos decir conducían a vigilar que el uso de los recursos se ejerciera conforme a la ley y con base en los lineamientos, no

4) Ibidem, pág. 61.

mas, objetivos y metas de la política económica y social fi
jada por el Estado.

Es conveniente resaltar las funciones que desempeñaron las dependencias públicas arriba señaladas. Por lo que hace a la Secretaría de la Presidencia, recibía las modificaciones formuladas por entidades públicas respecto de sus -- programas de inversiones; además realizaba el análisis de -- dichos programas para que los autorizara el jefe del Ejecutivo y buscar un sano financiamiento, formuló el Plan General de Gasto Público que daría cauce y dirección a la política económica dirigida por el gobierno federal.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de endeudamiento interno y externo de dependencias y entidades públicas, mejoró sustancialmente y en la práctica se hizo necesario que los títulos de crédito -- que amparasen financiamiento tuvieran la autorización de es
ta Secretaría. Asimismo, se mejoró el control en cuanto a los programas de contratación de financiamiento de instituciones nacionales de crédito y que fungían como agencias fi
nancieras del gobierno.

En cuanto a la Secretaría del Patrimonio Nacional, es -- de subrayar que se le otorgaron funciones de control y vigi
lancia sobre empresas públicas, en ese sentido la decisión

del gobierno federal por adoptar técnicas presupuestales -- hizo posible que la Secretaría citada evaluara el funcionamiento tanto de organismos descentralizados como empresas -- de participación estatal, analizando el presupuesto por programas anual de las entidades públicas. También, otro mecanismo ejercido por esta Secretaría, fue el de supervisar -- los contratos de obras públicas de entidades paraestatales; así como controlar las adquisiciones con el objeto de optimizar el aprovechamiento de recursos.

Es preciso indicar que dada la publicación de las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, General de Deuda Pública, la Ley para el Control de 1970 fue en gran medida superada, por lo que en nuestro concepto, la inadecuación normativa a la realidad social-administrativa exigía la publicación de una nueva ley.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de -- 1976.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- fue publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de -- 1976, y constituye uno de los ordenamientos legales que integran el llamado Programa de Reforma Administrativa.

Esta ley regula por primera vez no sólo a la administración centralizada, sino también a la paraestatal; asimismo, establece lo referente a la creación, programación, coordinación y evaluación de los resultados obtenidos.⁵

Los ordenamientos jurídicos que constituyen antecedentes de la ley en estudio son: la Ley de Secretarías de Estado de 1917; las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935 y 1959; pero es hasta la de 1976 cuando adquiere la denominación de "orgánica", ya que establece precisamente las bases de organización de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la administración paraestatal que para este trabajo de investigación interesa, según el párrafo -- tres del artículo primero, se compone de: organismos descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares nacionales de crédito; instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos.

Asimismo, el artículo tercero reitera que el Ejecutivo Federal se auxiliará en términos de las disposiciones lega-

5) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo II, p. 238.

les respectivas con las entidades públicas ya señaladas por el artículo primero.

A su vez, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias competenciales concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, el presidente de la República podrá convocar a reuniones que él mismo presidirá (art. 7).

Este precepto introduce la innovación de que las reuniones deberán ser presididas por el Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico, además de que abre la posibilidad para -- que funcionarios de las entidades paraestatales puedan concurrir a ellas. Las reuniones tienen por objeto evaluar -- las políticas del gobierno federal, así como actividades -- administrativas, económicas y sociales a cargo del propio -- gobierno.

Por otro lado, las entidades paraestatales conducirán -- sus actividades en forma programada, y según los objetivos y prioridades de la planeación nacional (art. 9°).

Esta disposición encuentra su fundamento constitucional en el denominado Capítulo Económico, de nuestra Carta Fundamental, que se integra por los artículos 25, 26, 27 y 28 ya estudiados en el presente trabajo.

En cuanto a las comisiones intersecretariales constituidas por el presidente de la República para el despacho de - asuntos de varias Secretarías de Estado o Departamentos Ad- ministrativos, las entidades podrán integrarse a ellas, - - cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto - - - (art. 21).

Las entidades paraestatales pueden integrarse a las co- misiones que deberían denominarse intersectoriales, cuando el jefe del Ejecutivo lo determine; o bien, cuando lo deci- dan los Secretarios de Estado o los Jefes de los Departamen- tos Administrativos que forman la comisión, en atención a - su calidad de coordinadores de sector. Es de señalar que, el hecho de no ser necesaria la autorización del Ejecutivo para la integración de entidades paraestatales, hace más -- ágil y eficaz el proceso administrativo.

Se establece que una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, deberán in- formar cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los - - casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio rela- tivo a sus actividades (art. 23).

El precepto en estudio encuentra su fundamento constitu- cional en el artículo 93 de nuestro Código Político, el - -

cual casi en forma literal contiene las mencionadas obligaciones de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, tratándose de informar respecto de una ley en discusión o estudio que se relacione con sus actividades.

Ahora bien, mediante reformas publicadas en el Diario Oficial el día 14 de mayo de 1986, se modificó el Título -- Tercero de la ley que nos ocupa, mismo que se refiere a la Administración Pública Paraestatal, y que abarca del artículo 45 al 50; regula el sector paraestatal, vierte las bases de creación e intervención del Ejecutivo Federal en su funcionamiento. Las reformas se hacen congruentes con las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada recientemente.

Dada la importancia que implica la normatividad del sector paraestatal, en lo sucesivo se apuntarán las cuestiones más sobresalientes, pero sin profundizar en lo referente a las formas jurídicas de empresa pública, ya que ésto se estudiará en un capítulo específico del presente trabajo.

Nos parece oportuno resaltar las facultades de las dependencias globalizadoras, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo en lo que se re-

fiere a entidades paraestatales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 31 asume entre otras facultades las siguientes:

- Proyectar y calcular los ingresos de las entidades de la administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público, utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional.
- Realizar o autorizar las operaciones relativas al crédito público.
- Ejercer las atribuciones que se señalen en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones auxiliares de crédito.

Por su parte, a la Secretaría de Programación y Presupuesto con base en el artículo 32 se le faculta para:

- Proyectar y calcular los egresos de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y según las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Autorizar los programas de inversión pública de las entidades paraestatales.
- Coordinar los servicios de informática de las entidades de la Administración Pública Federal.
- Dictar las normas para toda clase de adquisiciones

que realicen las entidades paraestatales, así como los procedimientos para almacenes, inventarios, avalúos, bajas de maquinaria y equipo, instalaciones industriales, y los demás bienes muebles patrimonio de la Administración Pública Federal.

Finalmente, a la Secretaría de la Contraloría General - de la Federación con apoyo en lo dispuesto por el artículo 32 bis, le corresponde:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las entidades paraestatales.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías necesarias a las entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Comprobar el cumplimiento de las entidades paraestatales, en cuanto a obligaciones derivadas de disposiciones sobre planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
- Inspeccionar y vigilar que las entidades cumplan las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles.
- Designar a los auditores de las entidades y normar y controlar su actividad.
- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en

los órganos de vigilancia, consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades.

Por otra parte, diremos que la ley en estudio proporciona la definición legal de organismos descentralizados, en la cual se señalan sus elementos (art. 45).

Las empresas de participación estatal mayoritaria son agrupadas en dos tipos: las sociedades nacionales de crédito y las de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como instituciones nacionales de seguros y de fianzas que satisfagan determinados requisitos (art. 46). Este precepto de manera expresa incorpora a las sociedades nacionales de crédito.

Cabe puntualizar que, la ley omite establecer a las empresas de participación estatal minoritaria, en mi concepto debido a que su acción es marginal y no determinante; por tanto, no son materia de normatividad de este ordenamiento legal.

Por lo que hace a los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal constituyen para auxiliar al Ejecutivo Federal en el impulso de las áreas prioritarias (art. 47).

En cuanto a la sectorización, la ley establece que a efecto de que el Ejecutivo Federal pueda intervenir en la --

operación de las entidades paraestatales, se agruparán por sectores con base en el objeto de cada una de ellas (art.48).

Así, la sectorización permite que el jefe del Ejecutivo pueda intervenir a través de las dependencias coordinadoras, a las cuales corresponde la planeación, programación y presupuestación, así como conocer el funcionamiento para evaluar los resultados, y participar en el órgano de gobierno de cada entidad agrupada.

Todavía más se prevé la figura administrativa denominada "subsector", que podrá ser agrupada por las dependencias coordinadoras, a efecto de facilitar la coordinación y hacer congruente el funcionamiento de las propias entidades paraestatales (art. 49).

Por otra parte, se establece la congruencia global de la administración pública paraestatal, consistente en que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades, con el Sistema Nacional de Planeación y con las materias de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación; sin restricción de las atribuciones de las coordinadoras del sector (art. 50).

Es preciso detenerse para señalar que el 29 de agosto -

de 1979 se publica en el Diario Oficial, el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, instancia de coordinación, asesoría y preparación de la información común referente a las funciones que por ley se confieren a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, para compatibilizar las decisiones institucionales que les corresponden en la orientación y apoyo global del sector público.

Por todo lo expuesto se infiere que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con las últimas reformas relativas al sector paraestatal, adecúa esa administración a las necesidades y problemas actuales que se presentan en el país. En efecto, unifica criterios de control y evaluación de las entidades paraestatales respetando su personalidad jurídica y patrimonio propios; asimismo, se dan bases para que en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal, se puedan instrumentar acciones que permitan el funcionamiento eficaz y productivo de la empresa pública.

Finalmente diremos que, del artículo 51 al 56 de esta ley fueron derogados por el mismo decreto que reformó a la administración pública paraestatal, y gran parte de sus disposiciones se integraron al contenido de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que más adelante estudiaremos.

3. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, fue publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, la cual encuentra su antecedente más próximo en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935, misma que si en su momento fue efectiva, ya en la actualidad resultaba ser una limitante en el manejo y la programación del gasto público federal.

De acuerdo con Carrillo Castro, la Ley de Presupuesto - Contabilidad y Gasto Público Federal, engloba a la programación presupuestal dirigida tanto a las dependencias centralizadas como a todas las entidades paraestatales, responsabiliza a los coordinadores de sector con la Secretaría de Programación y Presupuesto en funciones de programación, -- presupuesto, información, contabilidad, control y evaluación de esas actividades.⁶

La ley en cuestión es clara cuando preceptúa que las entidades están obligadas a llevar su propia contabilidad, - con base en las normas dictadas por la Secretaría de Progra

6) Ibidem, pág. 239.

mación y Presupuesto, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole será proporcionada a ésta dependencia del Ejecutivo Federal, así como al coordinador de -- sector para hacer posible la práctica de visitas y audito-- rías que prueben el cumplimiento de la ley.

Ahora bien, el doctor Serra Rojas nos dice que la conta bilidad pública se forma con las reglas de presentación de las cuentas públicas, además tiene por objeto la organiza-- ción del servicio de la misma.⁷

Cabe señalar que, en el renglón del presupuesto dado el incremento del sector paraestatal obligó a incluir sus gastos en el presupuesto anual federal.

Por otra parte, de la lectura hecha a la ley que nos -- ocupa, sobresalen por su importancia los artículos que a -- continuación se mencionan.

En primer término se establece que el presupuesto, la - contabilidad y el gasto público federal se norman por esta ley, misma que será aplicada por la Secretaría de Programa-- ción y Presupuesto (art. 1°).

El gasto público federal comprende las erogaciones por

7) Serra Rojas, Andrés, op. cit. Tomo II, p. 113.

concepto de gasto corriente, inversiones física y financiera, pagos de pasivo o deuda pública que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal; los Organismos Descentralizados; las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; y los Fideicomisos Públicos (art. 2°). Estas instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos sólo para los efectos de esta ley se les denominará como "entidades".

Respecto del gasto público el autor Sergio Francisco de la Garza cita la opinión del profesor argentino Giuliani -- Fonrouge que apunta el gasto público "es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico sociales."⁸

Este concepto es vertido como conclusión de la crítica que hace a la idea tradicional del gasto público, comprendiendo sólo las erogaciones encaminadas a la satisfacción de -- las necesidades colectivas, no así las individuales.

8) Garza, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, 12a. Ed. México, Porrúa, 1983, págs. 127 y 128.

Por su parte, expresa el doctor Serra Rojas "el gasto público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social". Agrega, el documento que contiene la enumeración de esos egresos se denomina: Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹

A su vez, la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (art.4°).

La programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 5°).

Asimismo, las dependencias coordinadoras de sector orientarán y coordinarán las materias apuntadas en el artículo anterior, de las entidades que se ubiquen bajo su coordinación (art. 6).

Ahora bien, para asegurar la eficiencia de las entidades paraestatales que efectúan gasto público, contarán con

9) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 97.

unidades encargadas de la planeación, programación, presu-- puestación, control y evaluación de sus actividades (art. 7°).

El Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto, la participación -- que el Estado tenga en empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, tanto en su creación, como en el aumento de su capital o patrimonio total o parcial (art. 8°).

Para la creación de fideicomisos públicos a que se re-- fiere la ley, sólo es posible con la autorización del Presi-- dente de la República, emitida a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual propondrá al propio titular del Ejecutivo la modificación o disolución de los fi-- deicomisos, según convenga al interés público (art. 9°).

Por otra parte, el gasto público federal se basará en -- presupuestos formulados con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, -- los presupuestos abarcarán cada año calendario y se funda-- rán en costos (art. 13).

El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a -- iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante un año las actividades, las obras y los servicios públicos previstos -- en los programas (art. 15).

Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación -- comprenderá en capítulo especial, las previsiones de gasto público que realizarán los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (art. 16).

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, presentarán sus proyectos de Presupuesto anuales oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación (art. 24).

Ahora bien, la contabilidad se llevará por cada entidad, misma que incluye el registro de activos, pasivos, capital o patrimonio, costos y gastos, asignaciones, ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. Asimismo, los catálogos de cuentas de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos serán autorizados de manera expresa por la Secretaría de Programación y Presupuesto (art.39).

Por su parte, tanto en las dependencias del Ejecutivo - Federal como en las entidades paraestatales, se establecerán órganos de auditoría interna, dependientes del titular respectivo, para cumplir los programas que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto; asimismo, ésta depen --

dencia para el caso de entidades paraestatales que dada la naturaleza de funciones o por la magnitud de sus operaciones, no justifiquen la necesidad de dichos órganos, podrá acordar que no se establezcan (art. 44).

Nosotros creemos que la función básica de las auditorías es analizar la situación financiera de una entidad, para detectar fallas, omisiones y desviaciones que limitan su operación, además de recoger sugerencias y recomendaciones sobre las medidas a efecto de corregirlas.

En términos generales es de concluir que, los propósitos fundamentales de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal son: manejar programada y eficientemente el gasto público federal; cubrir todo el gasto público - inversión física y financiera, gasto corriente, y deuda pública-, quien lo efectúa, tanto el gobierno federal como el sector paraestatal; programar el gasto público con base en las directrices y planes de desarrollo económico y social - que formule el Ejecutivo Federal.

4. Ley General de Deuda Pública de 1976.

La Ley General de Deuda Pública apareció en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, recoge diversas disposiciones legales y administrativas en materia de crédito pú-

blico, regula su utilización ya que constituye un recurso de financiamiento para el desarrollo. En las líneas siguientes se estudiarán los artículos más importantes de esta ley.

En el artículo primero se establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de -- las entidades siguientes:

- I. Ejecutivo federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas
y,
- VI. Los fideicomisos públicos.

El doctor Serra Rojas cita la opinión del autor Harold G. Moulton acerca de la deuda pública, quien expresa que -- "la deuda pública comprende las obligaciones provenientes -- de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, y los re

conocidos expresamente por el Congreso de la Unión".¹⁰

Asimismo, Moulton expone que existen dos concepciones o puestas sobre la deuda pública, la tradicional afirma que - un presupuesto continuamente desequilibrado y una deuda pública rápidamente creciente ponen en peligro la estabilidad financiera de una nación; y la segunda o nueva, sostiene -- que una deuda pública gigantesca es un activo nacional más que un pasivo, y que un continuo déficit para realizar gastos es vital para la prosperidad económica del país.¹¹

El propio doctor Serra sostiene que la deuda pública es tá constituida por el conjunto de obligaciones que tienen - su origen, principalmente, en los empréstitos y su régimen jurídico es el mismo que el de éstos.¹²

Por su parte, en el artículo segundo se conceptúa al fi nanciamiento como la contratación dentro o fuera del país - de créditos, empréstitos o préstamos que se originen por:

- Suscripción o emisión de títulos de crédito u otro documento pagadero a plazo.
- Adquisición de bienes, contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

10) *Ibidem*, pág. 128.

11) *Loc. cit.*

12) *Ibidem*, págs. 129 y 132.

- Pasivos contingentes relacionados con los actos que se mencionan, y
- Celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de la aplicación de esta ley, - así como de su interpretación administrativa. (art. 3°).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume facultades importantes como son (art. 5°):

- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.
- Someter a la autorización del Presidente de la República - las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se colo- - quen dentro o fuera del país.
- Autorizar a las entidades paraestatales para la contrata- - ción de financiamientos externos.
- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

Para la contratación de financiamientos internos relativos a las fracciones III a VI del artículo primero de esta ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En este caso, el director general o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda.

A su vez, las entidades requerirán autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar

negociaciones tendientes a obtener dinero del mercado exterior, justificando la necesidad del crédito (art. 6°).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para supervisar el manejo que de los recursos hagan las entidades, al efecto podrá coordinarse con la dependencia a cabeza de sector (art. 7°).

En otro orden de ideas, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del Gobierno Federal, entidades incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (art. 9°).

El Ejecutivo Federal al someter ante el Congreso de la Unión las iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento interno y externo para el financiamiento del presupuesto federal. Para esto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de los coordinadores de sector los proyectos y programas de actividades aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamientos para su realización (arts. 10 y 11).

Las entidades señalarán los recursos que se utilizarán para el pago de financiamientos, éstos no serán autorizados

en caso de que excedan de la capacidad de pago de las entidades promotoras (arts. 14 y 15).

Es importante apuntar que, el Ejecutivo y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a las entidades paraestatales que establece la ley en análisis, podrán contratar financiamientos externos previa autorización de la Secretaría de referencia. Para financiamientos internos bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno (art. 17).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar financiamientos para entidades, cuando los programas de actividades no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados (art. 21).

En síntesis, se desprende que la Ley General de Deuda Pública define entre otros objetivos establecer un sistema de información necesario para conocer y evaluar la situación crediticia del país, integra los criterios que rigen al crédito a efecto de hacer más claro y comprensible el proceso de autorización de los empréstitos y el pago de la deuda, establece los lineamientos para utilizar de manera óptima los recursos financieros que capte el sector público para cumplir los programas, proyectos y actividades aprobados, así como puntualiza acerca de la programación eficien

te de la deuda pública.

5. Ley de Obras Públicas de 1980.

La Ley de Obras Públicas aparece en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980, para efectos del presente trabajo - resaltaremos las cuestiones más relevantes y que se refieren básicamente al sector paraestatal.

Este ordenamiento jurídico tiene por objeto según su artículo primero, regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública, realizada por:

- I. Las unidades de la Presidencia de la República.
- II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- III. Las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.
- IV. El Departamento del Distrito Federal.
- V. Los organismos descentralizados.
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fidelcomisos públicos que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean considerados entidades paraestatales.

Esta ley rige los actos y contratos celebrados por entidades paraestatales, siendo los órganos de gobierno quienes dicten las políticas, bases y lineamientos para la contratación y ejecución de obras públicas.

Asimismo, conceptúa a la obra pública como aquel trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la ley (art. 2°).

Por otro lado, se establece que los órganos de gobierno de las entidades expedirán los lineamientos y políticas que deberán observar los directores generales o equivalentes a efecto de realizar las acciones, actos y contratos en cumplimiento de la presente ley (art. 6° último párrafo).

A su vez, las dependencias y entidades públicas elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional. En caso de entidades cuyos presupuestos estén incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, o que reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, una vez aprobados por los órganos de gobierno, los programas y presupuestos de obra pública serán enviados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su examen aprobación e inclusión, a efecto de constatar la relación de los mismos con los objetivos y prioridades fijados en el Plan y programas (art. 14).

En cuanto al Padrón de Contratistas de Obras Públicas,

la Secretaría de Programación y Presupuesto hará del conocimiento de las dependencias y entidades las personas registradas en él, y sólo con ellas podrán celebrar contratos de obra pública o presenten servicios (art. 19).

Asimismo, los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, a fin de que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto en público, con ello se garantiza al Estado, las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad etc., (art. 30).

Es facultad del Órgano de gobierno de las entidades paraestatales fijar las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las personas físicas o morales que participen en licitaciones y ejecuten obra pública o presten servicios relacionados con la misma (art. 34).

Ahora bien, con base en un análisis comparativo la dependencia o entidad emitirá un dictamen que servirá de fundamento al fallo, en junta pública se dará a conocer éste, y la persona a la que se adjudicará el contrato.

Es de mencionar que contra el fallo no procede recurso alguno, sólo las personas podrán inconformarse ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (art.36).

Por lo que se refiere a la suspensión temporal en todo o parte de la obra, es posible cuando las dependencias y entidades tengan causas justificadas; en el caso de entidades les corresponde a los órganos de gobierno designar a los -- servidores públicos que podrán ordenar la suspensión. Es -- procedente la rescisión administrativa de los contratos de obra por razones de interés general o por contravenir lo -- dispuesto en esta ley (arts. 42 y 43).

Es de señalar que, los contratos que celebren las dependencias y entidades, con base en la ley que nos ocupa, se -- consideran de derecho público, y las controversias que sur-- jan con motivo de la interpretación o aplicación de la ley o de los contratos conocerán los tribunales federales -- (art. 50).

Por otra parte, las dependencias y entidades bajo cuya responsabilidad quede una obra pública después de terminada, deberán mantenerla en funcionamiento y vigilar que su uso, -- operación, mantenimiento y conservación se efectúe conforme a lo establecido en los programas (art. 54).

Cuando por razón del monto de la obra no sea convenientemente apegarse al procedimiento descrito en el artículo 30, -- las dependencias y entidades podrán contratar directamente, no excediéndose de los montos máximos, mismos que son fija-

dos en los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (art. 57).

En cuanto a la información de las obras que realicen o contraten las dependencias y entidades deberán remitirla a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación, en la forma y términos que éstas señalen. En tratándose de entidades rendirán información según las bases y requisitos que establezcan conjuntamente las dos Secretarías mencionadas y la de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 10 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que más adelante será estudiada.

Las dependencias y entidades proporcionarán todas las facilidades a efecto de que la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y las dependencias coordinadoras, puedan realizar el seguimiento y control de las obras públicas. Asimismo, las Secretarías de Programación y de la Contraloría podrán realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades que realicen obras públicas, y solicitar a los servidores públicos y contratistas información relacionada con las obras.

Finalmente es de señalar que los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que realicen las dependencias y

entidades en contravención a lo previsto en esta ley, serán nulos de pleno derecho.

6. Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

El ordenamiento jurídico que ahora nos ocupa fue publicado en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982, entre las cuestiones más sobresalientes son de apuntar, que establece en su artículo primero la clasificación del patrimonio nacional:

- Bienes del dominio público de la Federación.
- Bienes del dominio privado de la Federación.

En cuanto a los primeros diremos que son aquellos que pertenecen al Estado, se encuentran afectos a la utilidad pública en virtud de decisión administrativa o por el uso continuo del público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y están sujetos a un régimen de derecho público.

A su vez la ley ordena que los bienes del dominio público son:

- Los de uso común.
- Los recursos naturales de la plataforma continental y zóca los submarinos de las islas, cayos y arrecifes; minerales

de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y salinas formadas por aguas marinas; combustibles minerales sólidos; el petróleo y carburos de hidrógeno; las aguas de los mares territoriales; las aguas marítimas interiores; las de lagunas, esteros, lagos y ríos.

- Los bienes eclesiásticos o de origen religioso.
- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público.
- Los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de propiedad federal.
- Los terrenos baldíos y los que en general sean declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles.
- Los terrenos ganados al mar, ríos, lagos, lagunas y esteros.
- Los bienes muebles insustituibles pertenecientes al Estado.
- Las pinturas murales, esculturas y toda obra artística incorporada o adherida a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Por lo que se refiere a los bienes del dominio privado, conjunto de bienes propiedad del Estado que no se encuentran afectos a la utilidad pública, sino sujetos a un régimen semejante a los bienes de los particulares.

La ley previene que los bienes del dominio privado son:

- Tierras y aguas no comprendidas en el dominio público, susceptibles de enajenación a los particulares.
- Los bienes del clero nacionalizados conforme al artículo 27 constitucional, que no fueron destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, que sean declarados vacantes.
- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades paraestatales, que se extingan o liquiden, en la proporción que le corresponda a la Federación.

Ahora bien, los bienes del dominio público estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en términos de esta ley. Asimismo, compete a los tribunales federales conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, relacionados con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado (arts. 5° y 7°).

En otro empeño diremos que los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales; así como la construcción, reconstrucción, modificación, y demolición ejecutada sobre ellos, se rigen por esta ley, sin perjuicio de lo que disponga la Ley de Obras Públicas. Las operaciones inmobiliarias inclusive las enajenaciones que efectuen las entidades paraestatales, se sujetarán a sus respectivas leyes, --

decretos o acuerdos de creación y a las reglas generales -- que expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -- (art. 9°).

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ejercerá actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta ley. Es obligación de las dependencias y entidades así como de personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles federales proporcionar la información que requiera esta Secretaría. Los organismos descentralizados presentarán información relacionada con operaciones inmobiliarias y de bienes del dominio público a efecto de determinar el cumplimiento de la ley (art. 10).

Es importante apuntar que los bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles, no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional (art. 16).

Ahora bien, los bienes del dominio público que tengan ese carácter por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación cuando dejen de ser útiles para prestar el servicio público (art. 28).

Se equiparan a los inmuebles destinados por la Federa--

ción a un servicio público, aquellos inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados federales, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o afectos a la explotación, transformación, distribución o actividades específicas de explotación de recursos naturales y prestación de servicios; no -- así los inmuebles utilizados para oficinas o en general para propósitos distintos a su objeto (art. 34 frac. VI).

En cuanto al destino de los inmuebles federales para -- servicio de las distintas dependencias y entidades públicas, es formalizado mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. El destino de los mencionados inmuebles no transmite la propiedad, ni otorga derecho real alguno (art. 37).

Resulta importante mencionar que, las entidades paraestatales que tengan a su disposición inmuebles federales cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de las funciones o la realización de programas autorizados, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría antes mencionada, a fin de que comunique a las dependencias y entidades la disponibilidad de los mismos, para su autorización en otros servicios públicos o para programas de beneficio e interés social (art. 40).

Por otra parte, la ley en cuestión establece que los inmuebles del dominio privado se destinarán al servicio de dependencias y entidades públicas, incorporándose al dominio público (art. 57).

De no ser posible el destino de los citados bienes de dominio privado, se podrán adoptar entre otras medidas (art. 58):

- Transmitir el dominio a título oneroso o gratuito en favor de instituciones públicas para resolver problemas de habitación popular.
- Permuta con las entidades paraestatales de inmuebles que por razones de ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.

Asimismo, las entidades paraestatales deberán realizar sus adquisiciones y ventas de inmuebles con base en los avalúos que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de sociedades nacionales de crédito (art. 61 párrafo último).

Ahora bien, tratándose de enajenación de inmuebles de dominio público patrimonio de organismos descentralizados se requerirá decreto expedido por el Ejecutivo Federal, en el cual se autorice la desincorporación y enajenación (art. 64).

Es de señalar que los actos, convenios, contratos, y negocios jurídicos que realicen las dependencias y entidades violando las disposiciones de la presente ley, serán nulos de pleno derecho. La Secretaría de Desarrollo Urbano tratándose de inmuebles federales o de dominio público de los organismos descentralizados objeto de actos nulos, podrá recuperarlos administrativamente y determinar su aprovechamiento, o entregarlos al organismo descentralizado que corresponda, según el caso (art. 69).

Por lo que hace a los bienes del dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos regulados por el derecho común, excepto la donación y el comodato, salvo que esta ley expresamente los autorice (art. 71).

Los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervengan entidades paraestatales, podrán celebrarse ante los notarios públicos de su elección con residencia en la localidad o entidad federativa en que se encuentre el inmueble. La Secretaría de Desarrollo Urbano excepcionalmente y cuando el caso lo amerite, a solicitud de las entidades paraestatales podrá habilitar notarios de otra circunscripción vigilando el cumplimiento de la ley (art. 73).

Por su parte, tenemos casos en los que no se requiere de intervención notarial: enajenaciones que realicen entida

des paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda; donaciones hechas por los Estados y Municipios a favor de entidades paraestatales para -- prestar servicios públicos, también las que haga el Gobierno Federal a éstas; adquisiciones y enajenaciones que a título oneroso realice el Gobierno Federal con las entidades paraestatales (art. 74).

Las donaciones de bienes muebles de propiedad federal -- hechas por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a favor de entidades paraestatales son válidas cuando su valor no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo, en caso contrario se requerirá de autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. -- 81).

Ahora bien, la transmisión de dominio, destino y baja -- de bienes muebles del dominio privado que realicen entidades paraestatales, se rigen por esta ley, salvo lo relativo al aviso de baja que deben presentar las dependencias a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando se efectue la enajenación y se proceda a la cancelación de registros -- en inventarios. Igualmente, es facultad de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales dictar las normas -- o bases que deberán observar los directores generales o equivalentes en lo relativo a bienes muebles del dominio priva-

do que estén al servicio de las entidades o formen parte de sus activos fijos (art. 82).

Lo anterior es importante ya que se apoya la autonomía de gestión de las entidades, cabe decir que esta facultad -- del órgano de gobierno antes le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

7. Ley de Planeación de 1983.

La Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983, encuentra sustento constitucional en lo preceptuado por los artículos 26 y 73 fracción XXIX D, de nuestra Ley Suprema.

El antecedente de este ordenamiento jurídico, es la Ley sobre Planeación General de la República que apareció en el Diario Oficial el 12 de julio de 1930; sin lugar a dudas, esta ley significó un esfuerzo de aquella administración para coordinar y encauzar las actividades del sector público.

En efecto, la actual planeación económica consagrada en la Constitución Política, exigió la publicación de otra ley que ahora estudiaremos, para destacar las cuestiones más importantes que se refieren fundamentalmente al sector paraes total.

La Ley de Planeación es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer según el artículo primero:

- Normas y principios para la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar las actividades de la administración pública federal.
- Bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.
- Bases para promover y garantizar la participación democrática de los grupos sociales a través de su representación, y elaborar el plan y los programas respectivos.
- Bases para que las acciones de los particulares alcancen objetivos y prioridades del plan y los programas.

Por otra parte, la ley establece que por Planeación Nacional del Desarrollo debe entenderse a la ordenación racional y sistemática de acciones que, según el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en cuanto a la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene por objeto transformar la realidad del país con base en la Constitución; la planeación fijará objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, precisar responsabilidades y evaluar resultados (art. 3°).

A su vez, se señala que los directores y administrado--

res de entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio -- concerniente a sus ramos o actividades, señalarán las relaciones entre el proyecto de ley o negocio y los objetivos -- de la planeación nacional (art. 8°).

De igual manera las entidades paraestatales deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo (art. 9°). También dichas entidades, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de sus -- unidades administrativas que tengan asignadas funciones de planeación (art. 12).

Es de señalar que, se otorgan facultades a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, dependencias -- y entidades paraestatales.

Por lo que hace a la Secretaría de Programación y Presupuesto se asignan atribuciones como: coordinar actividades de la planeación nacional del desarrollo; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en consideración las propuestas de dependencias y entidades públicas, gobiernos estatales; elaborar programas anuales globales para la ejecución

del plan y programas regionales, tomando en cuenta las proposiciones de las dependencias coordinadoras de sector y gobiernos estatales; etc. (art. 14).

En cuanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se precisan facultades como: participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en su aspecto de política financiera, fiscal y crediticia; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; verificar que el uso del crédito público se apegue a los objetivos y prioridades del plan y los programas; etc. (art. 15).

Por su parte, a las dependencias públicas se les otorgan funciones como: intervenir según sus materias en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; coordinar las actividades que en planeación les correspondan a las entidades paraestatales dependiendo el sector al que se agrupen; elaborar programas sectoriales; elaborar programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales respectivos; vigilar que las entidades del sector que coordinen realicen sus actividades con base en el Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial correspondiente, y dado el caso cumplir con el programa institucional; y verificar la relación de los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su eje

cución, para determinar medidas en caso de desviaciones y reformar los programas (art. 16).

En relación con las entidades paraestatales, se ven investidas de facultades como: participar en la elaboración de los programas sectoriales; formular sus programas institucionales, sólo en caso de que el Ejecutivo Federal expresamente lo determine; elaborar programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso institucionales; verificar la relación existente entre sus actividades y los resultados, con los objetivos y prioridades del programa institucional (art. 17).

Ahora bien, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le corresponde aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas (art. 18).

Respecto de los programas institucionales, son definidos por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que más adelante será estudiada, mismos que deberán ser sometidos por el Órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal correspondiente, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector. Para el caso de que cierta entidad no esté agrupada en un sector específico, la

aprobación de referencia la hará la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 29).

Una vez aprobados el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, serán obligatorios a las entidades paraestatales con apego en la ley, para lo cual los coordinadores de sector proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades (art. 32).

Con base en la preceptiva expuesta, es de concluir que la Ley de Planeación constituye el ordenamiento jurídico -- que otorga normatividad al sistema de planeación para articular las actividades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, conviene puntualizar que las entidades paraestatales forman parte del sistema de planeación, ya que participan en él; por tanto, sus actividades económicas, sociales y culturales deberán ser planeadas y conducidas con apego a los objetivos y prioridades fijados por la Planeación Nacional del Desarrollo.

8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de -- Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985.

El ordenamiento jurídico que nos ocupa aparece publicado en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1985, mismo que abrogó a la ley similar del 31 de diciembre de 1979, para -

efectos del presente estudio destacaremos lo más importante relacionado con el sector paraestatal.

En el artículo primero se establece que la ley regula - acciones de planeación, programación, presupuestación y control de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con ellos, actos y contratos de esa naturaleza que realicen las dependencias y entidades. Para éstas últimas los órganos de gobierno tienen la facultad de emitir las políticas, bases y lineamientos - para los actos y contratos regulados por la ley, con base - en las necesidades, objetivos y características.

El gasto de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios relacionados con bienes muebles se sujetará a lo previsto por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como en su caso en los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (art. 3°).

A efecto de adoptar e instrumentar los sistemas y procedimientos que requieran para la realización de las acciones, actos y contratos los órganos de gobierno de las entidades con apoyo en las disposiciones legales aplicables, emitirán los lineamientos y políticas que observarán los directores generales (art. 6° último párrafo).

Ahora bien, en la presupuestación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias y entidades deberán estimar y proyectar los recursos correspondientes a sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones; asimismo, las entidades remitirán sus programas y presupuestos por las mencionadas adquisiciones, arrendamientos y servicios a la dependencia coordinadora, sino están agrupadas los enviarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 14).

Por otra parte, los órganos de gobierno de las entidades establecerán comités que emitan las acciones para optimizar los recursos destinados a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando debido a la naturaleza de sus funciones o por las múltiples operaciones se justifique su existencia (art. 15).

En otro empeño, es de apuntar que la Secretaría de Programación llevará el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, de tal suerte que las dependencias y entidades sólo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en él (art. 20).

Es de señalar que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas por medio de convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en so-

bre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado condiciones favorables de precio, calidad, fin nanciamiento y oportunidad. Asimismo, se establece la prohibición para las dependencias y entidades de financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes cuando vayan a ser objeto de su adquisición (art. 26).

A su vez, la ley establece expresamente determinados casos en los que las dependencias y entidades pueden fincar pedidos o celebrar contratos sin sujetarse a las licitaciones públicas, son de mencionar: bienes perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados y bienes usados; en caso de que peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad, por desastres ocasionados por fenómenos naturales a fin de evitar trastornos, pérdidas o costos adicionales; en el caso de que se contrate directamente con campesinos o -- grupos urbanos marginados, entre otros (art. 37).

Asimismo, cuando por el monto de la adquisición arrendamiento o servicio, resulte inconveniente cumplir con el procedimiento de licitación pública dado el costo que represente, las dependencias y entidades podrán establecer relación contractual siempre que el monto de la operación no exceda los límites que se fijan por los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (art.

39).

Por otro lado, las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría la información relativa a los pedidos y contratos que regula esta ley. Asimismo, ésta Secretaría podrá realizar visitas y solicitarles información relacionada con las adquisiciones, arrendamientos y servicios que celebren, con el objeto de llevar el seguimiento y control.

9. Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es el instrumento normativo que regula al sector paraestatal, fue publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, para su surgimiento se hizo necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo que se refiere a la administración paraestatal.

Por la importancia que representa la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes líneas las dedicaremos a su estudio, para comentar lo más destacado.

La Ley en cuestión es reglamentaria en lo conducente -- del artículo 90 constitucional, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades pa-

raestatales, las que mantendrán sus relaciones con la administración centralizada con base en dicha ley y en lo no -- previsto en otras disposiciones (art. 1°).

Por otra parte, se excluyen a varias personas jurídicas de su aplicación, tal es el caso de: Universidades e Instituciones de educación superior autónomas por ley, Procuraduría Federal del Consumidor, Banco de México, Sociedades Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros, Instituciones Nacionales de Fianzas, Fideicomisos Públicos de Fomento (arts. 3°y 4°).

Asimismo, el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISSFA y demás organismos de naturaleza análoga se rigen por sus leyes específicas, sólo en lo que se refiere a sus órganos de gobierno y vigilancia; pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control en lo que no se oponga a sus leyes, se normarán por esta ley (art. 5°).

En efecto, la ley señala las áreas estratégicas y las prioritarias en que se desempeñarán las entidades paraestatales. Se precisa que las áreas estratégicas son las que -- expresamente determina el párrafo cuarto del artículo 28 -- constitucional. A su vez, son áreas prioritarias las establecidas en los términos de los artículos 25, 26 y 28 cons-

titucionales, y las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares (art. 6°). - Ciertamente es, que lo prioritario no se precisa, por lo que en mi concepto se ubica en lo aleatorio o coyuntural, de tal suerte que el Estado participa por sí solo o con los sectores social y privado.

Por su parte, las entidades paraestatales que se ubiquen bajo la coordinación del Departamento del Distrito Federal, quedan sujetas a las disposiciones de esta ley (art. 7°).

En cuanto a los coordinadores de sector, la ley otorga facultades para que establezcan políticas de desarrollo a las entidades paraestatales de su sector, así como coordinar la programación y presupuestación, con base en las asignaciones sectoriales del gasto financiamiento previamente establecidas y autorizadas y conocer la operación y evaluar los resultados (art. 8°). Como se aprecia esto constituye un avance ya que llena un vacío que existía, no sólo señala atribuciones de carácter administrativo, sino de decisión política que les hacía falta.

Es relevante mencionar que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, tendrán miembros en los órganos de gobierno o comités técnicos, según el caso, de las entidades paraestatales; asimismo, participarán dependencias y entidades en la medida de su compe-

tencia cuando tengan relación con el objeto de las entidades, esto las posibilita para pronunciarse sobre los asuntos que deban resolverse. A su vez, las entidades paraestatales están obligadas a proporcionar información que les requieran otras entidades y dependencias donde estén agrupadas. Pero la ley no precisa la elaboración por parte de las coordinadoras de sector de ciertos programas que permitan retroalimentar la información ya que sólo se establece que la coordinadora de sector conjuntamente con las Secretarías de Hacienda, de Programación y de la Contraloría harán compatibles los requerimientos de información racionalizando los flujos (arts. 9° y 10).

Es de subrayar que, se establece la llamada autonomía de gestión para las entidades paraestatales, que les permitirá cumplir sus objetivos y metas programadas (art. 11). Esta autonomía no significa que los poderes Ejecutivo y Legislativo pierdan sus facultades de control sobre las entidades paraestatales, lo que acontece es que se devuelve a los órganos de gobierno, ciertas responsabilidades que ejercían las dependencias coordinadoras y que en gran medida -- provocó falta de eficiencia y productividad en su operación, con las nuevas disposiciones se fijan de manera clara las relaciones que habrán de tener las entidades paraestatales con la administración pública centralizada.

En este orden de ideas, la ley robustece la autonomía - de gestión a través de instrumentos que fijan metas, orientan y conducen la operación de las entidades con base en el control y la evaluación de resultados. Ahora que hablamos de control, conviene adelantar que el propósito que se persigue al regularlo, es precisamente que no afecte o vulnere a la autonomía de gestión, ubicándolo en la esfera competencial del órgano de gobierno, ya que es ahí donde se encuentran representadas las dependencias públicas del Ejecutivo Federal.

Por otra parte corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicar cada año en el Diario Oficial la relación de entidades paraestatales existentes en la Administración Pública Federal (art. 12). En efecto, es necesaria esta información para tener un mejor control acerca - del grado de participación del Estado y su comportamiento - económico.

En lo relativo a las infracciones cometidas a la ley en cuestión, serán sancionadas en términos legales y en atención a la responsabilidad de los servidores públicos, lo -- cual constituye un rigor normativo dada la mayor autonomía de las entidades paraestatales (art. 13).

Ahora bien, los objetivos de las entidades paraestata-- les deben ajustarse a los programas sectoriales formulados

por la coordinadora de sector, debiendo contemplar: objetivo esencial y actividades para lograrlo, los productos o servicios con sus características, los efectos que se causen en el sector y el impacto regional, los rasgos más importantes de su organización para su actividad productiva (art. 46).

En términos generales, este artículo establece la congruencia programática sectorial, es decir, la obligación de - - ajustar la operación paraestatal al programa sectorial.

En otro empeño, las entidades paraestatales para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales, a las asignaciones de gasto y financiamiento, dentro de este marco las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo (art. 47).

Por su parte, mediante el programa institucional que - - constituye los compromisos que cada entidad habrá de asumir, se fijan objetivos y metas de manera programada, se prevé y organizan recursos para alcanzar estrategias y prioridades, se contempla la previsión a posibles modificaciones estructurales (art. 48).

En cuanto a las facultades de los órganos de gobierno, - la ley a efecto de dotar de autonomía controlada a las entidades paraestatales, establece una serie de atribuciones in

delegables que-grosso modo- se refieran a: establecer en -- congruencia con los programas sectoriales las políticas y - prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal en renglones como producción, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal; fijar los precios de los bienes y servicios -- que genere la entidad; aprobar la concertación de financiamiento; aprobar anualmente previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos los estados financieros de la entidad; aprobar las bases para la celebración de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación - de servicios relacionados con bienes muebles; aprobar la es tructura de organización de la entidad; proponer la fusión con otras entidades, nombrar y remover a propuesta del Director General a servidores públicos de la entidad que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquel; fijar sueldos y prestaciones; establecer bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de - inmuebles (art. 58).

A su vez, las facultades y obligaciones de los directores generales se expresan con detalle, son de apuntar las - siguientes: se les otorga la representación legal; formular los programas institucionales de corto, mediano y largo pla

zo, así como los presupuestos de la entidad; formular los programas de organización; señalar los métodos para el óptimo aprovechamiento de bienes muebles e inmuebles; establecer los procedimientos para controlar la calidad de la producción; presentar periódicamente al Órgano de Gobierno el informe de las actividades, incluyendo el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y estados financieros; establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad; suscribir los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores (art. 59). En general, se aclara y precisa el papel que juegan estos servidores públicos, al establecer sus alcances y limitaciones.

Con base en la preceptiva expuesta, es de concluir que uno de los propósitos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es regular en forma más sistemática a la empresa pública, para que responda a la realidad económica y social.

La empresa pública se ve investida de ciertos mecanismos para facilitar sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se señala la importancia que tienen los programas sectoriales e institucionales para el cumplimiento de las metas fijadas. Además, se amplía la normatividad de aspectos corpo

rativos internos y sus regímenes financiero y administrativo; y algo muy importante es que se fortalece la autonomía de gestión, esencial para el funcionamiento eficiente y productivo, al otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno, precisando al mismo tiempo responsabilidades.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue publicado en el Diario Oficial el 26 de enero de 1990, al precisar los preceptos generales contenidos en la ley asegura su adecuada aplicación, pretende fortalecer los órganos de gobierno de las entidades, consolidar la autonomía de gestión, que el sector paraestatal cuente con empresarios públicos altamente calificados con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, propicia normativamente que las entidades cuya propiedad, administración y control corresponde al Estado, coadyuven a la consecución de los objetivos del desarrollo, nos referiremos en particular a los aspectos siguientes.

En cuanto a la relación de las entidades paraestatales que debe publicar la Secretaría de Programación y Presupuesto, se establece que será cada año dentro de los quince días del mes de agosto.

A su vez, el titular de la entidad paraestatal además de reunir los requisitos que establece la ley, y que se refieren a ser ciudadano mexicano, haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio y conocimientos en materia administrativa, deberá según el reglamento tener una experiencia no menor de cinco años en el ejercicio de dichos cargos, no tener participación accionaria o intereses particulares o familiares en empresas relacionadas con la entidad y no desempeñar empleos que obstaculicen su función.

El órgano de gobierno será presidido por el titular de la coordinadora de sector, o bien designará al servidor público para ello. Las reuniones ordinarias serán cuando menos una vez cada tres meses.

Por otra parte, la operación de las entidades se registrará por los programas sectoriales en cuya elaboración participen y, en caso, por los programas institucionales que formulen y aprueben los órganos de gobierno. Es facultad de éstos órganos emitir los criterios y políticas de gestión, considerando la situación financiera, racionalidad, austeridad y disciplina en el manejo del presupuesto autorizado.

El órgano de vigilancia estará integrado por un comisario público propietario y un suplente designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones del órgano de gobierno, su función es vigilar y evaluar la operación de las entidades.

Es importante destacar que para la evaluación del funcionamiento de entidades, deberá tenerse en cuenta el cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas. -- Se establece la distinción entre entidades de servicio institucional y las empresas públicas; las primeras son aquellas que cumplen una clara función social, prestan servicios públicos, realizan actividades de promoción del desarrollo social o regional, de investigación, salud y educación, regulación del mercado, distribución del ingreso; en tanto que, las empresas públicas en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos, por tanto, se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.

CAPITULO IV

REGIMEN DE CONTROL EN LA EMPRESA PUBLICA

1. Nociones generales.
2. El control del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.
3. El control presupuestal en la empresa pública.
4. La sectorización como instrumento de control.
5. Control y evaluación de la empresa pública.
6. El autocontrol de la empresa pública.
7. La función de fiscalización del Poder Legislativo.

REGIMEN DE CONTROL EN LA EMPRESA PUBLICA

1. Nociones generales.

En principio todo control dimana de la Constitución Política, la cual otorga al Ejecutivo, entre otras atribuciones, la referente al manejo y control de los negocios del orden administrativo de la Federación a efecto de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes. La administración pública tiene el ejercicio de ciertos tipos de control pero también puede ser objeto del control.¹

En opinión del doctor Acosta Romero, los antecedentes del control en nuestro país se encuentran a partir de la independencia y hasta 1917, cuando la Secretaría de Hacienda, se encargó de llevar el control de gastos del Gobierno Federal, así como la contabilidad y glosa. Para 1926 se crea el Departamento de Contraloría de la Federación, suprimido en 1932, destacan entre sus funciones: la fiscalización de fondos y bienes de la nación; la glosa de cuentas respecto del manejo de fondos y bienes de la nación o administrados por el Gobierno Federal; contabilidad de la hacienda pública

1) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo II. p. 191.

federal; fiscalización de la deuda pública y registro de funcionarios y empleados federales.²

Por su parte, el poder Legislativo tiene encomendado el control político formal y el de legalidad de las actividades del Ejecutivo y Judicial, es así como tiene la facultad de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley; así como examinar, discutir y aprobar el presupuesto del siguiente año fiscal, decretar impuestos para cubrirlo, conocer el informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública, y revisar aprobando en su caso, la cuenta pública del año anterior, verificando la exactitud y justificación de los gastos, fincando responsabilidades.³

Ahora bien, corresponde al poder Judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo que establece nuestra Constitución Política, y es por lo tanto el poder que ejerce en última instancia el control constitucional.⁴

En cuanto al control el autor Jorge Witker apunta que la empresa pública por ser una proyección de la administración en la vida económica y social no puede sustraerse a --

2) Acosta Romero, Miguel, op. cit. págs. 419 y 420.

3) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. p. 191.

4) Ibidem, pág. 192.

premisas de subordinación, ya que los bienes públicos son - propiedad de la sociedad; empero, los instrumentos de control deben ser flexibles y eficaces para no entorpecer la toma de decisión gerencial en el mercado.⁵

En cuanto al término "control", para algunos gramáticos es un galicismo o anglicismo; en México su uso se presenta en áreas como la contabilidad y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública, además diversos ordenamientos legales se refieren al mismo. De acuerdo con Cabanellas el control puede significar comprobación, --fiscalización, registro, vigilancia, dirección, guía, freno y regulación.⁶

El concepto de control es expuesto por el autor Enrique Silva Cimma cuando sostiene que, "en sus diversas vertientes es una actividad social íntimamente vinculada al régimen de mocrático de gobierno y bien podrá decirse que no hay democracia sin control ni control sin democracia".⁷

De acuerdo con Jorge Ruíz Dueñas, el propósito general de todo control es el de seguir la huella de diversas acciones que, medidos sus efectos en comparación con lo esperado

5) Witker Velásquez, Jorge, op. cit. p. 122.

6) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 420.

7) Witker Velásquez, Jorge, op. cit. p. 121.

muestren la situación guardada por una entidad con relación a sus objetivos y metas, es decir, permite evaluar los resultados parciales o totales en una unidad determinada.⁸

Asimismo, sostiene que todo control se produce atendiendo a los sujetos de la relación y a los ámbitos en que se establece, como el material, espacial y temporal.⁹

En el derecho mexicano el control equivale a vigilancia, verificación, información, dirección y autoridad; además partiendo de un sistema democrático el supremo controlador de la Administración Pública es el pueblo.¹⁰

La opinión anterior conlleva a que señalemos las ideas básicas que se refieren a la soberanía, nuestra Ley Fundamental en su artículo 39 preceptúa, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el poder público dimana y se instituye para beneficio del pueblo, el cual tiene el derecho de modificar la forma de gobierno. Por tanto, el pueblo ejerce su soberanía a través de los órganos del poder público, y específicamente las actividades de control que se ejecutan con la finalidad de evitar las desviaciones y los despilfarros de recursos, son por manda-

8) Ruiz Dueñas, Jorge, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, México, Trillas, 1982, p. 27.

9) Ruiz Dueñas, Jorge, op. cit. p. 28.

10) Witker Velásquez, Jorge, op. cit. p. 143.

to de la voluntad popular.

El mismo Jorge Witker dice que en el derecho mexicano el control sobre la empresa pública se presenta en dos sistemas:¹¹

El primero centralizado que comprende de 1947 con la publicación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a 1976 cuando se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este sistema se apoya complementariamente en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959, la Ley para el Control de 1965 y la de 1970, además hasta el mismo -- año de 1976 el modelo de control continuó siendo centralizado, pero las funciones de programación, presupuestación, -- coordinación, vigilancia y control se reservaron a las Secretarias de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

El segundo sistema lo denomina de control por descentralización sectorial que tiene su origen a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece que las funciones de programación, --

11) *Ibidem*, págs. 144-146.

coordinación, control y vigilancia de las empresas públicas se realice en forma integral y en tres instancias el global, sectorial e institucional. El control global se refiere a la coordinación de las Secretarías de Programación y Presupuesto para cumplir las funciones de planeación, programación, presupuestación, información, estadística y evaluación; y de Hacienda y Crédito Público en lo que hace al financiamiento. A su vez, el control sectorial corresponde a las dependencias coordinadoras de sector en las funciones de coordinación, vigilancia y control. Finalmente, el control institucional queda a cargo de los órganos de gobierno y de dirección de cada entidad paraestatal.

Por otra parte, conviene apuntar las ideas que acerca del control expone el tratadista Rafael Bielsa, la ejecución de las funciones administrativas supone un plan de actividades, dentro de una competencia y con sujeción a la ley, su inobservancia trae consigo la inejecución o deficiente ejecución, si los planes se fundan en preceptos de derecho habría ilegitimidad; o bien, si son preceptos de buena administración, de economía, y de moral, o sea, de oportunidad y conveniencia.

Para el primer caso la inobservancia vicia los actos, y en el segundo supuesto serán también irregulares pero no nullos, de allí que sea necesario que en todo organismo adminis

trativo la actividad de los Órganos o agentes sea objeto de vigilancia o de contralor, éste último se aplica a las entidades autárquicas o administrativamente descentralizadas.¹²

El contralor puede ser materia de ciencia de la administración cuando tiene por finalidad asegurar la eficiencia, regularidad y moralidad de la acción administrativa, su objeto es de oportunidad; pero también puede ser materia de derecho administrativo en el caso que mire a la legalidad, es decir, de carácter jurídico.¹³

Asimismo, del propio objeto del contralor se deducen -- sus consecuencias que en resumen son:¹⁴

- Evita actos inconvenientes, irregulares o erróneos.
- Asegura cierta unidad en la acción administrativa, ya que si bien los entes descentralizados funcionan con relativa independencia del poder central, institucionalmente sólo el contralor hace posible la observancia de las normas fundamentales o generales en toda la Administración pública.
- El contralor a posteriori, permite deslindar responsabilidad de funcionarios o agentes administrativos, no la política -- sino la de orden civil, penal o administrativa.
- Al deslindar responsabilidad la Administración pública deter

12) Bielsa, Rafael, op. cit. p. 283.

13) Bielsa, Rafael, op. cit. p. 284.

14) Ibidem, págs. 287 y 288.

mina cuáles son los funcionarios y los actos regulares y cuáles los irregulares, logrando depurar o mejorar su actividad.

Por otra parte, el mismo tratadista Rafael Bielsa sostiene que en la organización autárquica, el contralor tiene por objeto la legitimidad y excepcionalmente la oportunidad en las decisiones adoptadas. En cuanto al primer caso, el contralor de legitimidad atiende a mantener la legalidad de la gestión administrativa. En efecto, el poder Ejecutivo examina actos de la entidad autárquica con el fin de verificar su apego a la ley.¹⁵

En este empeño, la extensión del contralor de legitimidad se bifurca en el administrativo y en el jurisdiccional.¹⁶

- El contralor administrativo de legitimidad consiste en la revisión de actos administrativos importantes; y que en general afectan a la constitución de la entidad.

- El contralor jurisdiccional que se ejerce por el poder Ejecutivo sobre actos o hechos que generen recurso jerárquico y que emanen de entidades descentralizadas; además,

15) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 5a. Ed., Buenos Aires, Depalma, 1955, p. 266.

16) Bielsa, Rafael, op. cit. págs. 267 y 268.

el propio autor enfatiza que se trata de actos jurisdiccionales no judiciales, y distingue los casos en que la ley -- dispone que la decisión final la dicte un órgano del propio ente autárquico, por lo que quedan abiertos los recursos judiciales contra dicho ente; o bien, los casos en que esa jurisdicción es puramente administrativa, procediendo el recurso jerárquico ante el poder administrador.

En un Estado de derecho el control es fundamental, por ello las facultades de la autoridad deben estar expresadas en el marco jurídico nacional, que abarque disposiciones -- constitucionales, legales, reglamentarias, acuerdos, y circulares, a efecto de evitar desviaciones e irregularidades en la función pública.

2. El control del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.

El Ejecutivo Federal ejerce control en la administración centralizada, que se denomina control jerárquico y tiene por objeto respetar la legalidad.

En cuanto a la administración paraestatal, el control -- por parte del presidente de la República es un control administrativo que algunos autores lo llaman de tutela, ya que las entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y

patrimonio propios, además de que gozan de autonomía, a diferencia de la relación de jerarquía.

Ahora bien, la diferencia entre una relación de jerarquía y una de tutela, estriba que en aquella el órgano superior tiene la facultad de dirección, esto es, una actuación imperativa que debe ser obedecida por el órgano inferior; - en tanto que, el vínculo de tutela implica que el órgano tutor sólo puede inspeccionar, orientar y controlar al órgano tutelado.

Por otra parte, el accionar de la Administración Pública, tiene como marco jurídico fundamental la Constitución Política, a la cual habrá de apegarse; por tanto, se puede considerar una modalidad esencial de control. Las entidades paraestatales como órganos de la propia Administración Pública deben respetar el principio de legalidad o legitimidad que nace de un Estado de derecho.

El control sobre el sector paraestatal tiene que ser -- visto bajo la relación que guarda con la autonomía de las entidades paraestatales, es decir, el mismo forma parte de la Administración Pública, por lo que sus acciones quedan sujetas a la verificación de la Administración centralizada, con el objeto de constatar la adecuación de su funcionamiento con la normatividad que lo regula.

Por otra parte, podemos decir que la intervención administrativa no es dable en establecimientos comerciales o industriales ni en sociedades civiles, aunque realicen funciones de interés general, ya que no son órganos de la Administración pública. Lo mismo acontece con personas particulares, que pueden ser objeto de vigilancia y de medidas emanadas del poder de policía, pero no de intervención.¹⁷

En ese mismo sentido apunta el licenciado Ruiz Massieu, acerca de la conveniencia en distinguir el control que se ejerce sobre las empresas públicas, y la vigilancia e inspección respecto de empresas privadas. En el primer caso, el Ejecutivo fiscaliza a un órgano de la Administración Pública, mediante una actividad administrativa interna, y lo segundo se traduce meramente en una función de policía.¹⁸

Este autor sostiene que el control es ejercido por el Ejecutivo a fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y su rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos aportados por el Estado.¹⁹

Ahora bien, un control razonable se complementa con la

17) Bielsa, Rafael, Ciencia de la Administración, p. 293.

18) Ruiz, Massieu, José Francisco, op. cit. p. 133.

19) *Ibidem*, pág. 133.

participación activa, racional y programada de los representantes del Estado que integran el Órgano interno de las entidades, lo que permite el examen de asuntos por todos los miembros de ese Órgano, y los representantes estatales intenten convencer que los actos imperativos del Poder Central sean excepcionales y de última instancia.²⁰

En opinión del profesor Miguel S. Marienhoff, las entidades autárquicas pueden administrarse a sí mismas; sin embargo, para el cumplimiento de sus fines, la administración centralizada ejerce un control administrativo. Este control según su objeto puede ser de legitimidad y de oportunidad, aquel tipo de control pretende hacer respetar la legalidad y procede cuando se vulnera una ley o se aplica indebidamente; se viola un contrato; se lesiona un derecho adquirido; o bien, cuando se incurra en desviación de poder.²¹

A su vez, el control administrativo de oportunidad tiene por finalidad procurar una gestión eficiente de las entidades autárquicas para lograr su buena administración.²²

De acuerdo con el tratadista José Canasi, la descentralización administrativa es relativa, el control de las enti

20) Ibidem, pág. 132.

21) Marienhoff S, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, Tomo I. págs. 405 y 406.

22) Marienhoff S, Miguel, op.cit. p.406.

dades autárquicas se circunscribe básicamente a la legalidad, ya que señala que de existir un control excesivo del ente autárquico no habría descentralización administrativa significando un contrasentido. Agrega que el control del poder central sobre la administración descentralizada se denomina tutela administrativa, término que ha dado origen a críticas ya que un grupo de autores lo relacionan con el significado que tiene en el derecho privado y que es diferente.²³ Para otros autores como Hauriou la tutela es un control sobre actos y operaciones de la administración indirecta que se ejerce en dos momentos uno a priori y otro a posteriori.²⁴

El propio Canasi afirma que en el poder jerárquico el control es amplio y limitado, en tanto, que en la tutela administrativa es un punto de legitimidad.²⁵

Asimismo, distingue tres formas de control: el control administrativo, el control judicial, y el control legislativo. El primero, es el que se ejerce dentro de la administración pública, es decir, en su orden interno, pudiendo ejercerse por dos razones, de legitimidad o de oportunidad, que

23) Canasi, José, op. cit. Vol. I, págs. 322 y 323.

24) *Ibidem*, pág. 325.

25) *Loc. cit.*

son controles tendientes a fiscalizar la actividad administrativa pública, tanto en el aspecto legal como moral. Tanto el control de legitimidad, el de oportunidad como el de legalidad, se aplica tanto a la actividad administrativa general que es jurídica, como al aspecto económico, financiero y fiscal, difiriendo sólo en los procedimientos administrativos y en los órganos que ejercen los controles, los medios para ejercerlos se encuentran en la Constitución, y en la legislación restante (reglamentos, ordenanzas, edictos...)²⁶

Por lo que se refiere al control judicial, es aquel que se produce ante ese poder y que determina o declara el derecho del ocurrente en casos concretos, es decir, es una función constitucional específica y formal. Además, nos dice que cuando se trata de juzgar a la administración pública - se observa que el control judicial es insuficiente por el principio de la separación de poderes, aduciendo entre otras razones que los jueces judiciales se concretan al examen de legitimidad del acto de la administración pública, cuando - se demanda la lesión de un derecho subjetivo, el juez anula el acto, no lo revoca o modifica, condenando al Estado a pa

26) Ibidem, págs. 326 y 327.

gar la indemnización, cierto es que, el juez judicial no puede entrar al análisis de los aspectos de mérito y moralidad del acto ya que sólo le compete juzgar la legitimidad del acto protegido por los recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción y el de anulación por exceso de poder, no así la anulación por desvío de poder.²⁷

La opinión del autor Canasi relativa al control que ejerce el Poder Legislativo, será vista en el punto siete de este capítulo.

Es de señalar que, el control que ejerce el Ejecutivo Federal y la Administración Pública sobre las entidades paraestatales, alcanza en su proceso de evolución un alto grado de avance con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras disposiciones aplicables, en esta ley se establece el agrupamiento sectorial de entidades paraestatales que tienen objetos similares o afines, punto que más adelante será específicamente tratado.

El control ejercido por el Ejecutivo Federal se presenta por medio de las dependencias coordinadoras de sector,

27) *Ibidem*, págs. 337 y 338.

y para objetivos de orientación global, por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto.

En cuanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones globales básicamente son: la planeación, programación, presupuestación, información, estadística, evaluación y control del sector paraestatal. A su vez, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el control del financiamiento y crédito de las empresas públicas, en materia de endeudamiento externo es la dependencia encargada de autorizarlo; el financiamiento interno es autorizado por el órgano de gobierno de la entidad paraestatal, el director general informará sobre el particular a esta Secretaría.

Todo lo anterior se refiere al nivel global, independientemente del control sectorial ejercido por las dependencias coordinadoras de sector, mismo que estudiaremos específicamente en el punto cuatro de este capítulo.

3. El control presupuestal en la empresa pública.

En nuestro país el control presupuestal se ejerce por el Poder Legislativo, en particular por la Cámara de Diputados, y constituye un elemento clave dado el financiamiento que se requiere a través de inversión pública, es así como

empresas públicas importantes pueden ser fiscalizadas presu-
puestalmente y en forma directa por la mencionada Cámara, y
de igual manera aquellas que reciban subsidio de la Hacien-
da federal.

Para el autor Jorge Witker el control presupuestal abar-
ca un control a priori referido a la autorización previa --
del programa de gastos de cada empresa pública, por parte -
de la coordinadora de sector, programa que se vincula a los
objetivos y metas fijados. Y por otro lado un control a -
posteriori que es realizado por la Secretaría de Programa--
ción y Presupuesto, mediante la verificación de la exacta -
ejecución del gasto programado y el logro de los objetivos
previstos, con base en la contabilidad establecida para las
empresas públicas lo que no les impide que puedan llevar la
suya propia.²⁸

Cabe puntualizar que, el Presupuesto de Egresos de la -
Federación atraviesa por tres fases a saber: planeación eje-
cución y control, ésta última debe abarcar tanto a la admi-
nistración centralizada como a la paraestatal.

En opinión del doctor Serra Rojas, el presupuesto en su

28) Witker Velásquez, Jorge, op. cit. p. 154.

sentido tradicional "es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de los cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos".²⁹

Ahora bien, el presupuesto por programas que se implantó en 1975, en sustitución del presupuesto tradicional, introduce entre otras innovaciones, que será elaborado con base en una estructura programática en la que se definen los objetivos, metas, acciones, alternativas de ejecución, y se precisen los responsables de realizar funciones, al mismo tiempo se debe cuantificar el gasto por programas.

Este tipo de presupuesto constituye un cambio sustancial en relación con el presupuesto tradicional, destaca la obligación por parte de las dependencias y entidades públicas de presentar el gasto conforme a programas y subprogramas, señalando objetivos, metas y unidades de medida de cada uno de ellos; además el costo y los responsables de la ejecución.

El presupuesto por programas representa ciertas ventajas

29) Serra Rojas, Andrés op. cit. p. 22.

como la coordinación y coherencia de las políticas de gasto del sector público; mediante el establecimiento de un lenguaje común necesario para desarrollar bases sólidas de programación a nivel sectorial y nacional; centrará la atención en el análisis de las decisiones básicas, prioritarias, y en los enfoques de conjunto, lo que otorgará congruencia a las acciones públicas dentro de un marco de objetivos generales de la política económica y social.

El autor Sergio Francisco de la Garza, señala que el presupuesto tradicional es un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y de egresos para un período determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. Dicho presupuesto muestra lo que el gobierno compra para hacer las cosas; en cambio, el presupuesto por programas muestra lo que el gobierno hace con el gasto público.³⁰

El mismo autor resume las ventajas del presupuesto por programas así:³¹

- Mejora la planeación del trabajo.

30) Garza, Sergio Francisco de la, op. cit. págs. 88 y 89.

31) Ibidem, pág. 91.

- Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- Determinación de responsabilidades.
- Estimaciones presupuestarias más precisas.
- Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
- Mayor posibilidad de reducir los costos.
- Mejor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del público, acerca del contenido y alcance del presupuesto.
- Identificación de funciones duplicadas.
- Mejor control de la ejecución de los programas.

De lo anterior se infiere, que el presupuesto por programas es un instrumento de control que permite corregir y adecuar programas acordes con la realidad, reducir costos, hace claro el contenido y alcance del presupuesto e instrumenta un más efectivo control en la ejecución de los programas.

Cierto es, que el presupuesto tradicional se enfocaba más a evitar las faltas de honradez que en buscar que se cumplieran los fines del presupuesto. El presupuesto por programas presenta la urgente necesidad de controlar, por una parte, el ejercicio del presupuesto, y por la otra el cumplimiento de los programas, que contienen metas y objeti

vos previstos en el presupuesto programático.³²

Ahora bien, la Cámara de Diputados es la facultada para aprobar la iniciativa de presupuesto, con las respectivas modificaciones surgidas del debate, la posterior promulgación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, establecerá las bases sobre las cuales deberán sujetarse -- las dependencias y entidades públicas en su operación anual.

En nuestro país existen dos tipos de control del gasto público, el administrativo y el legislativo. El primero -- puede ser interno cuando está a cargo del órgano dependiente de la administración, y externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, denominado Contraloría o Tribunal de Cuentas.³³

La contabilidad del sector paraestatal, sostiene el propio De la Garza, es de gran importancia su utilización en los presupuestos por programas de las entidades que lo conforman. El hecho de introducir el sistema de contabilidad de costos es indispensable en las empresas públicas, para el efecto de lograr su eficiencia y obtener la evaluación -

32) *Ibidem*, pág. 169.

33) *Ibidem*, pág. 170.

de sus resultados.³⁴

Asimismo, nos dice que para 1975 según informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que sostenía que el control presupuestal que ejercía sobre el sector paraestatal era parcial y menos efectivo que en los organismos que dependen menos de los recursos fiscales y era necesario crear nuevos sistemas de control bajo normas estructuradas y negociadas previamente con las entidades para estatales, en donde se determinan objetivos y metas, así como los indicadores para su evaluación. El sistema ofrecería una mayor autonomía financiera, y a través de auditorías presupuestales y controles de gestión evaluar periódicamente los resultados.³⁵

El control del gasto público de carácter legislativo, lo estudiaremos posteriormente en el punto relativo a la función de fiscalización del Poder Legislativo.

Finalmente, diremos que la corresponsabilidad del gasto público federal, se encamina a su manejo participativo y responsable, entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, las dependencias coordinadoras y las entidades suje

34) *Ibidem*, pág. 175.

35) *Loc. cit.*

tas a la coordinación, a efecto de racionalizar el proceso presupuestario que permite un ejercicio oportuno y ágil del gasto público, para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos, así como que impere la claridad y precisión en su manejo.

4. La sectorización como instrumento de control.

La sectorización permite que el Ejecutivo Federal oriente y controle las actividades de las entidades paraestatales, para lograr una gestión productiva.

En efecto, el control que se ejerce en las entidades paraestatales con objetos afines, posibilita una mejor coherencia en el funcionamiento y operación, evitando duplicaciones o contradicciones.

El fundamento de la sectorización se encuentra en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al jefe del Ejecutivo para agrupar por sectores a las entidades paraestatales, a fin de que sus relaciones con el mismo Ejecutivo se lleven a cabo a través de la dependencia coordinadora de sector.

Otro apoyo legal de la sectorización lo constituye el artículo 48 de la Ley Federal de las Entidades Paraestata-

les que establece, a efecto de que el Ejecutivo Federal intervenga en la operación de las entidades paraestatales, -- agrupará a éstas por sectores definidos, según su objeto y en relación con la competencia que las leyes atribuyen a -- las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En ese sentido podemos decir, que se precisa a la sectorización como un instrumento de control, regulado como una facultad del Presidente de la República, para agrupar por -- sectores a la Administración Pública Paraestatal.

Es de señalar que, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 64 preceptúa que las dependencias coordinadoras de sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las entidades, podrán recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes en materia de control.

Lo anterior significa que la facultad discrecional otorgada a la coordinadora de sector, para la recomendación de -- medidas de control interno, permitirá que por su especificidad sea posible conducir a un cambio que vaya de un control obsesivo a uno de carácter efectivo.

Por otra parte, la sectorización atribuye diversas fa--cultades a la dependencia coordinadora, entre las que des--

tacan:³⁶

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que agrupa.
- Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto efectuado por las entidades paraestatales del sector respectivo.
- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades paraestatales que requieran del financiamiento para su realización.
- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos, con la intervención que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades paraestatales respectivas.

Asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta o previa opinión del coordinador de sector respectivo someterá a la consideración del Ejecutivo Federal lo siguiente:³⁷

36) Artículo segundo del Acuerdo de agrupación sectorial, publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977.

37) Artículo cuarto del citado acuerdo.

- La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, con objeto de mejorar el funcionamiento, cumplir sus fines, o la más eficaz coordinación.
- La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector, en caso de 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.

Ahora bien, el acuerdo de agrupamiento sectorial del 17 de enero de 1977 a que nos referimos fue abrogado por uno nuevo publicado en el Diario Oficial el 1º de abril de 1981; asimismo, el 3 de septiembre de 1982 se publicó otro acuerdo que abroga al de 1981.

De lo anterior se infiere que es necesario expedir un nuevo acuerdo de agrupamiento sectorial, a fin de conocer con rapidez y precisión la totalidad de entidades paraestatales, más aun si tomamos en cuenta que a últimas fechas se han dictado diversas resoluciones por las que se procedió a la disolución, liquidación y fusión de empresas públicas.

Por otro lado, los objetivos de la sectorización se agrupan de manera sintetizada así:³⁸

38) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 404.

- Mejor coordinación en cada área o materia.
- Responsabiliza al coordinador de sector en las relaciones - que lleva con el Ejecutivo Federal en cada entidad.
- Sistematización de actividades, ya que se agrupan por materias.
- Política acorde a la fijada por el gobierno federal.
- Un mejor control operativo con coherencia, que incrementa - la productividad y rentabilidad social de las entidades.

En un principio la sectorización implicaba un problema de ubicación en el ámbito legal, ya que si bien es cierto - las entidades paraestatales tienen personalidad jurídica -- distinta a la del Estado, también es verdad que los recur-- sos que utiliza son fondos públicos que destina el gobierno federal.

El marco sectorial, por un lado mantiene la centraliza-- ción de la normatividad y compatibiliza globalmente renglo-- nes como la planeación y evaluación; pero por el otro, se - descentralizan las funciones operativas de las entidades pú-- blicas.

En síntesis, la sectorización es el instrumento a tra-- vés del cual se interrelaciona la actividad de las dependen-- cias con las entidades públicas, que buscan cumplir metas y - objetivos para lograr una eficiente y eficaz operatividad.

Por ello la sectorización al ordenar el amplio y comple

jo sector paraestatal en grupos sectoriales, permite un más efectivo control de las entidades que lo conforman, como se dijo a efecto de hacerlo más eficiente, eficaz y congruente con los objetivos fijados.

Los momentos actuales de dificultad económica hacen válido pensar que mediante la sectorización se puede reducir el amplio sector paraestatal, previos estudios que determinen la disolución y liquidación de las empresas públicas -- que no tengan un objeto social estratégico o prioritario, -- y por tanto, su funcionamiento no sea conveniente para la economía nacional o el interés público.

5. Control y evaluación de la empresa pública.

La justificación del papel que desempeña la empresa pública en la sociedad, hace necesario que el Estado instruyentemente mecanismos de control, a efecto de evaluar la operación y el desarrollo.

Para el estudio de este punto, es necesario detenerse a examinar el Capítulo VI de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que se refiere precisamente al control y evaluación.

En los organismos descentralizados sus órganos de vigi-

lancia se integran por un comisario público propietario y un suplente que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo. Asimismo, realizarán estudios sobre la eficiencia en los desembolsos por gasto corriente y de inversión, y en lo referente a ingresos (art. 60).

Lo anterior implica una actividad de control de carácter permanente, y no por periodos, lo más importante es medir la eficiencia en el funcionamiento, por lo tanto se requerirá cuidar la duplicidad de actividades con las propias áreas de control de los organismos.

Por otra parte, las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto por sus estatutos, y legislación de derecho privado aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y tendrán los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría. De igual manera, los fideicomisos públicos que regula esta ley, se ajustarán en lo que sea compatible a las disposiciones anteriores (art. 63).

En tratándose de los fideicomisos públicos que regula esta ley, se deberán ajustar en lo que les sea compatible a

las disposiciones mencionadas.

Ahora bien, a la propia Secretaría de la Contraloría se le faculta para realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, a fin de supervisar el correcto funcionamiento del sistema de control, y en su caso corregir las deficiencias u omisiones que se presenten (art. 65).

En nuestra opinión, el adecuado cumplimiento de lo anterior, podrá fortalecer, por un lado la capacidad evaluadora de la Secretaría de la Contraloría, así como mejorar permanentemente los sistemas de control en las entidades paraestatales.

El ámbito de actuación de los comisarios públicos radica en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, órganos que incluyen cuerpos colegiados como consejos de administración, los comités de todo género designados por los propios consejos, las juntas de gobierno y los comités técnicos tratándose de fideicomisos públicos.

En este nivel es donde precisamente los comisarios públicos requieren de la más amplia información para un adecuado desarrollo de sus actividades. La comunicación que establecen estos servidores públicos va por principio de jerarquía, primero con el director general; pero en cuestiones relativas a asambleas y formalidades propias de los ór-

ganos de gobierno se tratan por conducto del presidente y - secretario de esos órganos; asimismo, es dable el acuerdo - sostenido con las dependencias coordinadoras de sector.

Por otro lado, en la enajenación de los títulos representativos de capital social propiedad del gobierno federal o de las entidades paraestatales, podrá efectuarse por procedimientos bursátiles del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, con base en las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Al respecto la Secretaría de la Contraloría tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de este precepto (art. 68).

Lo anterior es adecuado ya que se establecen los mecanismos de enajenación de los títulos mencionados, y se responsabiliza de ello a las tres dependencias globalizadoras.

Ahora bien, los resultados de la función que realizan los comisarios públicos reviste el carácter de información, tal es el caso del informe anual de evaluación que es enviado al consejo de administración, mismo que contiene la descripción resumida de acontecimientos relevantes, análisis de operación de la entidad, opiniones acerca del funcionamiento del órgano de gobierno, actuación del coordinador -- sectorial, y en su caso de las dependencias globalizadoras.

En efecto, el control constituye un flujo informador -- que actúa como regulador de la estabilidad, el cual asegura que los comportamientos necesarios para el éxito de las políticas señaladas conlleven a la realización de los objetivos y metas propuestos.

El control sirve de instrumento de apoyo para los responsables, quienes contarán con la información que les permita medir los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus funciones, contar con elementos para detectar oportunamente los problemas y desviaciones adoptando las medidas correctivas necesarias.

Cierto es, que la función de control conferida a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hizo necesario que esta dependencia se responsabilizara de la instrumentación y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, que se traduce en la serie de indicadores para analizar la congruencia y efectividad en el funcionamiento de instrumentos, procedimientos y mecanismos empleados en la Administración Pública.

Así, es claro que el control considerado como un instrumento preventivo y regulador del equilibrio, será eficaz -- cuando su función sea dinámica y reguladora de las decisiones de tal suerte que los esfuerzos emprendidos por la enti

dad efectivamente logren la consecución de los objetivos - señalados en planes y programas.

En suma, el control y la evaluación son procedimientos a través de los cuales se asegura que los recursos necesarios sean obtenidos y utilizados, para lograr los objetivos y - metas previstos. Es por ello que se vinculan a la programación anual de las entidades paraestatales, para comprobar - el nivel de la eficiencia y la productividad, es decir, si alcanzaron las metas, así como el adecuado manejo de los re cursos.

6. El autocontrol de la empresa pública.

En principio debemos apuntar, el control que se efectúa en el interior de cada dependencia pública tiende a cubrir áreas y órganos en distintos niveles, por tanto, se pueden encontrar contralorías, direcciones de control, auditorías administrativas y unidades internas que vigilan la marcha - financiera y administrativa global de la institución. Además, existen otras unidades que vigilan actividades específicas, ejemplo las adquisiciones y los equipos, son controles denominados microadministrativos o internos.³⁹

39) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo II. págs.192 y 193.

A su vez, nos encontramos con los controles denominados macroadministrativos o externos que ejercen las dependencias de la administración pública centralizada y se orientan básicamente a la racionalización del gasto público, los instrumentos más importantes son el presupuesto de egresos y los programas de inversión-financiamiento.⁴⁰

Al respecto diremos que las funciones generales de control del sector público federal que compartían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, en materias de planeación, presupuestación y control del gasto público, fueron adscritas a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Ahora bien, el control interno en las entidades paraestatales se realiza por las contralorías internas, entendidas como los órganos de apoyo que guardan una dependencia directa con el titular de la entidad, para vigilar, evaluar y comprobar la operación; además de desarrollar las acciones orientadas a la instrumentación y coordinación del sistema de control de la entidad paraestatal.

Por otra parte, el autor Carrillo Castro señala que el

40) *Ibidem*, pág. 193.

control se inscribe en una etapa del proceso de reforma administrativa, y abarca los momentos siguientes:⁴¹

- Medición de los resultados obtenidos.
- Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas y programas, para determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.

En lo referente al autocontrol el artículo 61 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece que los organismos descentralizados asumen la responsabilidad del control interior de su organización y se rigen por los lineamientos siguientes:

- Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera de conducir las estrategias, atenderán los informes relativos al control y auditoría y vigilarán la aplicación de medidas correctivas.
- Los directores generales definirán las políticas de sistemas de control, tomarán acciones para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de gobierno

41) Carrillo Castro, Alejandro, op. cit. Tomo I. págs. 71 y 72.

informes periódicos sobre el cumplimiento de objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.

- Los demás servidores públicos dentro del ámbito de su competencia responderán sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle sus operaciones.

De todo lo expuesto se desprende que, los organismos -- descentralizados tienen atribuciones de autocontrol, el cual mantiene relación con el control externo que se les aplica. Asimismo, el control se jerarquiza en tres niveles, uno que compete al Órgano de gobierno, dicho control es estratégico; el segundo lo asume el director general, que se refiere al control de tipo correctivo; y el tercero que se dirige a -- los demás servidores públicos en el funcionamiento correcto del sistema de control específico.

Por su parte el artículo 62 establece que los Órganos - internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado, sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión, y que funcionarán conforme a los lineamientos - que dicte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y además por las bases siguientes:

- Dependerán del director del organismo.
- Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que

les permitan cumplir sus objetivos con autosuficiencia y -
autonomía.

- Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vi
gilarán el correcto manejo de los recursos públicos; infor
marán los resultados de las auditorías, exámenes y evalua-
ciones al director general y al Órgano de gobierno.

7. La función de fiscalización del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo cuenta con instrumentos de control respecto de materias como ingreso, gasto y financiamiento, - además los de carácter político también importantes, que e-
jerce sobre la empresa pública.

La Constitución Política en su artículo 93 párrafos se-
gundo y tercero establece lo siguiente:

"Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organis--
mos descentralizados federales o de las empresas de partici-
pación estatal mayoritaria, para que informen cuando se dis-
cuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus res-
pectivos ramos o actividades".

"Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miem-

bro, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Lo anterior, constituye la base constitucional para que el Poder Legislativo pueda ejercer la importante función de fiscalización sobre el sector paraestatal.

Cabe señalar que hasta 1973 el párrafo segundo del artículo 93 constitucional, sólo se refería a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos; empero, la necesidad de establecer una relación permanente con las entidades paraestatales, dado el aumento que sufrió dicho sector y las repercusiones económicas y sociales que representaba, hizo necesario adicionar ese precepto constitucional, para incluir a los directores o administradores de empresas públicas.

Por otra parte, es de mencionar que el control del Poder Legislativo sobre el sector paraestatal, se ratifica en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer la obligación de los directores de organismos descentralizados y empresas de participación -

estatal mayoritaria de informar cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

Como complemento a lo transcrito el Congreso de la Unión tiene conocimiento de la operación y funcionamiento de las empresas públicas, a través del informe que anualmente presenta el presidente de la República, en el cual da a conocer el estado que guarda la Administración pública, a la apertura de las sesiones, además de los informes que someten a su conocimiento los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, respecto del estado que guardan sus respectivos ramos, al resaltar información como coordinadores de sector.

Para el tratadista José Canasi, el control legislativo que ejerce el Congreso nacional, a través del examen de la gestión administrativa y financiera ejercida por el poder ejecutivo, para aprobar o rechazar la cuenta de inversión, es un control de carácter político no jurídico.⁴²

Ahora bien, el autor Felipe Tena Ramírez nos dice que las facultades de las Cámaras en materia hacendaria se ejer

42) Canasi, José, op. cit. Vol. I. págs. 338 — 340.

cen a través de tres actos: la expedición de la ley de ingresos, la expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta anual.⁴³

A su vez, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados, es una operación pretérita ya que su objeto es comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto.⁴⁴

Al respecto resulta conveniente recordar que hasta 1977, nuestra Constitución confería la facultad para conocer de la aprobación de la cuenta anual al Congreso integrado por las dos Cámaras, lo cual no fue muy comprensible, si tomamos en cuenta que para el Senado esta tarea le era difícil si aparecía sustraído de la facultad para conocer y votar previamente el presupuesto y además de carecer de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda. Es por ello que se consagró a la Cámara de Diputados esa facultad privativa, además de ser la directamente vinculada a la representación popular. La reforma de 1977 a la fracción IV del artículo 74 constitucional puede hacer de la revisión de la Cuenta -

43) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. Ed., - México, Porrúa, 1984, p. 323.

44) Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* p. 323.

Pública una función democráticamente decorosa.⁴⁵

La fracción IV del artículo 74 constitucional confiere a la Cámara de Diputados facultades para:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

En cuanto a la primera actividad diremos que el Presupuesto de Egresos es un plan de actividades, de objetivos y una estimación del costo que significa la consecución de los objetivos propuestos. El presupuesto no sólo debe planearse y ejecutarse, sino además controlarse, tanto el del sector centralizado como del paraestatal.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal debe presentar anualmente a la Cámara de Diputados, para su revisión, la Cuenta Pública resultante del ejercicio del Presupuesto de Egresos, en la cual se precisa lo relativo a las entidades del sector paraestatal.

En efecto, la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, com

45) Ibidem, págs. 338-340.

probar si se ha ajustado a los criterios señalados en el -- presupuesto y si cumplieron los objetivos fijados en los -- programas.

Asimismo, la Cuenta Pública está constituida por los es tados contables y financieros y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos, los estados detallados de la Deuda Pública - Federal y la incidencia de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda que de acuerdo con su ley, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y del D.D.F.⁴⁶ Este órgano mediante técnicas de auditoría, expedición de instructivos y normas de control interno, investigaciones documentales y de operación, envía a la Cámara de Diputados los resultados de la revisión efectuada.

Así, la intervención de la Cámara de Diputados es de -- carácter político, ya que puede cuestionar la eficiencia y

46) Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978.

eficacia del sector público, y en especial de las entidades paraestatales incorporadas al Presupuesto de Egresos, que se someten a investigaciones detalladas de la Contaduría Mayor de Hacienda, para evaluar su gestión y verificar la correcta comprobación de las erogaciones realizadas.

CAPITULO V

FORMAS JURIDICAS DE EMPRESA PUBLICA

1. Los organismos descentralizados.
2. Creación de organismos descentralizados.
3. Elementos comunes de los organismos descentralizados.
4. Las empresas de participación estatal.
5. Tipos de empresas de participación estatal.
6. Los fideicomisos públicos.
7. Partes que intervienen en los fideicomisos públicos.
8. Comportamiento administrativo de los fideicomisos públicos.

FORMAS JURIDICAS DE EMPRESA PUBLICA

1. Los organismos descentralizados.

En México los organismos descentralizados nacen por la necesidad de destinar bienes o recursos técnicos y económicos para la prestación de servicios públicos, aunado a la incapacidad de la organización administrativa centralizada para atenderlos.

Asimismo, los organismos descentralizados existen por imperativos de carácter constitucional, económico y social, entre otros ejemplos encontramos: Petróleos Mexicanos cuya creación encuentra su fundamento en el artículo 28 de nuestra Norma Suprema; la Comisión Federal de Electricidad cuya operación por parte del Estado obedece a razones de seguridad; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que tiene por objeto evitar la especulación con artículos de primera necesidad; el IMSS y el ISSSTE que funcionan para la atención de servicios de seguridad social; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para apoyar el desarrollo científico y tecnológico; la Universidad Nacional Autónoma de México que tiene por fines impartir educación superior, realizar investigaciones acerca de los problemas nacionales y difundir la cultura; Ferrocarriles Nacionales que presta el servicio de

transporte; el Banco de México que se encarga del servicio de banca central.

De acuerdo con el profesor Gabino Fraga, el organismo -- descentralizado se encarga de realizar atribuciones del Estado, el mismo tiene personalidad jurídica que se crea por una ley del Congreso o por un decreto del Ejecutivo Federal.¹

Por su parte Carrillo Castro y García Ramírez, sostienen que los organismos descentralizados constituyen la más pura formación paraestatal, creada sólo por los órganos del poder público legislativo o ejecutivo.²

Ahora bien, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 preceptúa que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- Realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- Prestación de un servicio público o social.
- Obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

1) Fraga, Gabino, op. cit. págs. 201 y 202.

2) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, op. cit. - -
p. 16.

Así, es claro que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala cuales son los fines de los organismos descentralizados, es decir, se hace explícito su objeto social.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 subraya que son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Asimismo, los organismos descentralizados tienen el tratamiento de entidades precisando que forman parte del sector paraestatal, ya no se usa el término de instituciones; por ende, se unifica el criterio relativo a que los órganos centrales son dependencias y los paraestatales se denominan entidades.

2. Creación de organismos descentralizados.

Con base en lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados se crean por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

De lo anterior se desprende que el instrumento jurídico de creación de organismos descentralizados es ley o decreto del legislativo, o bien decreto del ejecutivo.

A este respecto el doctor Serra Rojas reflexiona si es conveniente y constitucional crear vía decreto del ejecutivo organismos descentralizados, ya que en realidad se ha hecho esto una práctica administrativa. En su opinión, deben crearse mediante ley que establezca una situación jurídica general segura, que sólo pueda ser modificada por un acto legislativo de la misma naturaleza, destaca que esa ley comprenderá denominación y fines del organismo, personalidad jurídica, organización, patrimonio, régimen económico y financiero, relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público.³

En este mismo sentido se expresa el autor Sayagues Laso, al sostener que la creación de los organismos descentralizados debe hacerse por medio de una ley, es la solución de principio para las personas públicas estatales.⁴

De acuerdo con el profesor Gabino Fraga los organismos descentralizados sólo pueden ser creados por el Congreso de la Unión, pues según nuestra tradición jurídica la personalidad moral únicamente puede otorgarse mediante ley del Congre

3) Serra Rojas, Andrés, op. cit. Tomo I, págs. 625 y 626.

4) Sayagues Laso, Enrique, op. cit. p. 627.

so y no por disposición del ejecutivo.⁵

Por otra parte, es importante apuntar que para el caso de que algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo, deje de cumplir con su objeto o su funcionamiento ya no sea conveniente para la economía nacional o el interés público - la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la opinión de la coordinadora del sector, propondrá al propio Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. - - Asimismo, podrá proponer la fusión cuando su actividad combinada redunde en una mayor eficiencia.

Ahora bien, es preciso examinar los conceptos de disolución, liquidación y fusión, referidos a entidades paraestatales.

La disolución es la fase en que una entidad paraestatal comienza un periodo de liquidación, conservando su personalidad jurídica para efectos de la liquidación, al concluir la misma se presenta la propia liquidación o extinción.

A su vez, la liquidación consiste en hacer efectivo o cobrar lo que se le debe a una entidad paraestatal, así como pagar lo que ella adeuda.

5) Fraga, Gabino, op. cit. p. 202.

Finalmente, se entiende por fusión a la unión jurídica-material de dos o más entidades paraestatales, con el fin de que una organización unitaria sustituya una pluralidad de empresas públicas.

Es de señalar que, en efecto si para la creación de un organismo descentralizado se requiere determinado acto de un poder estatal, para su liquidación o extinción necesariamente deberá expedirse otro que emane del mismo poder que creó dicho organismo.

3. Elementos comunes de los organismos descentralizados.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 15 subraya que en las leyes o decretos por los que se creen organismos descentralizados se establecerán los elementos siguientes:

- Denominación del organismo.
- Domicilio legal.
- Objeto del organismo.
- Aportaciones y fuentes de recursos para formar su patrimonio.
- Manera de integrar el órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- Facultades y obligaciones del órgano de Gobierno, señalando las indelegables.

- Facultades y obligaciones del Director General.
- Organos de vigilancia y sus facultades.
- Régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Asimismo, el Órgano de Gobierno expedirá el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, - facultades y funciones que le correspondan a cada área del - organismo.

El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro - Público de organismos descentralizados. Para la extinción - de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto fijar la forma y términos de su liquidación.

Como se aprecia, es fundamental precisar los requisitos tanto de constitución como de organización de los organismos descentralizados.

Por otra parte, la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General. El Órgano de Gobierno se integrará por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estricta

mente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Es atinado regular el mínimo y máximo de los integrantes, dependiendo de los requerimientos o magnitud del organismo se fijará el número.

Todavía más, el artículo 19 de esta ley establece prohibiciones para ser miembros del Órgano de Gobierno:

- El Director General, excepto el caso de organismos señalados en el artículo 5 de la propia ley.
- Los cónyuges y las personas con parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno o con el Director General.
- Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo.
- Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión en términos del artículo 62 constitucional.

Lo anterior es con el objeto de establecer los impedimentos para formar parte del Órgano de Gobierno, a efecto de evitar irregularidades.

Por su parte, el Órgano de Gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto Orgánico, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año. Asimismo, para se--

sionar bastará con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, siempre que la mayoría sean representantes de la Administración Pública Federal, las resoluciones se tomarán por mayoría de los presentes y corresponde al presidente de dicho Órgano de Gobierno el voto de calidad para el caso de empate.

Es conveniente efectuar ese número de reuniones, ya que así la información proporcionada por el organismo será continua y oportuna, permitiendo conocer entre otras cuestiones los resultados obtenidos durante el ejercicio de que se trate.

Ahora bien, el Director General será designado por el Presidente de la República, o indicará a la coordinadora de sector la designación para que el Órgano de Gobierno la comunique, los requisitos para ocupar el cargo, según el artículo 21 de la ley que nos ocupa son:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa.
- No encontrarse impedido según el artículo 19 fracciones II a V de esta ley.

Como se aprecia, esta disposición es de importancia ya que en gran medida garantiza una adecuada dirección de estas

entidades paraestatales.

Asimismo, a los directores generales se les confieren facultades, entre las que se pueden citar: celebrar actos jurídicos y otorgar los documentos inherentes a su objeto; ejercer las facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas; emitir y avalar títulos de crédito; formular quejas y otorgar perdón; ejercitar y desistirse de acciones judiciales incluso del juicio de amparo; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales.

En efecto, es importante precisar las facultades de los directores generales, estableciendo sus alcances y limitaciones, a fin de que desempeñen su encargo con eficiencia y responsabilidad.

En otra tesitura diremos que, la Secretaría de Programación y Presupuesto llevará el Registro Público de organismos descentralizados, y constituye una obligación para los directores generales inscribir a sus organismos respectivos.

Lo anterior permite que las personas interesadas tengan acceso al Registro para informarse respecto del funcionamiento y desarrollo de los organismos descentralizados.

Asimismo, se especifica lo que debe inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados: estatuto orgá

nico sus reformas o modificaciones; nombramiento y remoción de integrantes del Órgano de gobierno; nombramiento y sustitución de directores generales y subdirectores así como funcionarios que lleven la firma de la entidad; poderes generales y revocaciones; acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la coordinadora de sector, en la cual se señalan las bases de fusión, de extinción o liquidación; demás documentos o actos que determine el reglamento de esta ley, que igualmente señalará la constitución y funcionamiento del Registro y las formalidades de las inscripciones y -- anotaciones.

Como vemos, la preceptiva expuesta refleja congruencia con la realidad ya que existen organismos descentralizados que en virtud del alto presupuesto que manejan, la estructura con que cuentan, el impacto de sus actividades en la vida nacional, el considerable número de servidores públicos y empleados, los hacen tener una trascendencia económica y política mayor que incluso algunas Secretarías de Estado.

4. Las empresas de participación estatal.

La legislación mexicana desde hace muchos años aceptó la asociación del Estado con los particulares sujetándose a normas de derecho privado, fue así como surgieron empresas deno

minadas de participación estatal, en el extranjero y en la doctrina también se conocen como empresas de economía mixta.⁶

En efecto, a través de las empresas de economía mixta se combinan recursos financieros y técnicos de los sectores público y privado.

De acuerdo con el doctor Acosta Romero, las empresas de economía mixta "son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, - generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, o sea la - Federación, alguna entidad federativa, o los municipios, y - los individuos particulares; hay quienes afirman que son - - aquellas en las cuales los intereses públicos y los intere-- ses capitalistas se encuentran asociados en vista de un in-- terés común".⁷

Por su parte, Serra Rojas define a las empresas de parti-- cipación estatal, "como aquellas empresas privadas en las -- que el Estado tiene un interés económico preferente que le - permite intervenir o administrar una empresa". La defini-- ción se sustenta al considerar que la combinación del Estado con los intereses privados, no tiene el carácter de empresas públicas, sino de semipúblicas.⁸

6) *Ibidem*, pág. 203.

7) Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* págs. 319 y 320.

8) Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* p. 728.

En nuestro país generalmente las empresas de participación estatal se constituyen bajo el tipo de sociedades anónimas, es mediante estas sociedades como se crean nuevas personas jurídicas.

Las sociedades anónimas pueden constituirse de dos formas:

- Suscripción Pública, los socios fundadores deberán depositar en el Registro Público de Comercio, un programa que contenga el proyecto de estatutos, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores, para poder ofrecer al público acciones no registradas en bolsa. Las acciones deberán quedar suscritas en el término de un año, contado desde la fecha del programa, ya suscrito el capital social hechas las exhibiciones legales, los fundadores convocarán, en un término de quince días a la Asamblea General Constitutiva, que se ocupará de comprobar la existencia de la primera exhibición prevenida en el proyecto de estatutos, de examinar y aprobar en su caso el avalúo de los bienes distintos del numerario; además de deliberar sobre la participación que los fundadores se hubieran reservado en las utilidades, de hacer nombramientos de administradores y comisarios. Aprobada por la Asamblea General la constitución de la sociedad, se procederá a la protocolización y registro del acta de la junta y estatutos.

- Constitución Simultánea, las personas que otorgan la escritura social comparecen ante notario presentando un proyecto de contrato, además solicitan autorización a la Secretaría de Relaciones Exteriores, obtenida esta autorización comparecen ante notario público para protocolizar el proyecto de contrato que formularon. El testimonio de la escritura que establece la constitución de la sociedad se inscribirá mediante orden judicial en el Registro Público de Comercio.

Es de señalar que, la sociedad anónima se constituye bajo una denominación y en ella los socios quedan obligados sólo hasta el pago de sus acciones. Asimismo, atiende no a las características personales de los accionistas que la forman, sino al capital que a la misma aportan, es por ello que las sociedades anónimas son personas morales que poseen personalidad jurídica distinta a la de los socios; sin embargo, para su administración no pueden prescindir de las personas físicas que actúan como mandatarios; tal es el caso de quienes integran los órganos de administración y dirección.

Ahora bien, la personalidad jurídica de las empresas de participación estatal surge de cumplir los requisitos que para la constitución de sociedades exige la legislación privada. El Estado accionista adquiere los derechos y obligaciones inherentes al carácter de socio.

El sistema de economía mixta permite que el sector público y la iniciativa privada combinen recursos y esfuerzos en actividades industriales y comerciales determinadas, para conjuntamente satisfacer las necesidades sociales.

5. Tipos de empresas de participación estatal.

Por la importancia que tienen primeramente mencionaremos a las empresas de participación estatal mayoritaria, entidades que reflejan la realidad político-económica del Estado - rector del desarrollo, mediante ellas asume su conducción, - al mismo tiempo concurre con responsabilidad social el sector privado, a fin de impulsar y organizar las áreas prioritarias.

Ahora bien, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en el artículo 28 que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éste ordenamiento jurídico subraya en su numeral 46 las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas según su ley específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyen do las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en -

que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

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

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o

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

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

Es de comentar que, el precepto transcrito precisa que debe de entenderse por empresa de participación estatal mayoritaria y no da lugar a interpretar los requisitos que debe

cumplir; por tanto, existen dos opciones, las sociedades nacionales de crédito y las de otra naturaleza, además enfatiza que el Gobierno Federal debe ser propietario o aportar -- más del 50% del capital social.

A su vez, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que no tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y que se ubiquen con el carácter de prioritarias, el Ejecutivo Federal mediante acuerdo determine incorporarlas al régimen de éste ordenamiento.

Ahora bien, la misma ley define que las empresas en que participen de manera mayoritaria el Gobierno Federal o entidades paraestatales deberán tener por objeto las áreas prioritarias. En efecto, esto resulta muy importante ya que -- cuando las empresas de participación estatal mayoritaria no cumplan con la actividad prioritaria encomendada, o ya no -- sea conveniente conservarla desde el punto de vista de la -- economía nacional o del interés público, la Secretaría de -- Programación y Presupuesto previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal la -- enajenación de la participación estatal o en su caso la diso

lución y liquidación. Tratándose de enajenación se efectuará en igualdad de condiciones y de acuerdo con las leyes y estatutos, los trabajadores organizados tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital propiedad del Gobierno Federal.

Es de señalar que, para llevar a la práctica lo anterior será necesario que la coordinadora sectorial efectúe los estudios o análisis por los cuales se demuestre la situación real que guardan las empresas de participación estatal mayoritaria, y en su caso determinar si es conveniente o no que continúen funcionando.

En lo referente a la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable deberán ajustarse a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal a través de la coordinadora de sector determinará los servidores públicos facultados para ejercer la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Ahora bien, los Consejos de Administración se integrarán de acuerdo a sus estatutos, los integrantes que representen

la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal directamente a través de la coordinadora de sector, y en todo tiempo serán más de la mitad de los miembros, la designación recaerá en servidores públicos o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia en las actividades a ejercer.

Los Consejos de Administración se reunirán con la periodicidad fijada en los estatutos, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año. El titular de la coordinadora de sector será el presidente del Consejo, o bien la persona que éste designe; dicho Consejo sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, la mayoría de los asistentes deben ser representantes de la participación del Gobierno Federal, las resoluciones se someten en su caso a la mayoría de votos teniendo el presidente del Consejo voto de calidad en caso de empate.

Conviene destacar que los Consejos de Administración y los directores generales de las empresas de participación estatal mayoritaria, tendrán las facultades que se señalen en los estatutos o legislación de la materia, así como aquellas que específicamente establece la ley que nos ocupa.

Asimismo, para la designación, facultades, operación y -

responsabilidad de los Órganos de administración y dirección, autonomía de gestión, y demás normas para el funcionamiento de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin -- perjuicio de lo que establezcan estatutos y leyes, se aplica -- rán en lo compatible, el capítulo II secciones A y B de la -- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, referentes a la organización, administración y Registro Público de organis-- mos descentralizados, temas que ya fueron estudiados.

Ahora diremos que para la fusión y disolución de empre-- sas de participación mayoritaria regirá lo dispuesto por es-- tatutos y legislación respectiva. Asimismo, la coordinadora sectorial intervendrá a efecto de señalar la forma y térmi-- nos en que deba efectuarse cada situación siempre y cuando -- no se oponga a la normatividad específica y de conformidad -- con los lineamientos que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuidando los intereses del público, de los ac-- cionistas o titulares de acciones o partes sociales, y los -- derechos laborales de los servidores públicos de las empre-- sas.

Por lo expuesto se aprecia que el régimen jurídico de -- las empresas de participación estatal mayoritaria es híbrido, por un lado se les aplican disposiciones administrativas y -- por el otro se regulan por la legislación mercantil, al igual que en la práctica se reconoce que predomina la --

constitución de sociedades anónimas.

En otro orden de ideas, pasáremos al análisis de las empresas de participación estatal minoritaria en las cuales -- los particulares asumen la administración, en virtud de que su porcentaje de capital social es más alto que el del Estado.

Es preciso comentar que la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, señalaba que son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades -- en las que instituciones nacionales de crédito, organismos -- descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria considerados conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el .25% de aquel.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no regula en capítulo especial a las empresas de participación estatal minoritaria, dado que su actividad no es prioritaria sino marginal, sólo establece en forma acertada en -- el artículo 67 lo siguiente: "en aquellas empresas en las -- que participen la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Dis--

trito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley".

De lo anterior se desprende que las empresas de participación estatal minoritaria no tienen por objeto atender las áreas prioritarias, son sociedades que se constituyen conforme a la legislación mercantil, es decir, se elabora el contrato social procediendo a solicitar autorización a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de adquirir derechos de uso de aguas, suelo entre otros; el mencionado contrato se protocoliza ante notario público y mediante orden judicial se inscribe en el Registro Público de Comercio, los efectos de la inscripción son constituir legalmente a la sociedad así como el reconocimiento de la personalidad jurídica.

En las empresas de participación estatal minoritaria el Estado solamente vigila sus inversiones y determina quien habrá de ejercer la titularidad de las acciones o partes sociales que integran el capital social; empero, al no tener por objeto las áreas prioritarias para satisfacer necesidades de la población, es válido enajenar los títulos representativos de capital social propiedad del Estado.

6. Los fideicomisos públicos.

En nuestro país la legislación administrativa cataloga dentro de la administración pública paraestatal a las figuras jurídicas denominadas fideicomisos públicos.

En la legislación mercantil el fideicomiso aparece como una operación crediticia soportada por una institución fiduciaria con base en un contrato, en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando realizar dicho fin a la fiduciaria. Asimismo, el fideicomiso será válido aunque se constituya -- sin señalar fideicomisario que es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Ahora bien, los fideicomisos son explicados en diversos sentidos como un negocio fiduciario, un acto unilateral y un acto jurídico, veamos de manera sintetizada su significado.

Se estima negocio fiduciario al caracterizarse por la -- elección de las partes de una forma jurídica cuyos efectos -- les consta exceden de los exigidos por el fin práctico perseguido. Asimismo, el fideicomiso es considerado como una variedad de los negocios fiduciarios y en éstos existe un aspecto real, traslativo de dominio que opera frente a terce--

ros, y un aspecto interno, de naturaleza obligatoria que -- restringe los alcances de la transmisión anterior pero sólo con efectos entre las partes.

De acuerdo con el autor Villagordoa Lozano, el fideicomiso es "un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".⁹

Por otra parte, será un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad en un acto intervivos, su declaración es obligatoria irrevocable sino se reserva en forma expresa ese derecho, y sin modificarla sin el consentimiento del fideicomisario. La constitución del fideicomiso es efecto de la voluntad unilateral de su creador que puede manifestarse por testamento o por cualquier acto entre vivos, es decir, la constitución del fideicomiso se presenta siempre por una declaración de voluntad que llene los requisitos de capacidad, forma, y se persiga un fin lícito.

A su vez, el fideicomiso es considerado un acto jurídico al respecto el autor Rodolfo Batiza sostiene que es "un acto

9) Villagordoa Lozano, José Manuel, El Fideicomiso en México. Serie -- Praxis. México, INAP, 1977, p. 11.

jurídico reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros".¹⁰

Asimismo, el doctor Serra Rojas nos dice el fideicomiso - "es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente - - constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente au11torizada, para la realización de un fin lícito y determinado".

En nuestro concepto, el fideicomiso es un contrato mer-- cantil que genera derechos y obligaciones entre las partes, por tanto no puede dar nacimiento a una personalidad jurídi- ca distinta de las propias partes contratantes, situación -- que también acontece con los fideicomisos públicos que en seguida estudiaremos y que celebra el Gobierno Federal como fideicomitente, sin importar que la ley los regule como entidades paraestatales, ya que éste carácter podría crear confu-- sión.

Es de subrayar que, tanto los fideicomisos públicos como los privados al carecer de personalidad jurídica propia, re-

10) Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso. Teoría y Práctica. 4a. Ed., México, Porrúa, 1980, p. 133.

11) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 732.

quieren de la que tiene la institución fiduciaria encargada de la realización del fin.

En otro empeño, la doctrina ha formulado diversas clasificaciones en relación con los tipos de fideicomisos, destacan para efectos enunciativos: el expreso y tácito; el oneroso y gratuito; el público y privado; el de inversión, de administración y de garantía entre otros.

En cuanto a los fideicomisos públicos, que particularmente nos interesan, es de mencionar que en ellos el Estado aporta recursos públicos para la realización del fin consistente en satisfacer las necesidades colectivas.

De acuerdo con el doctor Acosta Romero en el fideicomiso público intervienen instituciones gubernamentales, tiene por objeto bienes del Gobierno Federal, o realizar actividades de interés público.¹² Asimismo, lo conceptúa como "es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fon-

12) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 355.

dos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar - un fin lícito, de interés público".¹³

Cabe mencionar que, Villagordoa Lozano señala que los fideicomisos celebrados por disposición de la ley se presentan cuando se crea un patrimonio que tienda a satisfacer necesidades sociales. Estos fideicomisos se desprenden de su forma contractual y con base en la ley desempeñan una función social a efecto de proteger los intereses de ciertas clases o grupos sociales, en ellos el Estado aporta recursos para - la constitución del patrimonio, se determinan los fines señãlándose fideicomisarios y se constituyen comités técnicos.¹⁴

Ahora bien, el surgimiento de los fideicomisos públicos se presenta a partir de 1936 cuando aparece el primer fideicomiso gubernativo, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. Todavía más, es en 1943 cuando se organizó un - sistema para registro de fideicomisos que controlaba la Di-
rección de Crédito de la propia Secretaría de Hacienda.¹⁵

Por otra parte, los elementos que intervienen en los fideicomisos públicos permanecen, así el fideicomitente es el Gobierno Federal que aporta los recursos, el fiduciario es -

13) *Ibidem*, pág. 359.

14) Villagordoa Lozano, José Manuel, *op. cit.* págs. 26 y 27.

15) Batiza, Rodolfo, *op. cit.* p. 163.

la sociedad nacional de crédito encargada de administrar los recursos para realizar el fin y el fideicomisario la persona o personas que habrán de beneficiarse por el fideicomiso.

Es de señalar que, los fideicomisos públicos se constituyen por decreto del Ejecutivo Federal o por ley del Congreso de la Unión, en la práctica predominan los primeros, en ellos se ordena que la dependencia fideicomitente proceda a celebrar los contratos respectivos con la fiduciaria, mismos que se materializan bajo la estructura mercantil y se formalizan ante notario público.

7. Partes que intervienen en los fideicomisos públicos.

Para iniciar este tema seguiremos el criterio sistemático expuesto por el autor Villagordoa Lozano, quien apunta como elementos del fideicomiso a: las personas; la materia; -- los fines; y la forma.¹⁶

En cuanto a las personas el autor señala:

Fideicomitente es aquel que constituye el fideicomiso y destina bienes o derechos para cumplir con sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.¹⁷

16) Villagordoa Lozano, José Manuel, op. cit. págs. 13-18.

17) *Ibidem*, pág. 13.

Las principales funciones del fideicomitente son:

- Señalar los fines del fideicomiso.
- Designar a los fideicomisarios y a las instituciones que funj
rán como fiduciarias.
- Prever la formación del comité técnico.
- Exigir al fiduciario la rendición de cuentas de su gestión - -
cuando expresamente se reserve este derecho.
- Para el caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el - -
cumplimiento o la rescisión del fideicomiso, con el resarci- -
miento de daños y perjuicios.

El fiduciario es la persona que tiene la titularidad de bienes o derechos fideicomitados y se encarga de realizar -- los fines del fideicomiso.¹⁸

Los derechos y obligaciones del fiduciario se resumen -- así:

- Recibir los bienes y derechos materia del fideicomiso.
- Ejecutar los fines del fideicomiso.
- Pagar el fideicomisario los beneficios del fideicomiso.
- Abstenerse de hacer mal uso de los derechos fideicomitados y
de no excederse en el ejercicio de las facultades conferidas.

Fideicomisario es la persona que recibe los beneficios -

18) Ibidem, pág. 14.

del fideicomiso, y según la ley podrán serlo todas las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.¹⁹

Los derechos y obligaciones del fideicomisario se agrupan así:

- Exigir al fiduciario el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- Elegir institución fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; renovada o no se haya designado.
- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar el comité técnico.
- Cumplir con las cargas impuestas por el fideicomitente, cuando el fideicomisario se beneficia por un acto de liberalidad del fideicomitente.
- Pagar la contraprestación pactada cuando el fideicomiso se celebró por mutuo acuerdo, el fideicomitente transmite al fiduciario bienes o derechos y a cambio de ello el fideicomisario debe pagar al fideicomitente.

Por otra parte, la materia del fideicomiso puede serlo cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio o cualquier clase de derechos que no sean personalísimos o intransmisibles, o afectos a un derecho de tercero.²⁰

19) *Ibidem*, pág. 15.

20) *Ibidem*, pág. 17.

Por lo que se refiere a los fines del fideicomiso, el autor citado menciona que son las actividades jurídicas que -- realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le -- transmite dicho fideicomitente, las actividades habrán de -- ser lícitas, posibles y determinadas. 21

La forma del fideicomiso se traduce en los elementos formales que constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso. 22

Una vez presentado este panorama general, pasaremos al - estudio de las partes que intervienen en los fideicomisos públicos o gubernamentales, para resaltar sus principales ca--racterísticas.

En cuanto al fideicomitente funge con ese carácter el Gobierno Federal, que destina recursos públicos para la reali--zación del fin consistente en satisfacer necesidades colectivas, podemos mencionar la administración de obras públicas, inversión de fondos públicos, prestación de servicios públicos, realización de actividades sociales y culturales...

Es de señalar que, en 1982 se reformó la Ley Orgánica de

21) *Ibidem*, págs. 17 y 18.

22) *Loc. cit.*

la Administración Pública Federal, convirtiéndose la Secretaría de Programación y Presupuesto en la dependencia que fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada, carácter que antes le correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El fiduciario se representa siempre por una sociedad nacional de crédito, ya sea institución de banca múltiple, o de banca de desarrollo, predominando éstas, son de destacar: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Exterior entre otras.

Por lo que se refiere al fideicomisario diremos que es la persona o personas que se benefician directa o indirectamente con el fideicomiso, entre las que se encuentran la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, los grupos o clases sociales.

En otro empeño, es conveniente enunciar los casos que establece la legislación mercantil de extinción de los fideicomisos:

- Realización del fin para el cual se constituye.
- Que la realización del fin se haga imposible.
- Imposibilidad de la condición suspensiva, o no verificarse dentro del término fijado, o bien, dentro de los veinte años

siguientes a su constitución.

- Cumplimiento de la condición resolutoria.
- Revocación del fideicomitente, siempre que en forma expresa se haya reservado ese derecho, esta hipótesis en los fideicomisos públicos reviste importancia, ya que podrá utilizarse en aquellos que no realicen actividades de áreas prioritarias.

Asimismo, la duración de los fideicomisos no debe exceder de treinta años, salvo que se trate de instituciones de beneficencia o de orden público podrá ser indefinida. Tratóndose de fideicomisos públicos los decretos respectivos establecen que su duración es indefinida o la necesaria para la realización de los fines.

8. Comportamiento administrativo de los fideicomisos públicos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 40 señala que los fideicomisos públicos que establezca la Administración Pública Federal organizados en forma análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y cuyo fin sea auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades prioritarias, serán considerados entidades paraestatales de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 establece "Los fideicomisos públi-

cos a que se refiere el artículo 3o, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que - - cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

Se agrega en este precepto que en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Las disposiciones mencionadas se refieren a los fideicomisos públicos federales; sin embargo, nos parece que nada impide que se constituyan los de carácter local y municipal, ya que no existe prohibición alguna.

Ahora bien, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales subraya que los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos, se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones del Capítulo V establecidas para los órganos de gobierno y directores generales, según la compatibilidad de su naturaleza.

Los comités técnicos o de distribución de fondos son ór-

ganos colegiados de administración permanente imprescindibles en los fideicomisos públicos, no así en los privados donde su integración es optativa.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los conceptos siguientes:

- Derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.
- Limitaciones establecidas o derivadas de derechos de terceros.
- Los derechos que el fideicomitente se reserve.
- Las facultades fijadas por el comité técnico.

También, en los contratos de fideicomisos se deberán -- precisar las facultades especiales que adicionalmente a las que confiere la ley a los órganos de gobierno, determine el Ejecutivo Federal para el comité técnico, dichas facultades constituyen limitaciones para la institución fiduciaria. Así mismo, ésta deberá abstenerse de cumplir las resoluciones -- dictadas por el comité técnico cuando se exceda en las facultades fijadas por el fideicomitente o violen las cláusulas -- del contrato, de no ser así responderá de los daños y perjuicios causados.

En los contratos de fideicomisos constituidos por el gobierno federal se deberá reservar éste la facultad expresa -

de revocarlos, sin perjuicio de los derechos a favor de los fideicomisarios o terceros, se exceptúan los fideicomisos -- constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de -- sus fines no lo permita. Aunque la ley no lo establece, en nuestro concepto el fideicomitente único, previo dictamen téc nico y económico que formule la coordinadora sectorial, propondrá al Ejecutivo Federal la conveniencia de revocar los - fideicomisos.

Finalmente, nos parece oportuno expresar que en un entorno de recursos económicos escasos la proliferación de los fi deicomisos gubernamentales tiene el inconveniente de absor-- ver a la Administración Pública, más aun, al realizar activi dades de áreas no prioritarias se desvirtúa su finalidad - - esencial, que en estricto rigor debe determinar el acto de - constitución.

CONCLUSIONES

1. La empresa pública es la organización productora de bienes o servicios de interés público, sujeta al control ejercido por la Administración Pública. Este concepto encierra el binomio siguiente:

- Una organización o unidad económica productora de bienes o servicios.
- Posee el carácter público en razón de que el Estado destina un patrimonio, que lo hace propietario y le permite dirigir y controlar la empresa.

2. La empresa pública mexicana surge a partir de 1920, una vez consumado el movimiento social revolucionario, esta organización productora encuentra su base jurídica en la Constitución Política de 1917 que prevé su existencia, además de establecer otros grandes avances; así, el Estado ejerce la conducción y orientación de la economía, regula la propiedad privada para que cumpla una función social, interviene en las relaciones entre los factores de la producción y lo que es muy significativo establece las llamadas garantías sociales.

3. En México el sistema de economía mixta, permite la coexistencia de empresas públicas y privadas en un mismo sector o rama de actividades, el Estado en exclusiva impulsa y organiza las áreas estratégicas y se activan las prioritarias por sí o con los sectores social y privado; además, estimula y promueve la actividad económica de los particulares, para que la inversión privada contribuya al desarrollo económico de nuestro país.

De esta manera, es importante que la empresa privada actúe con responsabilidad, es decir, que cumpla sus finali-

dades sociales como son: generar empleo; contribuir al desarrollo de sus integrantes; conservar y multiplicar los aportes humanos y los recursos materiales de que dispone; abastecer oportuna y adecuadamente el mercado; y realizar una efectiva distribución de bienes y servicios; en suma, la acción privada debe contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales e individuales.

4. Consideramos que, la participación del Estado mexicano en renglones económicos estratégicos y prioritarios representa, aun con las deformaciones y desviaciones en la administración de su patrimonio, un avance hacia la cristalización de los mandatos constitucionales como el fortalecimiento de la soberanía nacional y la independencia económica, ya que le corresponde asumir la rectoría de la economía para consolidar su papel de propulsor del desarrollo y del bienestar social.

Por todo ello, los objetivos más importantes de la empresa pública son entre otros: intervenir en el desarrollo nacional; apoyar la integración del aparato productivo; fortalecer la descentralización de las actividades productivas y de distribución; participar en la oferta de bienes y servicios de carácter social; generar financiamiento sano y oportuno; abrir el campo de comercio exterior para generar divisas vía exportaciones; conservar las fuentes de empleo; en suma, coadyuvar a la consecución del bienestar individual de los miembros de una sociedad jurídicamente organizada y al desarrollo y desenvolvimiento de la propia sociedad.

5. En los últimos años el Estado ha intervenido en la economía, en nuestro concepto, esa intervención se presenta en ciertas fases que van desde la producción de bienes y servicios en forma directa y exclusiva en áreas estratégicas

cas, cumpliendo preceptos establecidos en la Constitución - Política; la atención de renglones prioritarios con los sectores social y privado para el crecimiento de la economía - nacional; hasta la excesiva e injustificada actividad complementaria en diversas ramas comerciales e industriales. En este contexto, hoy por hoy, consideramos válido sostener que por razones de pertinencia económica el Estado deberá - reestructurar y modernizar el sector paraestatal aplicando - criterios de política económica para limitar su participación.

En efecto, el Estado debe conservar la propiedad y la administración de las empresas públicas estratégicas en las ramas de: petróleo , petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, correos, telégrafos y la comunicación vía satélite, como lo ordena la Constitución Política. Asimismo, podrá atender con los sectores social y privado las áreas -- prioritarias, a fin de no crear empresas de su absoluta propiedad, al mismo tiempo es necesario que proceda a desincorporar aquellas que no se justifiquen, para que bajo este esquema la organización productiva estatal que destina recursos financieros, sea cada vez más eficiente y capaz de atender las necesidades sociales fundamentales.

6. Por otra parte, nosotros pensamos que las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal relativas a la normatividad del sector paraestatal, adecúan esa administración a las exigencias y problemas actuales. Así, se vierten las bases de creación e intervención del Ejecutivo Federal en el funcionamiento de las entidades paraestatales, se unifican criterios relativos al control y evaluación respetando su personalidad jurídica y patrimonio propios, se dan normas para que en coordinación con otras -

dependencias públicas se instrumenten acciones que permitan una operatividad eficiente y productiva de la empresa pública.

7. La Ley de Planeación otorga normatividad al sistema de planeación, para articular las actividades de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales forman parte del sistema de planeación ya que participan en él; por tanto, sus actividades económicas, sociales, culturales, técnicas y científicas, deberán ser planeadas y conducidas con apego a los objetivos y prioridades fijados por la Planeación Nacional del Desarrollo.

8. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es el instrumento normativo que regula en forma sistemática a la empresa pública, para que responda a la nueva realidad económica y social que se presenta en nuestra nación. Así, la ley establece mecanismos que facilitan las relaciones de las entidades paraestatales con el Ejecutivo Federal, se señala la importancia que tienen los programas sectoriales e institucionales para el cumplimiento de las metas fijadas; además, se amplía la normatividad de aspectos corporativos internos y sus regímenes financiero y administrativo, y algo muy importante es que se fortalece la autonomía de gestión, que en nuestro concepto, es esencial para el funcionamiento eficiente y productivo, al otorgar mayores facultades de decisión a los órganos de gobierno, precisando al mismo tiempo responsabilidades.

Sin embargo, es necesario criticar tantas excepciones que hace la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en cuanto a la aplicación de sus disposiciones a diversas entidades públicas, que en la mayoría se rigen por sus leyes específicas.

9. En otro empeño, diremos que el control que ejerce el - Ejecutivo Federal en la administración centralizada es un - control jerárquico que tiene por objeto respetar la legalidad. A su vez, el control que ejerce sobre el sector paraestatal es un control administrativo o de tutela.

En este orden de ideas, podemos decir que la relación de jerarquía implica que el órgano superior tiene la facultad de dirección, actúa imperativamente sobre el órgano inferior; en tanto que el vínculo de tutela permite que el órgano centralizado inspeccione, oriente y controle al órgano tutelado.

En síntesis, las entidades paraestatales están sujetas al control de la administración centralizada que tiene funciones importantes de planeación, programación, presupuesta ción, información, estadística y evaluación entre otras, -- con el objeto de verificar y constatar la adecuación de su funcionamiento con la normatividad que las regula y procurar una gestión eficiente.

10. La sectorización permite que el Ejecutivo Federal agrupe y ordene el complejo sector paraestatal, para orientar y controlar la actividad de las entidades paraestatales, a - efecto de que sus relaciones con el mismo Ejecutivo se lleven a cabo a través de la dependencia coordinadora de sector y cumplan los objetivos y metas propuestos. Nosotros - pensamos que es importante utilizar la sectorización, para reducir la amplitud del sector paraestatal, previos estudios que demuestren la no conveniencia en el funcionamiento y operación de empresas públicas por la duplicidad o contra dicción de sus objetivos sociales.

11. En nuestro concepto, la normatividad jurídica aplicable a los organismos descentralizados refleja congruencia

con la realidad, ya que existen entidades paraestatales de este tipo que en virtud del alto presupuesto que manejan, - la estructura con que cuentan, el impacto de sus actividades en la vida nacional, el considerable número de servidores públicos y empleados, entre otras cuestiones, los hacen tener una trascendencia económica y política mayor que incluso algunas Secretarías de Estado.

12. El régimen jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria es híbrido, por una parte se les aplican disposiciones administrativas y por la otra se regulan por la legislación mercantil, al igual que en la práctica - se reconoce la preeminencia de sociedades anónimas. Creemos que, la función del sector público en las empresas de participación estatal mayoritaria al destinar recursos financieros en actividades industriales y comerciales, justificará su carácter prioritario cuando tenga como objetivo fundamental satisfacer las necesidades de la población, en términos de mejorar el bienestar social.

13. Tratándose de fideicomisos públicos se ordena que la dependencia fideicomitente proceda a celebrar los contratos respectivos con la fiduciaria, mismos que se materializan - bajo la estructura mercantil y se formalizan ante notario - público. De esta manera el Gobierno Federal destina recursos públicos para que la fiduciaria sociedad nacional de - crédito, se encargue de realizar actividades prioritarias, entre las que destacan: la administración de obras públicas, inversión de fondos públicos, prestación de servicios públicos, realización de actividades sociales y culturales.

Estamos plenamente convencidos que en un entorno de recursos económicos escasos, la proliferación de los fideicomisos gubernamentales tiene el inconveniente de absorber a

la Administración Pública; más aun, al realizar actividades no prioritarias se desvirtúa su finalidad esencial, que en estricto rigor debe determinar el acto de constitución.

14. En el sistema económico nacional la empresa pública es necesaria, ya que representa para el Estado la posibilidad de actuar más libremente dentro del marco jurídico establecido por la Constitución Política y las leyes, al realizar acciones económicas, financieras, sociales, culturales, técnicas y científicas, que de otra manera no podría efectuar. Esto no quiere decir que el Estado debe excluir o desplazar a los particulares en actividades que por sus características propias e inherentes les corresponde ejercer; por el contrario las alentará y promoverá, a fin de lograr un equilibrio entre democracia política y democracia económica.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. Ed., México, Porrúa, 1986.
- BARENSTEIN, JORGE, La Gestión de Empresas Públicas en México, CIDE, 1986.
- BATIZA, RODOLFO, El Fideicomiso. Teoría y práctica. 4a. Ed., México, Porrúa, 1980.
- BIELSA, RAFAEL, Derecho Administrativo, 5a. Ed., Buenos Aires, Depalma, 1955, Tomo I.
- BIELSA, RAFAEL, Ciencia de la Administración, 2a. Ed., Buenos Aires, Depalma, 1955.
- BURDEAU, GEORGES, Tratado de Ciencia Política, 3a. Ed., México, UNAM, 1980, Tomo II. Vol. II.
- CANASI, JOSE, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1972 y 1974, Vol. I y II.
- CARPIZO, JORGE, Estudios Constitucionales, México, UNAM, - - 1980.
- CARPIZO, JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, 5a. Ed., - México, UNAM, 1982.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en - - México, 4a. y 2a. Ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1980, Tomo I y II.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO y GARCIA RAMIREZ, SERGIO, Las Empresas Públicas en México, México, Miguel Angel Porrúa, -- 1986.
- DIEZ, MANUEL MARIA, Derecho Administrativo, Buenos Aires, -- Bibliográfica Omeba, 1967, Tomo III.
- FAYA VIESCA, JACINTO, Administración Pública Federal. La -- nueva estructura. 2a. Ed., México, Porrúa, 1983.
- FLORES DE LA PEÑA, HORACIO, Teoría y Práctica del Desarrollo. México, FCE, 1976.
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 24a. Ed., México, Porrúa, 1985.
- GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, Derecho Financiero Mexicano, 12a. Ed., México, Porrúa, 1983.
- JEZE, GASTON, Principios Generales del Derecho Administrativo, 3a. Ed., Buenos Aires, Depalma, 1949, Tomo II Vol. I.

- KAPLAN, MARCOS, Corporaciones Públicas Multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina, México, FCE, 1972.
- KAPLAN, MARCOS, Estado y Sociedad, México, UNAM, 1978.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, Estudios de Derecho Constitucional, 3a. Ed., México, ICAP, 1981.
- MARIENHOFF S, MIGUEL, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, Tomo I.
- MAYER, OTTO, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, -- Arayú, 1954, Tomo IV.
- REYNOLDS W, CLARK, La Economía Mexicana. Su estructura. México, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1973.
- RUIZ DUEÑAS, JORGE, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, México, Trillas, 1982.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO, La Empresa Pública. Un estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana. México, INAP, 1980.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE, Tratado de Derecho Administrativo, - Montevideo, 1953, Tomo I.
- SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, 11a. Ed., México, Porrúa, 1982, Tomo I y II.
- SOLIS, LEOPOLDO, La Economía Mexicana, 2a. Ed., México, FCE, 1978, Vol. II.
- TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 20a. Ed., México, Porrúa, 1984.
- VEDEL, GEORGES, Derecho Administrativo, Madrid, Aguilar, - - 1980.
- VILLAGORDOA LOZANO, JOSE MANUEL, El Fideicomiso en México. - Serie Praxis. México, INAP, 1977.
- WITKER VELASQUEZ, JORGE, La Empresa Pública en México y España. Un estudio comparativo de Derecho Administrativo. Madrid, Civitas, 1982.