

215  
26y



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**ARAGON**

**“ LA EMPRESA PUBLICA ”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**HILARIO JUAREZ HERNANDEZ.**



**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX. ABRIL 1996**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIA

Agradezco a todas las personas que con su estímulo, presiones y apoyo de diversa índole, hicieron posible que este trabajo se concluyera.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, para que reconsidere el trámite de elaborar un trabajo de investigación (TESIS) al final de la carrera, para obtener la cédula profesional, ya que como requisito ancestral limita las perspectivas del egresado de esa Máxima Casa de Estudios para alcanzar mayores y más rápidas metas.

## I N D I C E

PROLOGO

## CAPITULO I

## ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

	Pág.
I.1. El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo Federal.....	1
I.1.1. Constitucionalidad.....	2
I.1.2. Carácter político.....	5
I.1.3. Carácter administrativo.....	6
I.2. Formas de organización administrativa.....	6
I.2.1. Centralización.....	8
I.2.1.1. Concepto.....	8
I.2.1.2. Características.....	9
I.2.1.3. Secretarías de Estado.....	9
I.2.1.4. Departamentos Administrativos.....	18
I.2.2. Desconcentración.....	19
I.2.2.1. Concepto.....	20
I.2.2.2. Características.....	21
I.2.2.3. Clasificación.....	24
I.2.3. Descentralización.....	25

## CAPITULO II

## ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

II.1. Descentralización administrativa.....	27
II.1.1. Concepto.....	27
II.1.2. Características.....	28
II.1.3. Descentralización por región.....	29
II.1.4. Descentralización por colaboración.....	31
II.1.5. Descentralización por servicio.....	31
II.2. Administración Pública Federal Paraestatal.....	35
II.2.1. Constitucionalidad.....	36
II.2.2. Reglamentación.....	37
II.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	37

## CAPITULO III

## INTERVENCIONISMO ECONOMICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

III.1. El interés del Estado y de los gobernantes en la economía.....	49
III.2. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.....	52
III.3. La empresa pública y la planeación nacional.....	55
III.4. El marco jurídico de la economía mixta mexicana.....	68
III.4.1. Artículos 25 y 28 Constitucionales. Consolidación del intervencionismo gubernamental.....	76
III.4.2. El sector público.....	78
III.4.3. El sector social.....	79
III.4.4. El sector privado.....	80

## CAPITULO IV

## LA EMPRESA PUBLICA

IV.1. Concepto.....	81
IV.2. Régimen jurídico.....	83
IV.3. Características.....	84
IV.4. Clasificación.....	86
IV.4.1. Fideicomiso público.....	87
IV.4.2. Empresa pública de participación estatal mayoritaria.....	89
IV.4.3. Empresa pública única u organismo descentralizado.....	90
IV.5. Control de la empresa Pública. Objeto.....	91
IV.5.1. Sectorización Administrativa.....	93
IV.5.2. Responsabilidad de los directores generales de las empresas públicas, como servidores públicos.....	100
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	106

## PROLOGO

El presente trabajo busca cumplir con el trámite establecido por nuestra máxima casa de estudios para optar por el Título de Licenciado en Derecho y con ello estar en posibilidad de incursionar en otras áreas del Derecho distintas a las hasta ahora realizadas, en las que por disposición de ley es requisito contar con la cédula profesional, como podrían ser las de procuración o impartición de justicia, o bien, representando a las personas físicas o morales públicas o privadas, que pretendan que sus asuntos sean atendidos conforme a la ley coadyuvando a que el Derecho sea un instrumento más al servicio del hombre, para su bienestar y búsqueda de la felicidad como integrador de la sociedad.

He seleccionado el tema de las empresas públicas porque siempre han estado y estarán presente en la conformación de una sociedad, como un factor benéfico o perjudicial de un buen gobierno y se han analizado desde la perspectiva de su importancia y/o trascendencia política, económica y social para México, enmarcadas por la norma jurídica.

De antemano, reconozco fallas en la elaboración del mismo, pero espero cumpla con el objeto para el cual fue realizado, esto queda a cargo y a disposición de los sinodales, quienes han de examinarlo, en el momento en que se designe fecha y lugar específico para ello.

Es así que el presente trabajo lo he dividido en cuatro capítulos. En el Capítulo Primero, analizo la estructura actual del Poder Ejecutivo Federal desde el punto de vista jurídico-práctico, enfatizando en la delegación de autoridad política y administrativa que efectúa el Presidente de la República, único individuo depositario de este Poder, en sus auxiliares, Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos. Asimismo, parto de las formas de organización administrativas para ubicar, desde el principio a la empresa pública en el contexto de la Administración Pública Federal.

Trato en el Capítulo Segundo, los diversos tipos de descentralización administrativa, enfatizando en la "técnica o por servicio" y en la de "por materia", fundamental de la Administración Pública Federal Paraestatal, desde su constitucionalidad, reglamentación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, hasta diversas disposiciones jurídicas.

En el Capítulo Tercero, disertó sobre el interés de los gobernantes para intervenir en la economía, sus justificantes y la sujeción de la empresa pública desde su concepto, características, clasificación y control de la misma.

En el Capítulo Cuarto, examino de manera concreta la empresa pública desde su concepto, características, clasificación y control de la misma.

## CAPITULO I

### ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

**1.1. El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo Federal, 1.1.1. Constitucionalidad, 1.1.2. Carácter político, 1.1.3. Carácter administrativo. 1.2. Formas de organización administrativa, 1.2.1. Centralización: Concepto, características, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, 1.2.2. Desconcentración: Concepto, características, clasificación, 1.2.3. Descentralización.**

#### **1.1. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA UNICO TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

El Gobierno surge para administrar al país en los aspectos político, jurídico, económico y social, mismo que desde sus inicios se ha vuelto más complejo en su estructura organizacional, necesitando los diversos mandatarios contar con órganos administrativos, bajo diversas formas para atender los distintos problemas de la población en un territorio determinado, a fin de proporcionarle, por conducto de los mecanismos legales, seguridad jurídica, paz social y bienestar en la búsqueda de su felicidad.

Las formas adoptadas para gobernar nuestro país han sido desde un triunvirato, una regencia, el imperio, la junta de gobierno, hasta el depositado en una sola persona, como lo expresa el maestro Daniel Moreno al señalar que: "En los años de la guerra insurgente, al promulgarse el Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo la influencia de Morelos, el

Ejecutivo se confió a un triunvirato, quizá como reacción al centralismo exagerado del gobierno virreinal. De la misma manera, al realizarse la independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, el Ejecutivo quedó encargado a una regencia: Iturbide, O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidoro Yañez y Manuel de la Bárcena. Luego vino el imperio de Iturbide (1822-1823), nuevamente una junta de gobierno, de marzo de 1823 a octubre de 1824. A partir de la primera Constitución, la Federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona..."<sup>1</sup>

Desde el año de 1824, México nace, jurídica y contemporáneamente, como nación a la vida independiente, en la que adopta el sistema Republicano, cuyo ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, hasta llegar a la Carta Fundamental de 1857, en la que se le denomina "Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>2</sup>

### 1.1.1. CONSTITUCIONALIDAD

Actualmente seguimos conservando literalmente tal denominación en nuestra Carta Magna, al preceptuar que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., 1ª edición, 1978, páginas 415 y 416.

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional, México, Editorial Patria, S. A., 1ª edición, 1973, página 825.

<sup>3</sup> Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

Dicho Presidente tiene en nuestra vida política, económica y social, importancia decisiva, plasmado en la misma Ley Fundamental, que en su artículo 89, básicamente establece las facultades del Presidente de la República, y que, al decir del también maestro Felipe Tena Ramírez, se podrían clasificar en las de promulgar las leyes del Congreso de la Unión, de ejecutar éstas, la de reglamentar las mismas: así como las de nombrar y remover a los funcionarios y empleados.<sup>4</sup>

La fracción I de este artículo faculta y obliga al Presidente a "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".<sup>5</sup>

Para que la ley sea de observancia obligatoria se necesita, en primer lugar que haya emanado del Congreso, procedimiento formal, y se envíe al Presidente de la República para la autentificación y regularidad de ella, ordene su publicación y mande que la hagan cumplir, adquiriendo así carácter imperativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, se establece la presunción de que es conocida por todos los habitantes y es a partir de entonces cuando comienzan inmediatamente a realizarse los actos necesarios para hacerla ejecutable, en casos concretos, desarrollándose a través de la tramitación encomendada a las oficinas del, precisamente, Poder Ejecutivo y culmina en la ejecución material del sujeto a cumplirla.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 18a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, página 749

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editada por la Secretaría de Gobernación, Dirección de Gobierno, México, 1990, página 126.

La facultad reglamentaria citada, se refiere al modo en que debe realizarse la ejecución de las leyes y está otorgada al Presidente, en base a los requerimientos de la determinación de numerosos detalles, que sólo él puede conocer cabalmente.

En tal virtud, los reglamentos que expida el Poder Ejecutivo se refieren, generalmente, a las leyes del Congreso. Lo característico del reglamento es su subordinación a la ley, no puede exceder el alcance de la ley, ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. Tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo.

El depositario del Poder Ejecutivo Federal, tiene también facultades para nombrar y remover a diversos funcionarios y empleados al servicio del Poder Ejecutivo de la Unión.

Libremente puede nombrar y remover a los Secretarios de Estado, y al titular del órgano u órganos por el que se ejerce la Jefatura del Distrito Federal (fracción II).

Asimismo, el Presidente puede nombrar y remover, sujetándose a la aprobación del Senado, a: El Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada Nacionales, empleados superiores de Hacienda. Asimismo, presentar a consideración del Senado la terna para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Igualmente, puede nombrar o remover a los empleados de confianza de la Unión, que no esté determinado de otro modo en la Constitución o en otras leyes (fracción II).

El nombramiento sujeto a las leyes, es para los demás oficiales del ejército y de la armada, distintos a los coroneles y oficiales superiores (fracción V).

Por otro lado, se autoriza al Presidente para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; declarar la guerra en nombre del país; disponer de la fuerza armada permanente; disponer de la Guardia Nacional; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras.

De lo anteriormente expresado se puede observar para el Presidente de la República un doble carácter, que es el político y el administrativo.

### **I.1.2. CARACTER POLITICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

Este carácter deriva de la relación directa e inmediata que guarda, como depositario del Poder Ejecutivo, con los otros Poderes u órganos, así como la representación del gobierno en la conducción y dirección de las actividades de los habitantes del país, internamente, y externamente, frente a otros Estados, en las negociaciones diplomáticas, celebraciones de tratados, etc., encarnando la voluntad del pueblo.

### **1.1.3. CARACTER ADMINISTRATIVO DEL EJECUTIVO FEDERAL**

Si bien es cierto que un solo individuo es depositario del Poder Ejecutivo Federal, también lo es que él solo no podría gobernar o ejecutar materialmente los actos encomendados por el pueblo que lo eligió, por ello necesita contar con órganos estructurales, configurando la realización de la función administrativa, bajo el orden establecido por el Congreso Constituyente, que le otorgó facultades para "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", de conformidad con lo preceptuado por la fracción I del Artículo 89 Constitucional, dando lugar a la administración pública federal centralizada y paraestatal, en la que se distribuyen los negocios del orden administrativo.

### **1.2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (actualmente abrogada), es el antecedente inmediato de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Contiene la conceptualización jurídica de los órganos administrativos gubernamentales actuales, que desde 1810 ha tenido una evolución gradual para atender las necesidades de la población, así como la especialización de los mecanismos estructurales, denominadas dependencias y sujetando el ejercicio de sus funciones al Presidente de la República.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1950, páginas 1-11

Por medio de esta Ley, se crearon 15 Secretarías de Estado y 3 Departamentos Administrativos, como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal para estudiar, planear, despachar y administrar los negocios encomendados. Se estableció la delegación de facultades; la creación de comisiones intersecretariales; la facultad del refrendo únicamente para los Secretarios de Estado; la igualdad de rango entre ellas; la definición del Consejo de Ministros y la obligación para éstos de proporcionar datos o la cooperación técnica.<sup>7</sup>

La experiencia acumulada a través de casi más de un siglo y medio en materia de legislación administrativa, se concreta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece la organización compleja de la estructura administrativa acrecentada en largo tiempo, "adecuando la administración pública a las necesidades y problemas del país, delimitando claramente las facultades de las dependencias y entidades para evitar duplicación de funciones; persiguiendo la institucionalización de la programación de las acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables; que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables encargadas de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, páginas 185-187.

<sup>8</sup> Fraga, Gabino, *ob. cit.*, página 188

Asimismo, se establecen las formas de organización administrativas: centralización, desconcentración y descentralización, no mencionadas antes de esta Ley.

## **1.2.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

El depositario del Poder Ejecutivo Federal, en su carácter administrativo, cuenta con la Administración Pública Federal (A.P.F) Centralizada y Paraestatal, conforme a los artículos 90 de nuestra Constitución Federal y lo. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F., esta abreviación y la anterior para simplificar sus alusiones, en lo sucesivo), quien distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

### **1.2.1.1. CONCEPTO DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

A continuación, nos permitimos transcribir la que nos parece más idónea

“La centralización administrativa es la forma de organización en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Décimo Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995 página 155.

Diferente a lo escrito por algunos doctrinarios de Derecho Administrativo afirmamos que de jure y de facto, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos forman parte del Ejecutivo Federal y no nada más son auxiliares de éste.

De acuerdo con los artículos 1o, 2o. y 3o. de la L.O.A.P.F., integran la Administración Pública Federal Centralizada la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, denominadas genéricamente "dependencias" y los considerados expresamente "auxiliares" del Poder Ejecutivo de la Unión son las entidades que componen la A.P.F. Paraestatal.

### **1.2.1.2. CARACTERISTICAS DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

Los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia, son las características de la centralización.<sup>10</sup>

### **1.2.1.3. SECRETARIAS DE ESTADO**

"Son las ramas de la administración pública, constituidas por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la Ley".<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Fraga, Gabino, ob. cit. páginas 167-169.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, décima primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, página. 533.

Conforme al artículo 26 de la L. O.A.P.F., hasta el mes de abril del año de 1996, son Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Energía; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo. Además de éstas, el Ejecutivo Federal cuenta con el Departamento del Distrito Federal, a cargo de un Jefe y de la Procuraduría General de la República a quienes corresponde originalmente el despacho y resolución de todos los asuntos asignados por competencia.<sup>12</sup>

Parte relevante de los poderes jurídicos del Secretario de Estado es: "ser representante del Estado, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la Ley"<sup>13</sup>, además, ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, tomar las decisiones ejecutorias administrativas importantes que exigen la marcha del servicio, tener el carácter de autoridad administrativa y de autoridad responsable, ejercer los poderes de tutela y de control sobre las empresas públicas previstas por las leyes y actuar subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República y las contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y

---

<sup>12</sup> Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, *ob. cit.* página 533.

las demás que legalmente se fijan.<sup>14</sup>

Como características generales de los funcionarios en cuestión se encuentra el que los Secretarios de Estado, así como el Presidente de la República, ostentan la personalidad jurídica del Estado, aquél es un colaborador inmediato y directo de éste, a quien le corresponde planear y ultimar las decisiones administrativas que debe someter a la aprobación presidencial; encuentra acción limitada a la materia administrativa que le corresponde; el refrendo mantiene la unidad de la administración, en particular entre el Presidente y los Secretarios de Estado y que sin el requisito del refrendo los actos presidenciales no serán obedecidos.

A mayor abundamiento, en una de sus propias reflexiones del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que "Los Secretarios de Estado representan al Ejecutivo en el ramo del mismo y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder. Todo acto de un Secretario de Estado es de la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

---

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés, *Idem*, página 224.

Sería destruir la unidad del Poder Ejecutivo y olvidar que su titular es el único que tiene el ejercicio de las facultades ejecutivas, admitiendo que los Secretarios posean facultades mayores o distintas de las que correspondan al Presidente de la República”<sup>15</sup>.

“Como debe entenderse el artículo 92 Constitucional. Si bien éste establece que todos los reglamentos, decretos, órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y que sin este requisito no serán obedecidos, tal disposición rige para los reglamentos, decretos y ordenes de carácter general, pero no para resoluciones particulares, dictadas con motivo de reclamaciones hechas de acuerdo con las leyes respectivas”<sup>16</sup>.

También, “Los Secretarios de Estado, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado,... para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades” (artículo 93 Constitucional).

Desde el punto de vista jurídico, las funciones de las Secretarías de Estado, tienen un marco de referencia en virtud del cual sus actividades deben desenvolverse con sujeción a elementos tales como, los caracteres de su naturaleza jurídica, el principio de legalidad de

---

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación, tomo 35, página. 1904, V. Época.

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación, tomo 47, páginas 4-15 y 4-46.

los actos administrativos y a las exigencias del dinamismo que sus atribuciones técnicas plantean, al lado de sus funciones tradicionales.

En primer término de la naturaleza jurídica, conviene aludir al carácter político que el titular de la Secretaría tiene como responsable ante el Poder Ejecutivo Federal, de la buena marcha de la institución y de la atención de los asuntos que le corresponden por disposición de la L.O.A.P.F. Resultando claro que, al ser designados por el Presidente de la República, los Secretarios pueden también ser removidos por éste, en virtud de que acceden al cargo por la vía del ejercicio del poder político inherente a la investidura presidencial. De donde resulta también, que el ejercicio de su función corre la suerte en principio, del período presidencial para el cual ha sido elegido quien lo distingue con ese nombramiento.

Esta circunstancia, sin embargo, no agota las repercusiones que el carácter político del titular de la Secretaría tiene. Hay algo más importante, que se refiere a la responsabilidad personal y directa que existe con respecto al Presidente de la República. Se trata de la facultad que tienen los Secretarios de Estado, de refrendar o suscribir los Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Ejecutivo Federal para que éstos se consideren válidos (Artículo 13 de la L.O.A.P.F). Esta facultad comentada ampliamente en doctrina, puede analizarse, como lo afirma Gabino Fraga, "a través de un elemento interno, constituido por la decisión libre del Secretario de colaborar en el acto presidencial, y en un elemento externo que consiste en la formalidad de suscribir el documento que en aquél se consigna"<sup>17</sup>. Acosta Romero considera que el llamado "refrendo ministerial, establece una

---

<sup>17</sup> Fraga, Gabino, ob. cit. página 180.

responsabilidad del Secretario frente al Presidente, en relación a los actos con los cuales está de acuerdo".<sup>18</sup>

Los efectos del refrendo así considerado, en el orden político y llevados hasta sus últimas consecuencias, plantearía en el caso de desacuerdo entre el titular del Ejecutivo Federal y cualquier Secretario de Estado, la remoción de éste, puesto que al primero compete en todo caso recurrir a ella. También puede ocurrir que se produzca la renuncia del Secretario de Estado concernido, en cuyo caso se libera de la responsabilidad referida.

Por otra parte, la facultad de refrendar los Reglamentos, Decretos y Acuerdos Presidenciales que en razón de los asuntos a su cargo le corresponde al Secretario de Estado, constituye una de las actividades más relevantes desde el punto de vista jurídico, por las repercusiones políticas y administrativas que entraña.

La naturaleza jurídica de la Secretaría se centró en el carácter político de la función de su titular y no precisamente en la Secretaría como órgano administrativo, pues el Secretario desde el panorama del derecho administrativo, adquiere dicho carácter porque la estructura orgánica requiere para ser puesta en movimiento, forzosamente de la actuación de la presencia humana para los fines señalados por la Ley al órgano y para los fines del Estado.

---

<sup>18</sup> Acosta Romero, ob. cit. página 105.

Ahora bien, habremos de referirnos al carácter de órgano administrativo que tiene la Secretaría dentro de la A.P.F. En este sentido, la Secretaría de Estado es un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Federal que bajo relaciones de subordinación, auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos enunciados por la L.O.A.P.F y las demás disposiciones legales y complementarias que se vinculan a su especialización en la Administración Pública. Siguiendo al maestro Acosta Romero, podríamos agregar que la Secretaría "es el órgano compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales, a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez depende del Ejecutivo".<sup>19</sup>

De esa manera, la Secretaría con respecto a las demás dependencias, actúa bajo la responsabilidad jurídica del Estado, ya que en su carácter de órgano administrativo centralizado carece de personalidad jurídica propia, y por lo tanto, cada una en su respectiva competencia está supeditada en cuanto al ejercicio de sus atribuciones y a la formación de actos y resoluciones administrativas, al principio de legalidad de los actos de la administración; es decir, sólo pueden actuar conforme a aquello a lo que la Constitución General de la República y la Ley les autoriza y manda.

Estos atributos de las Secretarías de Estado, en la práctica tienen una aplicación frecuente, cuando se trata de relacionarse entre sí, para atender asuntos de interés común o cuando alguna de ellas requiere de las otras informes, datos o su cooperación técnica, se

---

<sup>19</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit. página 109.

recurre a la determinación conjunta de bases y normas a través de las cuales podrán atenderse o ponerse en marcha asuntos que exigen su coordinación, en los términos del artículo 25 de la L.O.A.P.F.

La celebración de estos instrumentos desde el punto de vista jurídico resulta relevante, porque con ella se busca garantizar que las obligaciones y compromisos que adquiera la Secretaría con otras dependencias, sean acordes con las facultades que la ley le confiere. Las acciones que en este sentido se han ejecutado entre Secretarías son importantes, si se tiene en cuenta que existe una tendencia a estimar que entre las dependencias del Ejecutivo Federal pueden realizarse contratos, para llevar a cabo programas o acciones conjuntas, como si se tratara de dos personalidades distintas, lo cual carece de base legal y por lo tanto es falso.

Conviene igualmente comentar, de que no existe diferenciación jerárquica entre las Secretarías conforme a lo establecido por el artículo 10 de la L.O.A.P.F., en el aspecto de que las mismas tienen igual rango y entre ellas no hay preeminencia alguna.

Asimismo, que la naturaleza de sus funciones se circunscriben a las facultades que les confiere la Ley Orgánica, por una parte y por la otra, a la legislación de carácter sustantivo aplicable a la esfera de su competencia.

Es pertinente hacer notar que a cada Secretaría de Estado le corresponde formular, respecto de los asuntos de su incumbencia, los Proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos y órdenes del Presidente de la República.

Otro aspecto de vital importancia para las funciones de la Secretaría, en este caso, dentro del orden Constitucional y administrativo, es sin duda, su intervención en la celebración de los convenios que realiza el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de los Estados, aludidos en los artículos 22 de la L.O.A.P.F. y 35 de la Ley de Planeación en los cuales no solamente se define la participación de los órganos de la A.P.F. Centralizada que actúa en las entidades federativas y en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las propias entidades federativas, sino que también se establecen las normas de coordinación para la ejecución de acciones y programas que ambos órdenes de gobierno realizan en forma conjunta en aquellos.

Alguna reflexión relativa al carácter de órgano de autoridad que tienen las Secretarías de Estado, como parte integrante de la organización administrativa centralizada del orden federal, lo es la potestad pública que les permite imponer a los particulares sus propias resoluciones, creando situaciones jurídicas concretas respecto de los derechos y obligaciones que aquellos tienen frente al Estado, por disposición de la Ley.

La calificación de órgano de autoridad de la Secretaría de Estado, depende de los medios que la Ley disponga en su favor para hacer cumplir en forma coactiva sus

determinaciones. Al respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido que el carácter de autoridad corresponde al órgano que tiene a su alcance el uso de la fuerza pública, para hacer cumplir sus determinaciones, o está facultada para decidir, resolver y ejecutar sobre las materias de su competencia

La naturaleza jurídica de la Secretaría como órgano administrativo centralizado, define el régimen jurídico que se aplica a sus empleados, y que es establecido por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.<sup>20</sup>

#### **1.2.1.4. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

Los Departamentos Administrativos pertenecen a la organización administrativa centralizada, a que hemos hecho referencia en todo este punto 1.2.1. y por lo tanto, en general tienen las características político-administrativas correspondientes a las de las Secretarías de Estado entre otras las siguientes:

La obligación por parte de sus titulares de informar al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y el refrendo, otorgado al titular del Departamento, para darle carácter de representante del Estado y en base a que su nombramiento fue otorgado por el propio Presidente de la República en uso de sus

---

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Jurisprudencia número 54, Quinta Época, página 115

facultades consagradas en la legislación máxima de nuestro país

Ahora bien, para abundar en este tema, es menester dar a conocer la esencia del pensamiento de quienes ponderaron el establecimiento del Departamento Administrativo en nuestro máximo ordenamiento jurídico

Al decir de la Comisión Dictaminadora del Congreso Constituyente de 1917, se consideró que además de las Secretarías de Estado, era necesario crear alguna organización eminentemente administrativa que estuviera desligada de la política o sea, que estuviera obligada a cumplir directamente las órdenes presidenciales, sin requerir de la firma de su titular para el debido cumplimiento y que administrara servicio público como los correos, telégrafos, etc.<sup>21</sup>

En la actualidad, los Departamentos concebidos originalmente así, son las entidades paraestatales, sin la facultad del refrendo, dedicadas exclusivamente a cumplir directamente las ordenes presidenciales y desligadas del arte de gobernador o política.

## **1.2.2. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

Esta figura jurídica surge para solucionar los problemas que genera la centralización administrativa. Existe como forma administrativa que se acerca y se confunden a la

---

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, décimo primera edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1972, página 451.

descentralización. Contrarresta la centralización excesiva de autoridad en los titulares de las dependencias y entidades de la A.P.F y, precisamente, la centralización de las decisiones, trámites y servicios en altos servidores públicos.

Se introduce tal concepción en el Reglamento que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 1973, así como en los Acuerdos y Decretos Presidenciales que crearon diversos órganos desconcentrados de varias Secretarías entre otras, la de Hacienda con sus Administraciones Fiscales Regionales.

#### **1.2.2.1. CONCEPTO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

Compartimos el punto de vista doctrinario de que la desconcentración es la "transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, decisión, y ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".<sup>22</sup>

El artículo 17 de la L.O.A.P.F. establece que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán

---

<sup>22</sup> Sayaguéz Lazo, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo Ur., 1953, página 49.

jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Con la desconcentración se busca eliminar el centralismo administrativo, otorgando a órganos inferiores ciertas facultades y/o atribuciones fundamentalmente técnicas, relajando los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central permitiendo una mayor agilización de trámites, productividad, acercamiento de la A.P.F. Central hacia las entidades federativas, proporcionando a la población de éstas, la prestación de servicios con oportunidad, haciendo posible un conocimiento más preciso de los problemas que se suscitan en la comunidad.

#### **I.2.2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

a). Se sitúa dentro de la centralización administrativa, puesto que el órgano no se desliga del centro.

b). La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor y el poder central se reserva amplias facultades de la autoridad superior de mando, o sea aquellas de dar ordenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

c) No todos sus servidores públicos de mandos medios tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. dado que realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución.

d) Realizan por medio de actos de carácter material, exigencias de cuentas, practican investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y aquellos que tiendan al conocimiento a sus superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones y competencias otorgadas por Ley y se hace, generalmente, atendiendo a que:

Por razones de territorio se confieren facultades y/o atribuciones a órganos en virtud del espacio dentro del cual puedan ejercerla.

Por materia, deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración, y

Por razón de grado, que tienen lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles. Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo una relación de jerarquía que implica subordinación y dependencia de esos órganos y superioridad de otros. En estos casos, el

órgano inferior y superior conocen el mismo asunto, pero la intervención del que conoce en último lugar está condicionado por la conclusión de funciones del que conoce en primer término.

e). No gozan de autonomía económica; el sostenimiento de estos órganos corre a cargo de la dependencia, institución u organismo que lo crea.

f). Tienen autonomía técnica que constituyen su verdadera justificación y que significa el otorgamiento de facultades y/o atribuciones de decisión, limitadas, supervisadas y de acuerdo al órgano del que dependen.

g). Su competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública, para concretarse en la ley o decreto del Congreso de la Unión, atendiendo a la materia específica y en su determinado territorio.

h). No tienen autonomía jurídica, porque se originan por una ley, un decreto, del Congreso citado o por un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado o del Departamento Administrativo (Reglamento Interior) y cuya naturaleza hay que determinar teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata, excepcionalmente algunos tienen personalidad jurídica propia como el

Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).

i). Sólo puede suprimirseles sus atribuciones y/o facultades, por disposición de un acto como el que los originó.

j). Sus atribuciones son de carácter irrenunciable y sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores.

La desconcentración administrativa en nuestro país ha revestido las formas de delegación política, instituto, junta, consejo, comité, patronato, unión, centro, comisión, etc.

### **1.2.2.3. CLASIFICACION DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

1) La desconcentración en estricto sentido o funcional, se otorga por medio de un acto materialmente legislativo (Ley, Reglamento), en el que se establece la delegación de determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas.

2) Desconcentración vertical o central, consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del superior, delegándole facultades consideradas necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad, equiparada a la del Derecho Mercantil conocido como sucursal o sea es una oficina que depende de la casa matriz y que puede realizar todo acto relativo al objeto de la sociedad

pero con facultades y poderes expresamente limitados y subordinados.

3) Desconcentración horizontal o periférica, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, teniendo la misma materia, aunque no la misma competencia que el órgano superior, ejemplo: La Comisión Nacional Bancaria y sus Delegaciones Regionales.

4) Desconcentración regional o territorial, es variante de las anteriores, que además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional, ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus Administraciones Fiscales Regionales.

5) Desconcentración consultiva, es una forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración.<sup>23</sup>

### **I.2.3. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

Es la última de las tres formas de organización administrativa por requerimientos del Estado contemporáneo, según se dice por los intelectuales, políticos, economistas y demás

---

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit. páginas 510 y 511.

pléyade de personas con tendencias neocolectivistas, en lo general, y en lo particular por los prosocialistas, para tener mayor injerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente, en los aspectos económico y técnico, para dizque tener una mayor y mejor redistribución de la riqueza de la población de un país.

## CAPITULO II

### ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

**II.1. Descentralización administrativa: II.1.1. Concepto; II.1.2. Características; II.1.3. Descentralización por región; II.1.4. Descentralización por colaboración; II.1.5. Descentralización por servicio. II.2. Administración Pública Federal Paraestatal: II.2.1. Constitucionalidad; II.2.2. Reglamentación; II.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Estas empresas son duramente criticadas y férreamente defendidas por tirios y troyanos, debido a la suma importancia que tienen para el derecho, economía y política del país. Se crearon por el Congreso Constituyente de 1917, como una organización desligada del arte de gobernar, dedicadas a la prestación de bienes, comercialización y servicios, sin ánimo de lucro y cumpliendo las órdenes presidenciales. Estas cada vez se han ido configurando, tanto jurídica como económicamente hablando, al reformarse la Constitución, la L.O.A.P.F. y crearse la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

#### II.1.1. CONCEPTO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Andrés Serra Rojas define la descentralización administrativa diciendo que: "es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo"<sup>24</sup> y Rogelio

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit. página 550.

Martínez Vera expresa que es “una organización administrativa de derecho público, entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Poder Ejecutivo Federal, pero sujetos en múltiples aspectos a su rubricidad, dirección y orientación”.<sup>25</sup>

## **II.1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La descentralización se distingue de la desconcentración, en que implica la creación de órganos dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que funcionan íntimamente ligados a la Administración Pública por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos, y en la desconcentración no existe personalidad jurídica propia, actúa a nombre de su Dependencia y normalmente su patrimonio se encuentra dentro del mismo patrimonio de la A.P.F., y sólo excepcionalmente, llega a tener patrimonio propio.

Asimismo, poseen autonomía orgánica y técnica, supone la existencia de un servicio público de bienes o servicios, tiene prerrogativas propias ejercitadas por autoridad distinta del poder central y puede oponer a éste su esfera de autonomía; es creada por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal; tiene relación diversa de jerarquía con los órganos centrales; pueden desconcentrarse.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, 5a. edición, Editorial Banca y Comercio, S.A., México, 1978, páginas 190 y 191.

<sup>26</sup> Martínez Vera, Rogelio, *ob. cit.* páginas 192 y 193.

### II.1.3. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION

Como reflexión estimamos conveniente ser cuidadosos para no confundir la descentralización administrativa, que corresponde única y exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Local o Municipal, con la descentralización política del Estado Mexicano, que corresponde a la forma de Gobierno y cuyo estudio compete a la Teoría General del Estado y al Derecho Constitucional.

Tradicionalmente se ha clasificado la descentralización administrativa por: a) región; b) servicio y c) colaboración, con el objeto de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales; en otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos y por último, también ocurre que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por particulares que no forman parte de la misma administración.

A este tipo de descentralización por región, el maestro Acosta Romero expresa que "El Municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico y además el propio Municipio puede tener en su organización las formas centralizadas, desconcentrada o descentralizada, de administración";<sup>27</sup> por ello deducimos que tenga el carácter de

---

<sup>27</sup> Acosta Romero, Miguel; ob. cit. página 504.

organismo descentralizado por región.

La descentralización por región en su concepción clásica, es una forma de organización política y no administrativa, su establecimiento obedece a imperativos de orden democrático, como es facilitar la participación de los gobernadores en los negocios públicos de un territorio determinado.

Se ha señalado como ejemplo de descentralización administrativa territorial al municipio, partiendo del artículo 115 Constitucional, que lo hace base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros.

Sin embargo, el municipio no se encuentra en el ámbito de la Administración Federal y, por tanto, no es una forma de descentralización de ésta.

Por otra parte, las características políticas y administrativas del municipio, en especial las de participación e independencia, se exigen a la organización funcional descentralizada de la Administración Pública; al carecer de ellas se niega la existencia del sector sin considerar que tanto la organización central como la descentralización integran la A.P.F.

#### **II.1.4. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR COLABORACION**

Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y aunque éstos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública.

#### **II.1.5 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO O TECNICA**

En la descentralización administrativa técnica o por servicio funcional, los órganos tienen las siguientes características:

- 1) Son creados invariablemente por una Ley o Decreto, en la cual se precisan sus atribuciones y se regula su funcionamiento.
- 2) Tienen personalidad jurídica propia y pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, dentro de lo que autorice su Ley Orgánica.
- 3) Tienen patrimonio propio y distinto del que corresponde a la A.P.F.; requieren de subsidios oficiales, el propósito ¿ideal? es que lleguen a ser autosuficientes, para evitar que sean una carga para el Estado.

4) Prestan servicios públicos, de tipo técnico o científico, para lo cual cuentan, en sus órganos directivos, con personal capacitado en la materia.

5) Funcionan bajo la dirección de Consejos Técnicos, que gozan de autonomía para la toma de decisiones internas en cada organismo.

6) Están sujetos a la intervención del Gobierno Federal, en ejercicio de las facultades que éste tiene para el control de la legalidad y la vigilancia de sus actos; estas facultades se limitan a observar que cumplan con las obligaciones que señala la propia ley que los creó.

7) Los funcionarios tienen responsabilidad personal y efectiva, por las faltas que cometan en el desempeño de su encargo.

8) La base jurídica de la descentralización técnica se encuentra en la L.O.A.P.F., artículos 1o. tercer párrafo, 3, 45, 46 y 47, así como en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, en sus artículos 1o., 2, 3, 4, 5, 14, 15, 16, 28 y 40 principalmente y que analizaremos más adelante.

9) La descentralización técnica presenta ventajas, destacando las siguientes:

Entrega el manejo del servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, para procurar la satisfacción de las necesidades de la población.

Otorga cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga el poder del cumplimiento de ciertas obligaciones, permitiendo que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo.

Crean un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado. Esta ventaja no se altera por la obligación de rendir cuentas ante el Congreso, porque pueden administrar su patrimonio, conforme a su propia ley.

Podrían sostenerse con sus propios recursos, esto es, ser autosuficientes, cuando su desarrollo así lo permita.

10). También se presentan las inconveniencias siguientes:

Que el organismo, por su autonomía, presentara resistencia a la realización de reformas para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

La multiplicación de los organismos descentralizados origina pugnas entre ellos, cuyo resultado es el desorden de la administración y una cuantiosa erogación para este año de 1996 prevista en N\$ 171,204,465,500.00 (CIENTO SETENTA Y UN BILLONES

DOSCIENTOS CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS PESOS 00/100),<sup>28</sup> más lo que se autorice extraordinariamente.

Al tener un presupuesto especial, están contrariando el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado.

El régimen patrimonial y financiero de la descentralización técnica, como parte que es de la A.P.F. Paraestatal, cambió notablemente a partir de la expedición de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de Entidades Paraestatales, porque se establecieron sistemas de control en los ingresos y egresos de las mismas, que anteriormente no existían. La razón fundamental de ello, la encontramos en los frecuentes peculados de que han sido objeto las empresas paraestatales, aún en los casos donde no han existido denuncias, resulta inexplicable que empresas que son productivas y que estando trabajando al máximo de su capacidad, constantemente estén reportando que operan con pérdidas.

Los cambios referidos, se encuentran en el artículo 31, fracciones XIV, XVI, XXI y XXIII de la L.O.A.P.F. que señalan, entre las atribuciones de la S.H. y C.P., proyectar y calcular los egresos de la A.P.F. Paraestatal; autorizar sus programas de inversión; regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación de obras públicas realizadas, consolidar los estados financieros emanados de las contabilidades comprendidas

---

<sup>28</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1995

en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Entre los organismos con descentralización técnica o descentralizados por servicio funcional, más conocidos, podemos mencionar a: Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Patronato del Ahorro Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros más; pero baste con recordar que "llegaron a funcionar más de 1115 entidades paraestatales".<sup>29</sup>

En consecuencia, no estamos de acuerdo con la clasificación tradicional de la descentralización administrativa, puesto que en México la única forma admisible es la descentralización administrativa técnica, también llamada descentralización por servicio funcional o institucional; debiendo descartarse la descentralización por región y por colaboración, que han sido tomadas de la Doctrina Francesa, y que no se acoplan a la organización jurídica y política de México.

## **II.2. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL**

En todos los tiempos, es frecuente que las distintas autoridades gubernamentales emitan actos para determinar una situación jurídica, sin el respaldo constitucional, haciendo

---

<sup>29</sup> Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1988, Presidencia de la República.

caso omiso del principio de derecho de que los órganos de gobierno pueden actuar en base a una disposición jurídica expresa, tal es el caso de las empresas paraestatales creadas visceralmente sin coto constitucional, siendo que hasta 1981 y 1983 se reformó nuestro máximo ordenamiento para darle base constitucional a la creación de estas empresas.

### **II.2.1. CONSTITUCIONALIDAD**

En el año de 1981 se modificó el artículo 90 Constitucional, para justificar la creación de las innumerables entidades paraestatales ocurridas durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez y las que llevaba en ese año su correligionario y amigo de la infancia Lic. José López Portillo y Pacheco y por la crítica intensa de la sociedad mexicana para continuar creando más paraestatales al margen de la ley, que éste ya no podía soportar.

El nuevo texto constitucional establece que la A.P.F. será centralizada, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso y distribuirá los negocios del orden administrativo a cargo de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y además definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales con la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, agregando que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades y el Ejecutivo Federal o entre ellas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

## II.2.2. REGLAMENTACION

Al establecer en nuestro máximo ordenamiento jurídico que la Administración Pública Federal es descentralizada y paraestatal, fue necesario detallar, concretar tal disposición jurídica genérica en dos ordenamientos que son las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal Paraestatal, analizada en el numeral 1.2 "Formas de Organización Administrativa" del presente trabajo y la Federal de Entidades Paraestatales.

## II.2.3. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

Por medio de esta Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>30</sup>, el Gobierno detalló la regulación de la intervención económica.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados a la que fue turnada para su estudio y dictamen señaló: "El Estado en la economía se ha convertido en un factor fundamental en los planes y programas de desarrollo, afirmando que "en México esta participación está contemplada en los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución".

Esta Ley constituye un ordenamiento dirigido a la Administración Pública, persigue objetivos macroeconómicos, en un momento en que ya resultaba difícil armonizar y articular

---

<sup>30</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, reformada por Decreto del 24 de julio de 1992.

la operación de la empresa pública con un sistema de control gubernamental que implicaba multiplicidad de organismos y escalafones controladores por disposiciones legales. como la ahora ya abrogada Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y varios ordenamientos que ataban el funcionamiento de las empresas al cumplimiento de requisitos previos que la agobiaban y de los que libera la Ley de la materia.

La Ley se expidió para equilibrar autonomía y control, así como para eficientar la marcha interna de cada organismo y empresa.

Esa finalidad se persiguió mediante la regulación sobre el propósito, administración, responsabilidad y control público en las entidades paraestatales, para atender problemas de planeación, organización administrativa, sistema de toma de decisiones y ejecución de las mismas, operación presupuestal, financiera, de comercialización de bienes y prestación de servicios y control preferentemente interno y continuo.

En el rubro de organización administrativa, la Ley en mención sentó las bases para lograr mejores niveles de eficiencia, adecuada división y distribución del trabajo, correcta delegación de autoridad y responsabilidad y una más fácil comunicación vertical y horizontal que asegure la coordinación de los órganos; todo esto, al disponer, por ejemplo, en los artículos 50 y 59 que los Programas Anuales deberán contener la descripción detallada de

objetivos, metas y unidades responsables de ejecución y que los Directores Generales tomen las medidas pertinentes con la finalidad de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz, formular programas de organización, planear el desarrollo, capacitación y adiestramiento de los recursos humanos y proponer al órgano de gobierno fijación de sueldos conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente. Facultades que han contribuido a resolver problemas de deficiente organización, excesiva centralización, fallas de coordinación y comunicación, retribuciones de trabajo insuficientes.

Las probabilidades para el pretendido equilibrio entre autonomía y control gubernamental, lo representan las disposiciones relativas a toma de decisiones, ejecución de las mismas y operación presupuestal.

Esta Ley, en estricto derecho es Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, que introdujo modalidades muy importantes en nuestro régimen jurídico.

En lo particular detalló y amplió la regulación de la Administración Pública Federal Paraestatal al lado de la Centralizada, a fin de que el Poder Ejecutivo Federal se auxiliara de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, en su tarea cotidiana de intervenir en la economía del país.

Dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal surge el concepto de empresa pública. Este concepto obedece a una ascendente figura del derecho privado y del derecho mercantil que ha tenido una gran importancia en la vida económica y social de México: La empresa mercantil, que trataremos más adelante en el capítulo correspondiente.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales se constituyen, de acuerdo con el artículo 9, por representantes de diversas Secretarías de Estado, con la obligación para dichos representantes de pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver los Organos o Comités Técnicos, de conformidad con las facultades que les otorga la Ley y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Con ello, se pretende que los miembros de los órganos de Gobierno asuman total responsabilidad para: concientizarse de los problemas; identificar su naturaleza; analizarlos y desarrollar soluciones alternativas; evaluar las opciones, sus puntos fuertes y débiles; elegir y tomar la solución óptima, así como darle seguimiento, puesto que su instrumentación corresponde al Director General y unidades administrativas de la empresa pública.

El artículo 58 faculta a los órganos de Gobierno para aprobar los presupuestos y programas financieros, excepto aquéllos incluidos en el Presupuesto de Egresos anual de la Federación o de la Jefatura del Distrito Federal, para que el ejercicio del gasto corriente, de inversión física y financiera sea oportuno en relación con las metas programadas.

El propio precepto indicado, también atribuye a los órganos de Gobierno la facultad de aprobar bases y programas generales que regulen convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, lo que permitirá en función de la particularidad de cada empresa, atender problemas de procedimientos de compras, almacenamiento, suministro y transporte, control y manejo de inventarios, etc., desde luego observando las leyes aplicables.

En el tema de comercialización de bienes o prestación de servicios, la aludida Ley autoriza a los Organos de Gobierno para fijar y ajustar los precios de bienes y servicios, con excepción de aquellos que determine el Ejecutivo Federal.

En este punto y en virtud de una interpretación integral del ordenamiento de que se trata, se observa el reiteramiento de que la operación de las entidades produzca un rendimiento directo o indirecto en donde la política de fijación de precios tiene que ver con un futuro de mejor desarrollo de la empresa pública sobre las bases de una economía sana.

Sería muy difícil encontrar entidades con funciones de carácter social o de promoción económica cuyos resultados no pueden juzgarse por las normas que proporciona los precios, los costos y las utilidades inmediatas, sin que deba tomarse en cuenta el efecto que su operación ejerza en el conjunto de la economía; creemos que la Ley proporciona la tesis de "privatizar las utilidades y nacionalizar las pérdidas", congruente con la razón

(política) de existir de la empresa pública, el artículo 32 de la Ley mencionada ordena que cuando la actividad de alguna empresa de participación estatal mayoritaria no sea prioritaria o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, (nuevamente, política) se procederá a una enajenación o, en su caso, a su disolución o liquidación. En el primer supuesto, con el objeto de fortalecer al sector social, los trabajadores organizados de la empresa tendrán derecho a adquirir la parte que corresponda al Estado, en igualdad de condiciones.

La ley referida, así como nuestra ley de leyes, técnicamente y en el fondo son muy avanzadas, ahí existe poco problema. El problema total, es cuando pululan gran cantidad de estas entidades, entonces es cuando se necesitan muchas y complicadas leyes y reglamentos, para regular las muchas y complicadas entidades paraestatales, (así como muchas y complicadas e innecesarias Secretarías de Estado).

Dicha ley contiene afirmaciones ambiguas desde el dictamen que aprobó el Congreso de la Unión al votarla, cuando expresa que, dada la participación del Estado en la economía, ésta se ha convertido en un factor fundamental en los planes y programas del desarrollo de cualquier país, sin importar su ideología (SIC).

Estamos en desacuerdo, porque las reformas constitucionales postulan una participación del Estado en la economía y fueron más allá, a establecer la rectoría del Estado, cerrando el círculo de la ideología colectivista.

En el mismo dictámen se anota que la participación del Estado en la economía ha sido factor fundamental en los planes y programas de desarrollo del país, lo cual dista mucho de ser verdad.

Se continúa expresando que nuestro actual sistema de economía pública reserva el cuerpo de materias estratégicas a la competencia exclusiva del Estado y permite que en el cuerpo de las materias prioritarias concurren el Estado y los sectores social y privado; originando la expedición de la Ley que regula a las Entidades Paraestatales, para prever en lo general la normatividad de funciones exclusivas y la normatividad de funciones en concurrencia, a partir de la división inicial proclamada por el artículo 90 Constitucional, de ramas pertenecientes a la vertiente centralizada y de ramas pertenecientes a la vertiente paraestatal.

Estimamos que la congruencia entre las reformas constitucionales básicas y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ha obedecido a un tránsito técnico y lógico, buscando que sea plenamente jurídica la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y la conservación del control, también jurídico, de dichas entidades.

El Congreso de la Unión determinó que la regulación jurídica de las entidades paraestatales debería tender a cumplir a la existencia y organización simplificada de las entidades paraestatales, así como a la adecuación de los controles, a la rectoría y a la tutela

del Estado, y finalmente al robustecimiento y control de la autonomía de gestión.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene satisfactoriamente el propósito de limitar y organizar al sector de su objeto, así como de mantener el equilibrio entre la necesaria autonomía de gestión, que se requiere en toda empresa para alcanzar sus propósitos y la indispensable vigilancia que el Estado, al través de sus órganos, debe ejercer sobre sus entidades y este equilibrio es más valioso en cuanto reconoce diferencias entre las distintas entidades paraestatales. Como consecuencia de ello, ordena que cada una de ellas tenga su propio estatuto.

Contiene la Ley otra innovación importante: No sustrae a las empresas públicas de las disposiciones de sus estatutos o bien, de las disposiciones de la legislación mercantil, regula lo que es particular sobre el carácter de empresa pública, pero no la convierte en entidades al margen de la legislación mercantil del país. Muestra una aspiración de simplificar, dado que algunas de las facultades que corresponden a Asambleas de Accionistas pueden, de no existir inconveniente para ello, quedar también encargadas a las Juntas de Gobierno o Consejos de Administración, tal como es la distribución de utilidades, pero no se conculcan los derechos de las minorías, a quienes se respeta conforme a los estatutos.

Dentro de este mismo espíritu debe considerarse la función del Comisario Público, otorgándole la facultad no sólo de revisar los libros y cuentas de la Sociedad, sino evaluar su desempeño, la eficiencia con la que actúe y en general, fungir como vigilante de la empresa

para que, con toda oportunidad, puedan sugerirse y adoptarse las medidas preventivas o correctivas necesarias.

Esta figura de Comisario Público, no impide que exista a la vez un Comisario designado por las minorías, en cuyo caso éste tiene las facultades que la Ley General de Sociedades Mercantiles les otorga.

Sin embargo, la Ley no se detiene simplemente en la designación de un Comisario sino que, además, señala la creación de órganos internos de control que, complementando la tarea del Comisario y con mayor frecuencia la del Director General, coadyuven al buen cumplimiento de los programas internos de auditoría, necesarios para que dentro de la propia empresa se cuide la debida observancia de las Leyes y el cumplimiento de sus metas, programas y compromisos. Quede también plasmada, como recurso a ser utilizado cuantas veces sea necesario, la facultad de la Secretaria de la Contraloría para realizar visitas y auditorías especiales sobre cualquier tema que considere conveniente, y aplicar las medidas correctivas necesarias. Es decir, la autonomía de gestión que se otorga a las paraestatales en manera alguna implica la pérdida de responsabilidad y control por parte del Gobierno Federal.

La Coordinadora del Sector conjuntamente con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría harán compatibles los requerimientos de información que se demanden a las empresas, que como hasta ahora, las Entidades Paraestatales tengan que

destinar cuantiosos recursos humanos y económicos para elaborar y enviar información a diversas Dependencias en formatos distintos, con datos muchas veces repetitivos y a la vez permitiendo crear un mejor sistema de información, más amplio, pero de cumplimiento en una sola vez, de conformidad con el artículo 10.

En lo que concierne a los Directores Generales, se establece como requisito de nombramiento el haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimientos y experiencia administrativa. El proyecto original contenía una especificación de tiempo, que en la Ley aprobada no existe y quizá con razón, dado que no siempre la permanencia larga en un puesto es garantía del cumplimiento y desempeño eficiente de otro.

Quedan también incorporadas en la Ley dos figuras novedosas:

Se estableció la creación de los Comités Técnicos del Consejo y los Comités Mixtos de Productividad, para profundizar en los asuntos planteados al Consejo de Administración o bien, delegar en algunos miembros de éste, funciones específicas, de acuerdo con su particular responsabilidad y experiencia, y pudiera darse la formalidad necesaria a los acuerdos tomados en un pequeño grupo; así como por la necesidad, evidente a todas luces, de que el país avance en este terreno, para convertirnos en un país moderno y competitivo.

De toda la Ley, es la fracción XIII del artículo 58, en la que se menciona la palabra utilidad. Para las empresas privadas la doctrina y la legislación señalan que es característica

de las Sociedades Mercantiles el ánimo de lucro, como distintivo frente a las sociedades o asociaciones civiles, este no es el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria, según se dice no porque la utilidad les sea ajena por naturaleza sino porque su objetivo no es ser rentables, pero sí beneficia económica e ideológicamente al grupo en el poder.

Conforme a derecho, el objeto de la empresa pública es operar en una área prioritaria y ello, con la participación sectorial que le corresponda, es decir, en la medida en la que su actividad contribuya a la realización del Programa Nacional de Desarrollo.

Pero debiera ser, que en la realización de este Programa sea necesariamente una premisa el obtener excedentes entre los ingresos y los gastos, así como cumplir en forma adecuada y oportuna con la función que le ha sido encomendada, de acuerdo con los recursos técnicos, humanos y financieros que le han sido asignados.

Los organismos descentralizados debieran obedecer fundamentalmente a las necesidades de satisfacer con eficiencia la prestación de un servicio público, que no siempre es así, y que por regularidad y características particulares no puede el Estado cumplir con los elementos que les son propios, por lo que requiere encargarlos a otros organismos de la Administración Pública, para que al través de la especialización profesional requerida, cumpla con tales requerimientos.

## CAPITULO III

### EL INTERVENCIONISMO ECONOMICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

**III.1. El interés del Estado y de los gobernantes en la economía. III.2. La Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. III.3. La empresa pública y la planeación nacional. III.4. El marco jurídico de la economía mixta mexicana; III.4.1. Artículos 25 y 28 Constitucionales: Consolidación del intervencionismo gubernamental; III.4.2. El sector público; III.4.3. El sector social; III.4.4. El sector privado.**

Dentro de la Administración Pública Federal existe una norma no escrita siguiente: "Estás aquí para que aportes argumentos jurídicos en apoyo de que el asunto se resuelva conforme a lo solicitado por el Jefe y no para que me digas que jurídicamente no se puede, aduciendo que no está contemplado en la Constitución o en alguna otra disposición legal".

Con lo anteriormente expresado, se pretende ejemplificar, que los gobernantes tienen la mentalidad de que no interesa que conforme a derecho no sea factible realizar algún acto jurídico que afecte la esfera jurídica de los obligados, como sucedió con el asunto tan relevante de la estatización, expropiación o nacionalización de la banca. Bastó que el Presidente de la República, Lic. José López Portillo y Pacheco, lo ordenara y lo diera a conocer en su último informe de gobierno, por cierto con lágrimas, para que se consumara, basándose en el argumento "por causas de interés nacional", o a causa de los "saca dólares", cuando en realidad su política económica socialista aplicada, no había funcionado.

Con un solo ejemplo, se pone de manifiesto que cuando los gobernantes quieren justificar lo injustificable, les es muy fácil, porque no existen en México los contrapesos para que la ley se cumpla conforme a lo que se establece en la misma y en consecuencia tratándose de la entidades paraestatales, es algo similar. Existieron sin tener disposición Constitucional que las respaldara, cuando quisieron reformaron el máximo ordenamiento jurídico para otorgar a dichas entidades de la base Constitucional necesaria.

Luego entonces, existen o se inventarán todos los argumentos para justificar la intervención de los gobernantes en la economía de México, cuando se quiera crear las multicitadas entidades paraestatales, como a continuación veremos.

### **III.1. EL INTERES DEL ESTADO Y DE LOS GOBERNANTES EN LA CONOMIA**

La empresa pública en México surge por los más variados motivos, desde su creación por acto exclusivo del Estado o con participación de los sectores privado y social.

Ha sido por causa de impuestos no pagados o financiamientos no cubiertos o por mantener la fuente de trabajo o por proteger a los acreedores de ella o por evitar su disgregación y su liquidación, y sobre todo, por la atribución del Estado en materia de fomento de la economía.

También se ha justificado la empresa pública, explicando que existen actividades de interés colectivo en las cuales resulta dudoso obtener ganancias y por lo mismo ningún empresario privado invierte su dinero en donde tiene poca posibilidad de lucrar o muchas veces por la convicción de que va a perder lo invertido, sin embargo, el Gobierno tiene que arremeter tales empresas, consideradas no como inversión, sino por el beneficio colectivo que van a reportar por ejemplo, llevar la energía eléctrica a una comunidad lejana y carente de medios económicos o construir una carretera en la sierra, son cuestiones que no le interesan a la iniciativa privada, porque no reportan lucro, sin embargo, el Estado tendrá que realizar esas obras, porque la electrificación y la comunicación constituyen la infraestructura para lograr el progreso de esas regiones apartadas. En estos casos, las empresas públicas operan con cifras rojas, pero, se dice, no debemos llegar al extremo de generalizar, afirmando que todas las empresas públicas deban ser buenas perdedoras.

Al respecto, el Lic. Ruíz Massieu ha dicho que "... esta tarea del Estado llevó a que algunas entidades públicas hayan financiado nuevas empresas o hayan tenido o tengan participaciones accionarias de su capital de manera minoritaria y transitoria, como aliento, habiéndose determinado dentro de una interpretación jurídico formalista, la sola toma de un paquete accionario para estatizar a una empresa que no tiene vocación paraestatal".<sup>31</sup>

Como se ve al correr el tiempo y mediante la acción del gobierno en la economía, se fue estructurando un obeso sector público paraestatal, no necesariamente fuerte, por la

---

<sup>31</sup> Ruíz Massieu, José Francisco; Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, primera edición, 1981, página 196.

También se ha justificado la empresa pública, explicando que existen actividades de interés colectivo en las cuales resulta dudoso obtener ganancias y por lo mismo ningún empresario privado invierte su dinero en donde tiene poca posibilidad de lucrar o muchas veces por la convicción de que va a perder lo invertido, sin embargo, el Gobierno tiene que arremeter tales empresas, consideradas no como inversión, sino por el beneficio colectivo que van a reportar por ejemplo, llevar la energía eléctrica a una comunidad lejana y carente de medios económicos o construir una carretera en la sierra, son cuestiones que no le interesan a la iniciativa privada, porque no reportan lucro, sin embargo, el Estado tendrá que realizar esas obras, porque la electrificación y la comunicación constituyen la infraestructura para lograr el progreso de esas regiones apartadas. En estos casos, las empresas públicas operan con cifras rojas, pero, se dice, no debemos llegar al extremo de generalizar, afirmando que todas las empresas públicas deban ser buenas perdedoras.

Al respecto, el Lic. Ruiz Massieu ha dicho que "... esta tarea del Estado llevó a que algunas entidades públicas hayan financiado nuevas empresas o hayan tenido o tengan participaciones accionarias de su capital de manera minoritaria y transitoria, como aliento, habiéndose determinado dentro de una interpretación jurídico formalista, la sola toma de un paquete accionario para estatizar a una empresa que no tiene vocación paraestatal".<sup>31</sup>

Como se ve al correr el tiempo y mediante la acción del gobierno en la economía, se fue estructurando un obeso sector público paraestatal, no necesariamente fuerte, por la

---

<sup>31</sup> Ruiz Massieu, José Francisco; Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Litusa, México, primera edición, 1981, página 196.

variedad de causas que lo hicieron nacer y crecer, convirtiéndose, en la mayoría de las ocasiones, en un lastre para la economía nacional.

Para efectos del presente trabajo, separamos a la empresa de gobierno de la empresa pública, es decir, aquellas entidades cuyo objeto es promover, patrocinar o realizar determinados fines en diversos terrenos de la cultura, la educación o la salud pública, para quedarnos sólo con aquellas cuyo objeto es la producción económica de bienes, su comercialización o la prestación de servicios.

No obstante la limitación conceptual apuntada al ámbito de la empresa pública, es muy dilatado. En su origen, abarcó casi cualquier campo, sin que hubiese una política definida al respecto, que respondiera a un verdadero interés nacional. Marcos Kaplan, en este orden de ideas, observó que en cualquier terreno de la economía nacional se siembran o pueden sembrarse las empresas públicas, "puede afirmarse que repetidamente nacen por verdadera fuerza silvestre y se desarrolla en la misma forma. El terreno público, es fecundo en empresas públicas silvestres".<sup>32</sup> Así se las gastan.

El Estado ha mantenido la rectoría económica en sectores estratégicos de la economía, como la construcción de la infraestructura y el impulso del desarrollo social y al mismo tiempo, ha otorgado una serie de estímulos y de apoyos para el sector privado de la economía y para el social. De esta manera ha ejercido la rectoría del desarrollo que le corresponde, constitucionalmente las que reconocen la propiedad privada, limitada a los

---

<sup>32</sup> Kaplan, Marcos; Estudios de Derecho Económico, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, página 75

dictados del interés público. Teniendo como base el débil mandato constitucional y dentro del propósito de reestructurar nuestra economía nacional, las autoridades mexicanas realizaron durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, un proceso de desincorporación de las empresas cuya actividad no fue prioritaria o estratégica y que, por lo tanto, no respondieron en manera directa a los supremos intereses de la nación.

### **III.2. LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA**

Esta Ley<sup>33</sup>, su Reglamento de los artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14 y 16 a 20<sup>34</sup> y los demás decretos que de ella emanan, han sido los documentos jurídicos más importantes por los que el Gobierno interviene en la economía nacional, facultado por aquella conforme al artículo 1o. que a la letra establece:

“Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan.

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado;

II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país;

<sup>33</sup> Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1950 y reformada mediante Decretos publicados los días 6 de marzo de 1959, 8 de enero de 1980 y 13 de enero de 1986, principalmente.

<sup>34</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero y 27 de febrero de 1951, con sus Decretos de Reformas de los días 17 de enero y 21 de octubre de 1977 y 24 de agosto de 1978.

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

V.- Productos de las industrias fundamentales,

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;

VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana; y

VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieren a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridades competentes y fundados en la ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley", como aconteció posteriormente con el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

Esta Ley se promulgó para regular y encauzar la anomalía que existía, como siempre lo es, a las etapas de la postguerra, y su vigencia hasta nuestros días, se fundó en la fracción X del artículo 3o. Constitucional, en relación con el 28 y 131, facultando al Poder Ejecutivo a controlar precios, establecer distribución, racionamiento, prioridades de todo

tipo de mercancía nacional y al comercio exterior, como medida populista.

Respecto de esta ley debemos anotar que ha tenido beneficios a corto plazo deteniendo una escala de precios en forma ascendente, la que en primera instancia beneficia y agrada al vulgo y a las personas iniciadas en la materia económica de la tendencia de las economías centralmente planificadas.

De esta medida se han aprovechado diversas personas que se autodenominan empresarios, quienes se han acercado a diversos funcionarios públicos para obtener utilidades marginales a costa de subsidios, restricciones a otros comerciantes y al comercio exterior, con impuestos y gravámenes para que otros productos sean más caros y difíciles de conseguir, dando como consecuencia la creación de industrias de "invernadero", que al estar protegidos por el gobierno ofrecen productos de mala calidad, caros, que al mediano plazo se revierten los beneficios propiciando la existencia de dependencia del gobierno y de la tecnología extranjera, aislamiento de nuevas técnicas de mercadotecnia, progreso lento y consecuentemente, atraso.

Lo dicho en el párrafo anterior se pudo comprobar fehacientemente durante 1985, cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado tomó la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.A.T.) y los "empresarios" de la "industria de invernadero" protestaron oponiéndose a tal ingreso, alegando que aún no

estaban preparados, que aún no era el tiempo, que se iba a descapitalizar el país, .... etc., etc.

Esto fue lo que ocasionó el proteccionismo.

### **III.3. LA EMPRESA PUBLICA Y LA PLANEACION NACIONAL**

En nuestro país desde hace más de 50 años, la planeación se concibió como necesaria para orientar y promover las transformaciones sociales, de acuerdo con las condiciones de cada momento.

Es así, que el objeto de la Ley de Planeación de 1930 fue la de inventariar ampliamente los recursos naturales del país y reorganizar la actividad económica y social; el Plan Sexenal de 1934-1940 proporcionó una visión del cambio estructural que el gobierno consideraba que demandaba la sociedad en esos momentos.

En el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958, se utilizaron las Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento, considerando primordial la definición de marcos generales para fijar metas de crecimiento económico y precisar las directrices que permitirían a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos, o bteniendo en planeación regional importantes experiencias, principalmente en la planeación de cuencas hidrológicas que abarcaban varias entidades federativas, tales como las del Lerma y del

Papaloapan.

El Plan de acción inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y social 1966-1970, establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos

En los setentas se organizaron unidades de programación en las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales, para avanzar en la base administrativa de la planeación, dando comienzo a que el Estado se inclinara hacia la tendencia a descentralizar la producción, comercialización de los bienes y servicios para iniciar globalmente lo que se conoce como la economía centralmente planificada, dizque para diseñar ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, ubicando la planeación como la actividad prioritaria. Esto no obsta para no reconocer que se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de los planes sectoriales.

A partir de 1976, la planeación adquirió mayor impulso con la reforma administrativa, por la que se adaptaron las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos: global, sectorial y estatal, difundiendo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en las Dependencias Federales y en los Estados de la República. Diversos planes y programas se elaboraron en esas fechas para atender aspectos de la vida nacional como el agropecuario, pesquero, industrial, turístico, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología,

que confluyeron al Programa Anual de Desarrollo 1980-1982.<sup>35</sup>

Al iniciarse la Administración del Presidente Miguel de la Madrid, el proceso culminó con una nueva ley pues, por una parte, se modificó y perfeccionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expidió la Ley de Planeación, legislación que con la Ley de Entidades Paraestatales, cohesionaron a las facultades y obligaciones para ejercer y cumplir por parte de los administradores de las empresas públicas.

Para mejor entender el universo en el que se desenvuelve la administración de la empresa pública es preciso, en primer término, recordar el artículo 26 Constitucional, que establece la obligación para que el Estado organice un sistema de planeación democrática del desarrollo. Los planes que de ese sistema se deriven, de acuerdo con la ley correspondiente, son obligatorios para la empresa pública, en tanto que son inductivos para el sector privado.

El Plan Nacional de Desarrollo, se traduce en programas sectoriales en áreas de su competencia.

A todo el control de la empresa, el gobierno ejerciendo sus facultades de dueño, obliga a que la actividad de sus empresas se inscriba dentro de esos programas, para darle congruencia a todo el sector público.

---

<sup>35</sup> Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, segunda edición, abril 1985. Secretaría de Programación y Presupuesto. página 19.

Existe la obligación de elaborar programas institucionales a corto, mediano y largo plazo, puesto que, si los planes son correctos, deben tener un horizonte de ejecución adecuado a los grandes proyectos que los mismos encierran y por ello se autoriza a tomar compromisos a plazos mayores de un año o ejercicio presupuestal. Este marco se complementa con autonomía de gestión, es decir, una vez que la empresa pública ha definido la porción que dentro de la actividad económica y social del país le corresponde, cuenta con la autoridad y autonomía necesarias.

La remisión a los textos constitucionales es inquestionablemente válida, ya que ellos definen el proyecto nacional y de ahí que sean de análisis obligado los artículos 25, 26, 28, 90 y el 93 Constitucionales que, por una parte, definen la rectoría del Estado, incorporan a nuestro proyecto social la necesidad de la planeación y su cumplimiento, precisan las áreas estratégicas, materia y objeto de organismos descentralizados, esbozan las áreas prioritarias en las que puede haber concurrencia con los sectores privado y social, establecen que la Administración Pública, se integra también por el sector paraestatal y, finalmente, otorgan facultades especiales al Congreso de la Unión en lo que se refiere a la inspección de los organismos paraestatales.

Lo estratégico está definido en el artículo 28 Constitucional, particularizando sus materias, aún y cuando, para cuidar la permanencia del texto de la Ley Suprema, se deja al Congreso de la Unión la facultad de definir otras áreas. Lo prioritario está ambiguamente establecido en la Ley, quien indica que serán áreas prioritarias particularmente las tendientes

a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares (¿?), dicen que lo prioritario indudablemente tiene una connotación de tiempo, de coyuntura y no puede, sin el riesgo de crear una disposición sin posibilidad de cumplimiento, definirse rígidamente.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se debe definir el propósito nacional y los objetivos del desarrollo, seleccionar, precisar y fijar las políticas y la estrategia económica y social, para esclarecer el sentido y la presencia de la empresa pública en la economía nacional, en respuesta al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía, apoyando, complementando o promoviendo las demás actividades prioritarias del desarrollo nacional, constituyendo la base material con que cuenta el Estado para regular e impulsar la actividad económica y social sectorial.<sup>36</sup>

Es constante en estas reformas Constitucionales la invocación de los tres sectores en que se estima que descansa y en que está dividido el interés nacional: sectores público, social y privado, para el sometimiento global de la economía nacional a un plan nacional elaborado con la presencia de los tres sectores citados, integradores de la economía nacional.

Congruentemente, la Constitución posibilitará el constante intercambio entre los sectores y la planeación para consulta y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de acción a cargo de los respectivos sectores, concretados en instrumentos jurídicos a través de la obligatoriedad de la Ley.

---

<sup>36</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1983, páginas 49 y 50.

El objetivo del sistema construido dentro de nuestra Constitución, es una prevención a un posible o eventual desbordamiento de que pudiera adolecer nuestro presidencialismo, por el mandato de que el Congreso ordene y organice su propia intervención.

Se trató de armonizar los respectivos intereses de los tres sectores, que vertebran el interés nacional y distinguir las materias estratégicas del desarrollo, frente a las materias prioritarias, para deslindar las áreas exclusivas del sector público de las atribuidas a los sectores privado y social y de aquella en que concurran los tres.

El Lic. Carlos Salinas de Gortari estableció, orientó y ejecutó lo dispuesto por la legislación establecida en el sexenio anterior al de él, para concretar materialmente la desincorporación, liquidación, extinción, fusión o transferencia de la mayoría de las entidades paraestatales existentes en su tiempo, dando así, un giro de 180° en su pensamiento y actividades realizadas hasta antes de ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, debido a la mentalidad imperante en la gran mayoría de los mexicanos le faltó valor y decisión para llevar realmente el cambio estructural económico de su "Liberalismo Social" hacia una economía de mercado libre, toda vez que el país no tenía la infraestructura económica para ello, y optó por aplicar una medida política en lugar de económica, que consistió en financiar grandes obras del país como "la Carretera del Sol", la que va de México hacia Guadalajara, como la de Manzanillo, urbanizando municipios tan paupérrimos como el de Chalco, Estado de México, ampliación de caminos y puentes federales, estatales y municipales, dotación de agua potable, alcantarillado, guarniciones,

banquetas, pavimento en muchas colonias de la Capital del país y de sus demás Estados a través, por una parte, de los recursos obtenidos de la venta de las paraestatales y por otra, del financiamiento externo a través de los Bonos de Deuda del Gobierno Federal, como son los Certificados de Tesorería de la Federación (CETES) y los Bonos de Tesorería (TESOBONOS), que los empresarios, principalmente de los Estados Unidos de América, realizaron, engolosinados por altos intereses que les pagaría el Gobierno Mexicano cuando se cumplieran los plazos de sus inversiones, mismos que al conocer el alzamiento militar del grupo autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, los magnicidios del candidato presidencial propuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta y del Secretario General del mismo partido, Lic. José Francisco Ruíz Massieu, acontecidos el 1o. de enero, el 23 de marzo y 27 de septiembre, las tres del año de 1994 pasado y aunado al famoso "error de diciembre", culminó con la estrepitosa y escandalosa devaluación del peso mexicano frente al dólar de los Estados Unidos de América, toda vez que ya no se podía soportar mas tiempo el déficit de la cuenta corriente que tenía nuestro país por las importaciones-exportaciones con el Norte, debido fundamentalmente a que las reservas en dólares que tenía por esas fechas el Banco de México, las había agotado para cubrir a los extranjeros la inversión efectuada en esos certificados y bonos, faltando por cubrir mas de 50,000'000,000 (CINCUENTA MIL MILLONES DE DOLARES), que el resto de los compradores de esos instrumentos de inversión exigían se les pagara inmediatamente, como sucede con todo capital "golondrino".

Luego entonces, del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, el Gobierno Federal se queda con 210 entidades paraestatales en operación: 70 empresas; 38 banca de desarrollo, fondos de fomento y otros fideicomisos; 102 de servicio institucional.

Quedaron 48 en proceso de desincorporación, 35 en liquidación, extinción, fusión o transferencia y 13 en venta.<sup>37</sup>

Cabe aclarar, que lo anteriormente mencionado no fue así expresado en su Plan Nacional de Desarrollo.<sup>38</sup>

En la presente administración se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este importante documento consta de cinco partes: Soberanía; por un Estado de Derecho y un País de Leyes; Desarrollo Democrático y Desarrollo Social, así como Crecimiento Económico.

Este último punto, Crecimiento Económico, es el que se relaciona con nuestro tema y establece que su objetivo estratégico y fundamental, es promover un crecimiento económico, vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la

<sup>37</sup> Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, edición de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como del Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994, páginas 596-610

<sup>38</sup> Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1o de junio de 1989, con fecha del 31 de mayo de 1989, para estar acorde con la ley de leyes.

democracia y en la justicia, con una tasa de crecimiento económica elevada, crecimiento económico para que la población tenga empleos bien remunerados, niveles de bienestar crecientes, con apego a la legalidad del comportamiento social, con justicia distributiva para favorecer un desarrollo político armónico y democrático y que una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual, con una inversión total anual excedente al 24% del producto interno bruto (PIB), financiado con el ahorro externo sano y complementario y no un sustituto del ahorro nacional y para que equivalga su incremento, a fines del presente siglo del 16% al 22% del PIB.

El Plan propone una estrategia de crecimiento que evite la recurrencia de crisis en cinco grandes líneas de estrategia, para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, a saber:

a) Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo.

Las líneas de acción para fortalecer el ahorro interno se realizarían mediante una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión; la promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan la seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores, el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social, como medio eficaz para estimular el ahorro interno; la consolidación del

ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social y el uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno

b) Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica

Respecto a las finanzas públicas, se expresa que el sector público llevará a cabo una profunda reforma administrativa, que además de las diversas actividades realizadas por el sector público como son la planeación, regulación, supervisión y sanción, también realizará las de provisión directa de bienes y servicios al público, con empresas de naturaleza, organización, operación y esquemas administrativos diferentes y diversos, previendo mejorar los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales, mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados, particularmente relevante de los organismos y las empresas paraestatales, a las que se les determinarán metas cuantitativas y financieras, de cuyo cumplimiento se responsabilice a sus cuerpos directivos, así mismo se promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas, revisando los criterios y normas para el registro y control de las finanzas públicas

En el caso de que la función de las entidades no permita su autonomía financiera, se determinarán con mayor precisión los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo transferencias de recursos presupuestales, para que éstas no disminuyan los estímulos a dichas entidades y operen con eficiencia. Referente a los subsidios, se provocará que incidan directamente en los consumidores a los cuales se pretende beneficiar. Estos subsidios deberán ser otorgados en forma transparente para que la sociedad conozca como y a quien se está apoyando.

Se sigue anotando con respecto a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público, que se normará con criterio de eficiencia y equidad, no con propósitos recaudatorios o por su impacto sobre el nivel de precios, con la finalidad de promover el uso racional de los bienes y servicios públicos, que constituyen importantes insumos para el aparato productivo.

Como complemento de esta línea de acción, se mencionan las políticas cambiaria y monetaria.

c) Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento:

Contempla las líneas de acción de empleo y productividad; máximo empleo productivo; capacitación; actualización tecnológica, regulación y fomento de competencia

interna y externa; promoción de las exportaciones de bienes y servicios

En cuanto a la infraestructura e insumos básicos contempla que se promoverá un gasto privado mucho mayor para modernizar y emplear las carreteras troncales; la construcción de nuevas autopistas con capital privado; el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente con capital privado nacional y extranjero; se impulsará la participación privada en la actividad portuaria para fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial comercial y turístico; se confeccionará la operación de las terminales especializadas de contenedores; se privatizará las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios; se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria; se dará un gran impulso al nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones, promoviendo un aumento significativo en la cobertura y en la calidad de servicios importantes en telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos y funcionamiento de redes privadas, acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción en combustibles y electricidad.

Se prevén cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético y en electricidad, alentando la participación privada en la generación de esta energía.

En relación a Petróleos Mexicanos, se ampliará la plataforma petrolera para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales, fomentando la competencia del sector privado y promoviendo una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural, para que estos bienes y servicios alcancen progresivamente estándares de calidad comparables a los internacionales en cumplimiento de la normatividad ecológica.

Para finalizar este inciso, en el Plan se propone que las áreas de participación reservadas al Estado tengan como objetivo maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas, sino que se trataría de evitar premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía, fomentando la participación privada en ámbitos relacionadas que no forman parte de las actividades reservadas, estableciendo que las relaciones que sostengan las paraestatales con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económicos y financieros con que interactúen se sujeten a las mismas reglas de competencia que rigen a las empresas privadas.

d) Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico y aplicar políticas sectoriales pertinentes, cuya relación se lista al final del Plan Nacional de Desarrollo, en 32 programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales

pertinentes.<sup>39</sup>

Después de casi seis meses, el Dr. Ernesto Zedillo (en abril del año de 1996, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) ha emitido algunos Decretos para fortalecer el marco jurídico del sistema de libre empresa anotado en su Plan Nacional de Desarrollo, como lo son las de reformas y adiciones a las Leyes de Instituciones del Crédito, Mercado de Valores, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, del Banco de México; del Servicio de Tesorería de la Federación, Lineamientos Generales para la Apertura de la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano; de Facilidades Administrativas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de fechas 13, 17, 23 y 24 de noviembre, así como del 8, 19 y 21 de diciembre todas de 1995.

#### **III.4. EL MARCO JURIDICO DE LA ECONOMIA MIXTA MEXICANA**

Mucha agua ha corrido y muchas cosas han pasado, desde que en 1911 el maestro Francés Maurice Hauriou,<sup>40</sup> a propósito del caso de los tranvías de Marsella, señalaba que existía una crisis del contrato de concesión.

<sup>39</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

<sup>40</sup> Hauriou, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, segunda edición en español, Editorial Reus, Madrid 1959, página 726.

En efecto, al iniciarse la segunda década del siglo, la concesión de servicios públicos que había tenido gran auge como fórmula para atender necesidades colectivas de las ciudades que advenían a una modernización y organización sin precedente, ya mostraba que al lado de sus bondades, daba lugar a prácticas abusivas y monopólicas.

Las instituciones políticas y sociales aún cuando hayan nacido y fortalecido para satisfacer necesidades reales, si no van evolucionando con el tiempo y las circunstancias, pueden volverse obsoletas.

De ahí que empezó a hablarse, sobre todo en Europa, de la estatización de los servicios públicos, de empresas municipales, de consorcios estatales en campos estratégicos. es decir, de una incipiente intervención del Estado modernos en la vida económica.

Sin embargo, los años siguientes, con la Primera Guerra Mundial y en México con nuestra Revolución no fueron los más propicios para lucubraciones teóricas o búsqueda de soluciones académicas, pero en cambio sí se sucedieron cambios y soluciones administrativas novedosas, para resolver problemas concretos de economía, desordenadas por los trastornos bélicos.

Para los años veintes en Alemania, en Francia y en la misma Inglaterra, se había abandonado la vieja ortodoxia de un Estado liberal a ultranza. No así en Estados Unidos de Norteamérica cuyos hombres de negocios y sociedades, engolosinados con una prosperidad

sin paralelo, sostenían las tesis de la libre empresa y del espontáneo juego de las fuerzas económicas, como un evangelio de progreso.

Sin hablar de la estatización extrema de los regímenes nazi y fascista, que más que soluciones económicas lo fueron políticas, los años treinta y hasta la Segunda Guerra Mundial trajeron lo que se dio en llamar socialismo o intervencionismo de Estado, que como sistemas económicos pretendieron regir los destinos de la humanidad dando lugar a la política, es decir, a gobernar.

Como dice Ernst Forsthoff "La participación activa de la Administración Pública en la vida económica como productor y distribuidor de bienes de primera necesidad" o, según también se expresó por algunos, la actividad económico-lucrativa del erario.

Nunca le ha sido esto del todo ajeno a la Administración Pública, pero hasta los tiempos siguientes a la primera Guerra Mundial no ha adquirido las dimensiones que lo convirtieron en un factor de importancia fundamental y característico de la naturaleza de la Administración Pública moderna".<sup>41</sup>

En el mismo sentido, Laufenburger, más economista que jurista, sostenía en 1939: "La propiedad del Estado semejante a la de los particulares, tiene como misión procurar a la colectividad de ingresos análogos a los que obtienen las personas privadas de sus

---

<sup>41</sup> Forsthoff, Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1958, páginas 96 y 97.

propiedades. El origen de estos ingresos hay que buscarlos en el precio, que funciona directa o indirectamente, al servicio del presupuesto de la colectividad".<sup>42</sup>

De 1910 a 1920, México no podía escapar a estas formas administrativas que iban creándose para resolver los problemas de una sociedad en crecimiento

Ya en el Constituyente de 1917 se empezaron a debatir las nuevas concepciones jurídicas y económicas que por sus estudios o especialidad conocían, no muy profundamente algunos diputados, así, al dictaminarse los artículos relativos al Poder Ejecutivo, se da una confusión explicable que es el origen no sólo de los departamentos administrativos, sino también de los que hoy llamamos genéricamente organismos descentralizados y entonces establecimientos públicos.

La creación de los Departamentos como organismos meramente administrativos, con funciones en ningún caso ligadas a la política, sino al mejoramiento de los servicios públicos, se basó en los establecimientos públicos descentralizados de tipo francés, pero se les denominó y configuró como los departamentos administrativos norteamericanos, que operan en forma exactamente opuesta a la descentralización, como pronto se vio.

Ni los departamentos administrativos iban a ser entidades descentralizadas ni sus funciones de carácter técnico, sino eminentemente políticas, como fueron los Departamentos

---

<sup>42</sup> Laufenburger, Henry: *La Intervención del Estado en la Vida Económica*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1945, página 253.

Agrario; de Trabajo y de Prensa y Publicidad, cuya materia ni el más candoroso consideraría técnicas

Tan fue cierta la confusión conceptual, que cuando en junio de 1937, con motivo de la expropiación de los ferrocarriles se crea el Departamento Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales de México, se ve que no puede funcionar una dependencia de este tipo, centralizada, sujeta a las normas de contabilidad y presupuesto fiscal, sin protección legal entonces para sus trabajadores, cuando lo que requería era un manejo técnico y financiero, en cierto modo semejante al de la empresa privada, de ahí que pronto, en abril de 1938, al advertirse la imposibilidad real del Departamento como estructura administrativa, se creara la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México como corporación pública descentralizada.

El creciente desarrollo del país, la urgencia de dotarlo de una infraestructura moderna, el apoyo que los nuevos grupos empresariales solicitaban de los gobiernos, trajeron el auge del sector paraestatal en todas sus formas: fideicomisos, organismos descentralizados, empresas públicas propiamente dichas, con una característica que no debemos perder de vista, por lo general los funcionarios que los manejaban gozaban de tal autonomía en su gestión que a veces se creaban verdaderos feudos administrativos que actuaban libre y sin coordinación.

De ahí la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1947 y la creación en 1948 de la Comisión Nacional de Inversiones, que no logran poner orden a las entidades sujetas a vigilancia.

En los debates surgidos en el Congreso de la Unión para analizar y aprobar, con las modificaciones que los representantes populares consideraron pertinentes, la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, se hizo evidente que no sólo el tema de la ley, administración de las empresas, sino el papel mismo de la empresa pública en nuestro país es motivo de atención y, en algunos casos, preocupación por parte de nuestra sociedad.

Las opiniones acerca de cual es el papel que le corresponde jugar al Estado en un país como el nuestro, que si bien es abundante en recursos naturales y humanos, no lo es en resultados económicos, ocupará la atención pública mucho tiempo por delante.

Todo mundo es coincidente en que la atención de las necesidades básicas del individuo, tales como alimentación, salud, educación, seguridad y vivienda son responsabilidad fundamentalmente del Estado.

Sin duda todos y nadie más consciente de ello que el Gobierno Federal, quisiéramos ver que el progreso fuese más acelerado en estas áreas fundamentales, pero los resultados son ya evidentes de lo que puede lograrse actuando con el esfuerzo de la sociedad en su

conjunto, coordinado por el Estado

Muchas veces nos olvidamos, en el afán de exagerar nuestras carencias, que no es propio de la casualidad sino por el contrario, de una acción sistemática, el que ya eramos al iniciar la década de los noventas, la décimo tercera economía del mundo y tampoco nunca se es repetitivo cuando se destaca que esto se ha logrado en un clima de libertad, el bien máspreciado de todos nosotros.

Los académicos, políticos, economistas, intelectuales, tratadistas de las diferentes materias en México, sostienen que las entidades paraestatales responden al concepto moderno de la participación del Estado en el Desarrollo Nacional y que no son en nuestro país, la característica esencial del sistema de economía mixta que consagra nuestra Carta Magna. Expresan que las entidades paraestatales no son simple respuesta ni postulado de participación o mero manoseo de la economía por parte del Estado en el desarrollo nacional, sino la respuesta al mandato de rectoría del propio Estado. De lo anterior se deriva que las funciones de rectoría no se satisfacen exclusivamente a través de entidades paraestatales, sino en parte por éstas y en mayor parte a través de órganos señalados del Estado, que lo característico, señalan, es la presencia de las actividades del Estado, en materias de su competencia exclusiva y de otras en que coparticipa o puede hacerlo con el sector social o con el sector privado, pero asumiendo siempre la dirección del crecimiento económico y el empleo de la distribución del ingreso y la riqueza.

Así la mixtura de la economía constituye un supuesto básico de nuestro proceso de desarrollo y que la planeación integral de la economía presupone que la iniciativa pública se ordena y se organiza para que su participación directa en las tareas de producción y de servicios, sea más eficiente y más efectiva.

Nada más irreal, porque no existe un sistema económico puro, toda vez que en la Rusia Soviética al lado de las empresas del Estado existían los Koljoses, en los que descansaban, aún y a pesar de que en cantidad eran muy pocos, la producción de los productos básicos. En Estados Unidos de Norteamérica, el propio gobierno proporciona el *Wale Fare*, que consiste en otorgar ayuda pública a la población que no puede y muchas de las veces no quiere trabajar, y se conforma con ganar el salario mínimo equivalente a 4.50 dólares la hora, que por 8 diarias y 5 días a la semana y 4 semanas al mes, resultaría una cantidad de 1,120 dólares y sin trabajar es significativo. La cantidad anterior al multiplicarse por una gran mayoría de gente de color oscuro, como se les llama por aquellos lugares, bastantes gueros aunado a los puertorriqueños y uno que otro latino, entre ellos mexicanos residentes que temporalmente se quedan sin trabajo y que solicitan esta ayuda pública, arroja muchos miles de millones de dólares al año, por este concepto, sin contar con otros programas de ayuda a los más necesitados, pensionados, veteranos de guerra, etcetera. También los particulares implantan sus programas de ayuda a las personas más necesitadas. Eso que es el sistema individualista más recalcitrante.

#### III.4.1 ARTICULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES. CONSOLIDACION DEL INTERVENCIONISMO GUBERNAMENTAL

Con objeto diferente al anotado en el apartado III.3 correspondiente a la "Empresa Pública y la Planeación Nacional", del presente trabajo y con la intención de explicar lo que ha sucedido en el campo del derecho, la economía nacional y comprender cabalmente el sentido de la empresa pública en México, tenemos que referirnos a las reformas Constitucionales de sus artículos 25 y 28, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 y que, según fuentes extraoficiales, se supo de altos funcionarios públicos, fueron creación del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en ese tiempo Secretario de Programación y Presupuesto.

En realidad, más que una reforma se trata de una verdadera transformación de la teoría política-jurídica-económica que había venido sustentando nuestra Constitución.

Por la aludida reforma se introdujeron unos novedosos principios en nuestra Constitución, que al inicio del artículo 25 se enuncian en estos términos: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y de 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”.

La actividad pública que el Estado realiza dentro de las entidades, sean éstas organismos o empresas, tienen fundamento Constitucional en el párrafo sexto de su artículo 28, estableciendo que “el Estado contará con los organismos y empresas que requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.” De esta meridiana manera nuestra Constitución Política condiciona la existencia de empresas y organismos públicos a que su actividad sea estratégica o prioritaria, con lo que, a contrario sensu, excluye la participación del Estado en actividades que no tengan tales caracteres, este mandato Constitucional obliga a la autoridad a reestructurar el sector paraestatal y dentro de esta reestructuración, a transmitir esas entidades los sectores social y privado, y liquidar las empresas que no cumplan cabalmente con la premisa Constitucional.

En las mencionadas reformas se instituyó la jerarquización de materias estratégicas y prioritarias, catalogadas las primeras en el artículo 28 Constitucional y encomendada la formulación de las segundas a la planeación del desarrollo nacional.

Para perfeccionar dentro de las instituciones jurídicas el sistema de atribuciones del sector público, a fin de ordenarlo a tono con el derecho y la democracia, fue necesario elaborar la instrumentación jurídica que definiera la organización y atribuciones de las entidades del sector público, puesto que éste, además de tener la encomienda de la rectoría

del desarrollo nacional, tiene la de contribuir al mismo en las materias llamadas estratégicas, que son de su exclusiva competencia y en las materias prioritarias a las que concurre o puede concurrir con los sectores privado y social.

### III.4.2. EL SECTOR PUBLICO

Esta clasificación se efectúa desde los puntos de vista económico y jurídico, es decir de la división establecida de hecho y posteriormente reconocida por la legislación, mismo que para no ser repetitivos, puesto que se analizó en el punto 2 del Capítulo I y en todo el Capítulo II, podemos abreviar que el sector público esta conformado por: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Es decir por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales del crédito, organizaciones auxiliares nacionales del crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos, de la Administración Pública Federal.

A nivel entidad federativa, las Secretarías del Estado, las empresas en que participe éste y los fideicomisos.

A nivel municipal, el Ayuntamiento, las comisiones o direcciones generales, empresas en que participe aquél y los fideicomisos.

Lo anterior, conforme a lo preceptuado por los artículos 50, 90, 94, 115 fracción V, 116 fracciones II y III de la Carta Magna y los relativos de las Constituciones de los Estados, así como de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales.

### **III.4.3. EL SECTOR SOCIAL**

Este sector también tiene la base jurídica de su existencia en los artículos 25 y 27 Constitucionales y lo integran genéricamente: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, unidades o cooperativas agrarias, núcleos de población, unidades específicas para el autoconsumo, comisariados ejidales y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley de Planeación redonda, en su artículo 20, que integran a este sector las organizaciones representativas de obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación

### III.4.4. EL SECTOR PRIVADO

Por exclusión de los dos sectores mencionados anteriormente, el sector privado lo conforman todas aquellas personas que no forman parte de aquéllos; es decir, las personas desde el humilde bolero, vendedor de cualquier chuchería, empleados, personas del pueblo en general y los llamados de la iniciativa privada, que tienen organización técnica, económica y administrativa, como son los micros, pequeños, medianos y grandes empresarios de la industria, comercio y de la prestación de servicios, artistas, intelectuales.

Todos ellos son los factores reales del progreso nacional y que mientras tenga un sector privado más amplio, grande, en esa medida el país lo será más; a su vez cuando el sector público sea cada vez más pequeño, el necesario para atender las necesidades básicas de legislación, seguridad pública nacional e internacional, así como las de procuración e impartición de justicia, que son las que debe atender y no andar sobreprotegiendo a la población como lo haría un padre con los hijos mayores de edad que no los deja o no quieren ser productivos en todos los aspectos, en esa medida será un gobierno fuerte, digno de confianza y no devorador de la riqueza nacional.

## CAPITULO IV

### LA EMPRESA PUBLICA

**IV.1. Concepto. IV.2. Régimen jurídico. IV.3. Características. IV.4. Clasificación: IV.4.1. Fideicomiso público; IV.4.2. Empresa pública única u organismo descentralizado. IV.5. Control de la empresa pública. Objeto; IV.5.1. Sectorización administrativa; IV.5.2. Responsabilidad de los Directores Generales de las empresas públicas, como servidores públicos.**

Toda vez que desde el primer Capitulo del presente trabajo nos hemos pronunciado y explicado, respecto del tema central que nos ocupa, en este Capitulo intentaremos concluir concretamente nuestra exposición.

#### IV.1. CONCEPTO

Consideramos que el concepto de empresa, conlleva tanto la acción de emprender, cuanto la cosa que se emprende; también se denomina así a las sociedades comerciales e industriales, a la "casa o sociedad mercantil o industrial fundada para llevar a cabo ... negocios o proyectos de importancia."<sup>43</sup> De este modo, el concepto empresa conjuga el de patrimonio con el de acción, con el objeto de producir bienes o prestar servicios. Se trata pues, de un concepto económico que el derecho recoge a fin de objetivar diversos factores que se conjugan para lograr la producción de bienes y servicios para el mercado. Ahora bien, el que la empresa tenga por objeto producir bienes, comercializarlos y prestar servicios, no la hace exclusivamente mercantil. Recordemos que, fundamentalmente, la empresa es

---

<sup>43</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, décimo novena edición: Editorial Espasa Calpe. Madrid 1970, página 518.

una actitud del hombre que organiza factores para la producción de satisfactores, su comercialización o para la prestación de servicios en general.

Como la acción que se realiza tiene una finalidad, la empresa cae dentro de la actividad humana, ya que es el hombre el único que actúa teológicamente. El hombre, o la sociedad de la que forma parte, es quien lleva a cabo la acción que organiza los factores de la producción y quien se constituye en empresario.

La empresa la constituye la acción humana, no el patrimonio ni los otros factores que la integran. El patrimonio, por ejemplo el hereditario, por organizado que esté, no constituye empresa, salvo que con ella también se transmita la actividad misma del empresario al heredero.<sup>44</sup>

Luego entonces al lado de la empresa privada surge la empresa pública como acto esencialmente político y como unidades económicas, para el manejo de los recursos a fin de producir bienes, comercializarlos y prestar servicios para el mercado, con la justificación de que no son atractivos para las empresas particulares, porque no conlleva la obtención de un lucro que sea retributivo con suficiencia de los bienes de capital que destinan a estos fines o bien porque tampoco son compensatorios a sus actividades profesionales, así el Estado se encuentra en la necesidad de llevarlo al cabo con un costo económico y social importante,

---

<sup>44</sup> Mises, Ludwig Von. *La Acción Humana (Tratado de Economía)*. Editorial Sopec, S.A., Madrid, 1968, página 719.

más no retributivo a la inversión que realiza

Es así como surge la empresa pública, dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal a cargo del propio Gobierno.

Ahora bien, las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos integran a este importante sector y se excluyen de él aquellos organismos descentralizados y fideicomisos, que por su propia naturaleza, no producen bienes o servicios para el mercado, sino que satisfacen otras necesidades de carácter social, económica o cultural, como también anteriormente ya lo habíamos comentado.

Andrés Serra Rojas, define las empresas públicas diciendo que: "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 u otras, de naturaleza económica".<sup>45</sup>

#### **IV.2. EL REGIMEN JURIDICO**

Estas empresas son del régimen de derecho público, pero están íntimamente relacionadas con el Derecho Privado, en el desarrollo de sus actividades. Se rigen conforme

---

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés. ob. cit. página 676.

a la propia ley que las crea o que las reconoce, en la cual se expresan sus atribuciones; pero en su trato con los particulares son verdaderas sociedades mercantiles y su actividad queda sujeta a disposiciones de Derecho Privado.

### IV.3. CARACTERISTICAS

Las características fundamentales de la empresa pública son:

a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que por ello implique obtener lucro necesariamente.

c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Gobierno, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.

d) El régimen jurídico de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

e) Las empresas públicas tienen muy variada estructura y naturaleza; existen algunas que dependen directamente del Ejecutivo Federal o de las Secretarías de Estado y

Departamentos Administrativos; otras funcionan en forma desconcentrada; otras, como organismos descentralizados y muchas que funcionan como sociedades mercantiles.

Acosta Romero, ejemplifica estos cuatro aspectos con la siguiente clasificación:

**a) DEPENDENCIAS DIRECTAS DEL EJECUTIVO.**

Secretarías de Estado. Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes opera el servicio telegráfico, el servicio postal.

**b) ORGANISMOS DESCONCENTRADOS:**

Asimismo, existen numerosos organismos desconcentrados, que funcionalmente se asemejan a las empresas públicas, por ejemplo: El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **c) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

Los organismos descentralizados que son empresas públicas, también son numerosos, podemos citar a: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Comisión Federal de Electricidad, etc.

### **d) SOCIEDADES MERCANTILES.**

La mayor parte de las empresas públicas en nuestro país adoptan la forma mercantil y dentro de ésta a la que más frecuentemente se utiliza, es la sociedad anónima.<sup>46</sup>

Observamos que el Gobierno Federal puede ser propietario único de su empresa o sociedad mercantil o accionista de la misma con participación mayoritaria.

## **IV.4. CLASIFICACION**

Las empresas en las que el Gobierno tiene participación son los fideicomisos estatales o públicos, las empresas de participación estatal mayoritaria y organismos descentralizados o empresa pública única.

---

<sup>46</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit. página 551.

#### IV.4.1. FIDEICOMISO PUBLICO O ESTATAL.

El fideicomiso estatal o público de 1970 a 1982 se utilizó mucho en las Administraciones de los Licenciados Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo y Pacheco, para atender determinadas necesidades específicas que "inventaban", por esto, ha pasado a formar parte de la Administración Pública Paraestatal, una institución cuya naturaleza y procedencia es del Derecho Mercantil.

El artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, preceptúa que: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

En Derecho Público, el fideicomiso estatal viene a ser una variante del fideicomiso mercantil, sin embargo, a pesar de que muy frecuentemente el Gobierno Federal acude a la formación de fideicomisos, lo cierto es que no se ha logrado precisar legalmente, su alcance y funcionamiento.

Acosta Romero define el fideicomiso público diciendo que: "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 del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipio o afecta fondos públicos, en

una institución fiduciaria (por lo general Instituciones Nacionales de Crédito), para realizar un fin lícito, de interés público".<sup>47</sup>

El fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, porque se trata de un contrato y no de una institución de un organismo del Gobierno; sólo por trastocar el lenguaje se le ha llamado "fideicomiso" a los organismos del Gobierno que intervienen en estas operaciones.

Las leyes administrativas que se refieren en forma enunciativa y no limitativa al fideicomiso son las: de Ingresos de la Federación, a partir del año de 1970; Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 1o., párrafo tercero, 3o., fracción III, 9o. y 47 al 50 inclusive; y la de Entidades Paraestatales, artículos 40 al 45 básicamente, siendo oportuno recapacitar en que de acuerdo con la segunda ley, no sólo la Administración Pública puede crear fideicomisos de Estado, sino también los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

En la práctica, indebidamente, ha ocurrido que algunos fiduciarios, rebasando la naturaleza de dicho contrato público, se dedican a la administración de bienes de dominio público, o de dominio privado de la Federación, en combinación con bienes de los particulares; lo cual trae como resultado verdaderos laberintos jurídicos, cuya naturaleza técnica no es posible descifrar. Ejemplo de estos casos son el Fondo para el Desarrollo Comercial y el Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y

---

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit. página 369.

Aeropistas. Indudablemente esos fideicomisos, igual que muchos más injustificados, deben ser liquidados.<sup>48</sup>

#### **IV.4.2. EMPRESA PUBLICA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA**

La mentalidad colectivista de los gobernantes y obstaculizadora de la actividad de la iniciativa privada y la creciente intervención del Estado en actividades que en otra época correspondían a los particulares, dieron lugar en nuestro país, al nacimiento de empresas de participación estatal mayoritaria o de economía mixta, que en la doctrina se conoce con el nombre de empresas públicas.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, son aquellas que tienen por objeto atender alguna área prioritaria y en las que más del 50% de su capital esté en poder del Gobierno o sus Dependencias, o bien que en él participe el gobierno con una serie especial de acciones, o, finalmente, que a él corresponda designar a la mayoría de los miembros del consejo de administración u órgano de gobierno.

Así se ha venido conformando el sector paraestatal, al que han ingresado empresas formadas por la voluntad política del Gobernante en cuestión, incorporadas coyunturalmente por la necesidad de interferir en mayor medida una rama de la economía nacional, o bien,

---

<sup>48</sup> Acosta Romero, Miguel, Ob. cit. Página 574.

que se han incorporado por la necesidad de no desatender una de las prioridades nacionales, como es la del empleo del grupo gobernante.

#### **IV.4.3. EMPRESA PUBLICA UNICA U ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

Los organismos descentralizados en la más pura formación paraestatal, creada sólo por los órganos del poder público, legislativo o ejecutivo sin intermediación de actos externos al Derecho Administrativo", <sup>49</sup> son los entes que el Poder Ejecutivo Federal crea con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía orgánica y técnica.

Estos organismos son a veces más importantes que muchas Secretarías de Estado, como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc., y que al formar parte de las empresas estratégicas, no deben tener más aportación que la del Gobierno mismo en su totalidad, que ponen en riesgo la soberanía e independencia nacional, al muy no saber y entender de la mentalidad ideológica colectivista de muchos funcionarios mexicanos, que no abundamos en más detalles puesto que este tema se trató en el Capítulo II del presente trabajo.

#### **IV.5. CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA. OBJETO**

---

<sup>49</sup> Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México, primera edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A.; México 1983; página 16.

El control de las empresas públicas se realiza a través de varias disposiciones y la del coordinador de sector, que ha permitido iniciar una etapa de organización y de unificación de acciones, al encargarle la vigilancia y la planeación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades de la administración paraestatal que le están encomendadas. Esto ha permitido que sus acciones se lleven al cabo en forma ordenada y apegada a los planes generales que el Ejecutivo ha instrumentado.

Otras disposiciones importantes que hay que subrayar, se encuentran contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, referentes a la intervención del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para autorizar la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio, o adquirirlo todo o parte de éstos. Asimismo, en la constitución o disolución de los fideicomisos públicos, cuando así convenga al interés público.

La misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contiene diversas disposiciones que se aplican a las empresas públicas; ejemplo. las relativas a la contabilidad que deben establecer las entidades del sector paraestatal, el establecimiento de órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las empresas modernas es necesario armonizar las medidas contables con las decisiones administrativas, razón por la cual es pertinente señalar algunas características de la contabilidad financiera, que es a la que se refiere el artículo 39 de la Ley mencionada.

Dicha contabilidad tiene por objeto registrar hechos pasados y proporcionar información a terceros, tales como accionistas, acreedores, bancos, órganos gubernamentales y público en general.

En las empresas privadas, como en las públicas, se requiere de información para tomar decisiones; en el caso de las públicas, estas decisiones serán tendientes a la realización de fines económicos, sociales y políticos, esencialmente.

También debemos mencionar la aplicación de las disposiciones de la Ley de Deuda Pública a las empresas públicas, en lo referente a la concertación de créditos para su financiamiento, asimismo, a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo que se refiere a los fiduciarios con relación a los fideicomisos públicos que implican la realización de una empresa y desde luego, a toda la legislación aplicable a las sociedades, figura que reviste las empresas de participación estatal.

Por otra parte, no debemos olvidar que en las relaciones laborales que se dan en las empresas públicas, resultan aplicables según el caso, tanto la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenamientos estos dos últimos, aplicables sólo a aquellos organismos descentralizados que, en cuyo acto de creación, se determinó la regulación de sus relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Igualmente, es necesario mencionar la aplicación de la Ley de las Entidades Paraestatales y que por haber sido analizada anteriormente no deseamos repetir, para armonizarla con las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la aplicación de innumerables leyes y reglamentos, que sería interminable y casuística su mención.

#### **IV. 5.1. SECTORIZACION ADMINISTRATIVA**

La Administración Pública en su conjunto y las empresas públicas como una parte representativa de aquella, ha ido proyectando, sobre todo en las últimas décadas, un esquema de interrelación de acciones que a partir de la conceptualización y diferenciación de sus distintos planos de actuación, se identifican en un común desarrollo.

La institucionalización del esquema de organización sectorial constituyó jurídica y económicamente hablando, un avance significativo en tal sentido.

En este contexto, si bien las reformas y adiciones a la L.O.A.P.F. ofrecen un marco de actuación más preciso sobre las competencias y responsabilidades de las distintas instancias que conforman la A.P.F., también por su parte, el Acuerdo de Sectorización del 17 de enero de 1977 y del 3 de septiembre de 1982 restablecieron las funciones de los coordinadores de sector respecto a las empresas públicas, dotando a aquellos de la "autoridad y capacidad administrativa" suficientes para el cumplimiento de sus objetivos.

Este fortalecimiento de la autoridad y capacidad administrativa de los coordinadores de sector, constituyó una condición sine qua non para lograr una coordinación de los procesos de programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades paraestatales.

La consolidación del esquema de organización sectorial de la A.P.F. está dada en las medidas establecidas y lineamientos que precisan la relación entre los coordinadores de sector y las entidades paraestatales, así como entre éstos y las instancias de regulación y control global del Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 49 de la L.O.A.P.F., establece como atribución del coordinador de sector "coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes".

Lo anterior, implica la coordinación del sector paraestatal y la obligación de los coordinadores de sector de elaborar los programas de desarrollo paraestatal, con la participación de las empresas públicas, así como el establecimiento de sus políticas operativas, administrativas y financieras.

Dichas empresas paraestatales establecieron y operan sistemas de programación, a través de la elaboración de programas estratégicos de operación y expansión para precisar los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación que requiera para alcanzarlos, así como los recursos de diverso tipo que demande y los criterios específicos con los que rijan su operación y crecimiento. Asimismo, las empresas apoyan su desempeño incorporando en sus programas anuales de operación y expansión, balances de transferencias que justifiquen los subsidios recibidos y otorgados, las aportaciones de capital para su saneamiento financiero y los presupuestos de divisas que generen o requieran.

Ante la necesidad de asegurar el cumplimiento de las directrices y prioridades sectoriales, se estableció la atribución de convenir anualmente los apoyos y operación con la coordinación sectorial, donde se establecen los compromisos y metas de la empresa y los apoyos que en materia presupuestal, crediticia y de otra índole requiera de las distintas instancias de autoridad.

Por otro lado, para dar cumplimiento a los objetivos de eficiencia, productividad y servicios de las entidades paraestatales, los coordinadores de sector están facultados para promover la formación o fortalecimiento de empresas que controlen o regulen las operaciones y expansión de empresas públicas que actúen en una misma rama de la economía o desarrollen actividades afines. De igual importancia y para efectos de una mejor coordinación, lo constituye la agrupación de empresas públicas que los coordinadores de sector impulsan bajo un criterio subsectorial, que posibilita responsabilidad y mando unificado.

El conocimiento e información sobre la dinámica del desarrollo sectorial, sustentado en los principios de la rectoría del Estado y en las características de economía mixta hicieron indispensable que corresponde a los coordinadores de sector el establecimiento de los lineamientos y criterios que determinen la estructura de la participación pública en el sector que corresponda, así como las directrices para la creación, fusión, liquidación, venta, transferencia y participación patrimonial privada o social en las entidades paraestatales del sector.

Por lo que se refiere al papel que los coordinadores de sector llevan a cabo en cuanto a la conducción de los sistemas de programación, presupuestación, control, fiscalización y evaluación, a continuación se señalan específicamente sus funciones, mecanismos e instrumentos.

En materia de programación: coordinan y vigilan el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas respectivos de las empresas públicas y establecen los mecanismos de planeación, evaluación, apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal.

En cuanto a su intervención en el manejo de los recursos, y a partir de las competencias generales otorgadas a las diferentes instancias de la A.P.F., se puntualiza que los coordinadores de sector determinan la distribución de los recursos consolidados autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las empresas públicas, con base en las prioridades sectoriales, definiendo las aportaciones de capital, transferencias y endeudamiento que a cada empresa le corresponda.

Los coordinadores de sector participan sobre los ajustes a los precios y tarifas y sobre los requerimientos de financiamiento externo de las empresas públicas bajo su coordinación, ya que a ellos compete proponer y someterlos a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente y en virtud de la trascendencia de la política sobre participación de propiedad del Gobierno Federal en las empresas públicas, los coordinadores de sector deben someter a consideración de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, las propuestas en esta materia.

El sector paraestatal tiene un carácter de receptor primario de necesidades, al estar en contacto inmediato con áreas o grupos específicos de la sociedad. De esta forma, proporciona satisfactores de acuerdo a la dinámica de las demandas y su actuación y toma de decisiones, por tanto, se condiciona también por una dinámica de respuestas, enmarcada, claro está, por el objetivo general de desarrollo.

Aludimos someramente a las atribuciones de las Secretarías que por su naturaleza inciden en las entidades paraestatales.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fijación de las metas globales y sectoriales, la emisión de normas, lineamientos y directrices de gasto y operación de las entidades paraestatales, la determinación de montos globales de gasto y su distribución y la autorización de los programas sectoriales de inversión y de los subsidios a empresas públicas, las aportaciones de capital y la aplicación de transferencias, la proyección y cálculo de los ingresos, considerando las necesidades previstas por la política de racionalización del gasto, la sanidad financiera y las restricciones microeconómicas globales. Asimismo, y en términos de sus atribuciones en cuanto a las operaciones de crédito público, esta dependencia verifica permanentemente que aquél se canalice al cumplimiento de los objetivos y prioridades de desarrollo nacional, sectorial e institucional, dicta las normas y lineamientos para la elaboración de los programas financieros sectoriales e institucionales.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene atribuciones como mecanismo de planeación, organización y coordinación del sistema de control, fiscalización y evaluación, sistema coparticipativo que permite medir el desempeño productivo, económico y financiero de las empresas públicas.

En este contexto de conceptualización y definición de competencias y corresponsabilidades, la conformación de los órganos de gobierno de las empresas paraestatales, por su naturaleza, tienen una correspondencia política, técnica y administrativa entre el sector central y el paraestatal. Conforme a esta filosofía, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo participan en aquellas entidades paraestatales en que por su importancia en el desarrollo nacional así se requiera, así como definen las normas generales de funcionamiento de los Consejos de Administración y Organos de Gobierno. En este sentido, corresponde a los coordinadores de sector fijar los lineamientos específicos para su actuación y vigilar su funcionamiento.

Por otra parte y con objeto de dar plena operatividad a los lineamientos que en la materia establece la L.O.A.P.F., se han emitido disposiciones que explicitan la responsabilidad de los coordinadores de sector, en cuanto a la conformación de Comités Técnicos de los Consejos de Administración y en relación con la promoción de la representatividad de éstos, así como para evitar duplicidad de esfuerzos, dirigir adecuadamente el aún vasto, complejo y heterogéneo universo que corresponde el sector paraestatal y en conjunto lograr una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa,

a cambio del cumplimiento estricto de las normas y lineamientos emitidos para dar unidad en la acción, minimización del costo económico y exigencia de racionalización.

Cabe aclarar que en cualquier aparato gubernamental que existan estas entidades paraestatales, nunca será posible que alcancen tal objetivo, por la complejidad de la estructura, que hace difícilísimo que en los niveles operativos se concrete la orden adecuada, debido esencialmente, como ya lo expresamos anteriormente, a que siempre son creadas con carácter político y no económico y al relajamiento de la disciplina existente en la burocracia.

#### **IV.5.2. RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTORES GENERALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, COMO SERVIDORES PUBLICOS**

No es el caso fundar una argumentación acerca de si los administradores de las empresas públicas son mejores o no que los administradores de las empresas privadas, porque de antemano es sabida la realidad por el resultado que arrojan las empresas públicas por el sentido populachero por el que fueron creadas y no por la capacidad del administrador en particular, pero sí es el caso afirmar que la responsabilidad de una empresa pública tiene connotaciones distintas a las de la empresa privada, aún con la nueva Ley, baste para ello mencionar la facultad que el artículo 93 Constitucional otorga, en su segundo párrafo, al Congreso de la Unión de citar a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen

cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades; lo mismo el párrafo tercero, que prevé la facultad de crear comisiones investigadoras.

Los administradores públicos de las empresas públicas tienen responsabilidades administrativas, penales y civiles, en tanto que los administradores privados tienen estas dos.

Conforme a la letra, las facultades del Director General, contenidas en el artículo 59 de la Ley tienen el propósito de que la función del Director General se desempeñe íntegramente, con plena autoridad y plena responsabilidad, destacando que este amplio enunciado no es limitado, sino que la propia Ley en su artículo 38, menciona que serán también aplicables las disposiciones que existan en los Estatutos o en la legislación correspondiente a su forma societaria para posibilitar que el objeto de la sociedad y las facultades inherentes para lograrlo por la Dirección, sean ampliamente definidas y plasmadas.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, único individuo depositario del Poder Ejecutivo de la Federación, ha delegado muchas facultades y atribuciones en sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos y éstos van adquiriendo mayor importancia jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella emanan, para estarse convirtiendo de hecho y de derecho en parte de dicho Poder, aún y a pesar de que los actos de éstos se reputan actos de aquél.

Los auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, en estricto derecho, son las entidades paraestatales.

SEGUNDA.- Existen tres formas de organización administrativa en la Administración Pública Federal que son: centralizada, desconcentrada y descentralizada.

TERCERA.- La desconcentración administrativa únicamente se justifica válida y verdaderamente, para delegarle autonomía técnica.

CUARTA.- La descentralización administrativa técnica o por servicio, es objetivamente el único tipo de organización válida para la Administración Pública Federal, las por región y colaboración, corresponden a descentralización política y privada, de dudosa doctrina mexicana.

QUINTA.-Entre las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en estricto derecho, no pueden ni deben celebrarse contratos, convenios o cualquier relación jurídica que implique el otorgamiento de sus voluntades, toda vez que comparten la personalidad del depositario del Poder Ejecutivo Federal, que es un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.-Las entidades paraestatales, se crearon originalmente como Departamentos Administrativos, con organización administrativa desligada de la política (arte de gobernar), para administrar servicios públicos, como los correos, telégrafos, etc.

SEPTIMA.- Habrá que derogar los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales que dan lugar actualmente a la rectoría estatal, así como la reglamentación que de los mismos se deriven, toda vez que de ello se emana un poder gubernamental ilimitado para "planear, conducir, coordinar, organizar y dirigir la actividad económica nacional" y con ello evitar que cuando el gobernante en turno así lo considera, cuente con la base constitucional para encauzar la economía nacional al populismo lamentablemente conocidos en la década de los setentas y ochentas.

OCTAVA.- Para liberar a México de la miseria, se necesita una nueva y auténtica revolución económica (industrial, comercial y de servicios), una efectiva revolución en nuestros métodos y equipos de trabajo, una revolución radical que abrogue las innumerables

leyes y regulación en general intervencionistas de la actividad creadora de la producción, buscando tener un régimen de sana libertad.

NOVENA.- Habrá que ejecutar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en lo relativo a profundizar en la venta de las entidades paraestatales que aún subsisten, con ello obtener mayores ingresos por tal concepto y ahorrar presupuestalmente al ya no destinar erogaciones a ese rubro, dado que he vivido intensamente desde 1970, la creación de innumerables entidades paraestatales, las cuales he constatado, han traído mayor miseria al pueblo mexicano y al que esto escribe, inclusive.

DECIMA.- Suspender las ayudas federales a los Estados que todavía conservan empresas estatales y que se resistan a venderlas o liquidarlas por el espejismo de la justicia social (que por cierto nadie se pone de acuerdo en cuanto a lo que es justo o injusto), en la que ninguna persona ni ningún grupo singular determina lo que va a parar a cada cual y en que las participaciones de los individuos dependen siempre de muchas circunstancias que nadie podría haber previsto, por ello la concepción de la justicia social o distributiva esta vacía y carece de significado.

A mayor abundamiento estimamos, con todo respeto para quienes propugnan establecer empresas con sentido social, que el fondo de su pensamiento se enfoca hacia ayudar a los más necesitados, pero al crear unas cuantas empresas, ejemplo 3,5, 10, etc., se posibilita que los demás exijan ayuda del gobierno para crear 20,30,100, etc., lo que daría

lugar a aumentar más impuestos, derechos, aprovechamientos u otros conceptos de ingresos presupuestales, para el sostenimiento de esas empresas, dinero que saldría de los bolsillos de las personas productivas desde el jornalero hasta el más grande empresario, contribuyendo con ello nuevamente a crear el círculo vicioso de mayor gasto social y en consecuencia mayor pobreza.

DECIMA PRIMERA.- Si bien es cierto que el concepto de empresa conlleva la acción humana y que el Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, estableció en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que las entidades paraestatales no deben sustraerse a la misma para evitar compitan con las privadas deslealmente y que el propósito del presente sexenio es que exista una política económica realista con respecto a las entidades paraestatales que aún están bajo el control del Ejecutivo Federal, también es cierto que no es suficiente, siendo necesario agilizar las reformas a las leyes de la materia, porque las que han sido objeto de ello, han sido poquisimas. Que el Consejo creado para la Desregulación Administrativa, trabaje más rápido para que en este año de 1996, exista la base jurídica para realizar en los dos tercios de la presente Administración una verdadera economía de mercado respecto de las entidades paraestatales existentes y consecuentemente en la economía nacional. Igualmente, para las entidades paraestatales existentes, habría que crearse la carrera de empresarios y directores, para evitar, entre otras cosas, la ineficiencia, lentitud y falta de visión empresarial para satisfacer las necesidades colectivas sin ánimo de lucro.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimosegunda edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973

Carrillo Castro, Alejandro, Las Empresas Públicas en México, 1a. edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1980.

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 1988, Presidencia de la República

Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, edición de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría General de la Federación, así como del Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1994.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; decimonovena edición; Editorial Espasa Calpe; Madrid, 1970.

Faya Viesca, Jacinto; Administración Pública Federal, primera edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1979.

Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; decimonovena edición; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1979.

Forsthoff, Ernest; Tratado de Derecho Administrativo; Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1958.

Hauriou, Maurice; Principios de Derecho Público y Constitucional; edición en español; Editorial Reus; Madrid. 1959.

Kaplan, Marcos; Estudios de Derecho Económico; Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

Laufenburger, Henry; La Intervención del Estado en la Vida Económica; segunda edición; Editorial Fondo de Cultura Económica; México, 1945.

Madrid Hurtado, Miguel de la y varios autores; La Empresa Pública; Colección Seminarios núm. 7; Presidencia de la República, 1978.

Martínez Vera, Rogelio; Nociones de Derecho Administrativo; quinta edición; Editorial Banca y Comercio, México, 1978.

Misses, Ludwing Von; La Acción Humana (Tratado de Economía); Editorial Sopec, S.A.; Madrid, 1968.

Moreno, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., 4a. edición, 1978.

Ruiz Massieu, José Francisco; Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana; primera edición; Editorial Limusa; México, 1981.

Sayagúez Lazo, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo; tomo I; Montevideo, 1963.

Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; T. I y II, 11a. edición; Editorial Porrúa, 1982.

Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, 2a. edición, abril de 1985, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; decimoprimer edición; Editorial Porrúa, 1972.

Witker, Jorge; La Empresa Pública en México y España; primera edición; Editorial U.N.A.M. y Limusa; México-Madrid; 1982.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, con reformas y adiciones hasta la actualidad.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993.

Ley Federal de Entidades Paraestatales; Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, con sus Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación hasta el 19 de diciembre de 1995.

Ley de Planeación; Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, Reglamento del 18 de noviembre de 1981 y sus reformas.

Presupuesto de Egresos de la Federación; Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994 y del 22 de diciembre de 1995.

Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1950 (abrogada).

Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1950.

Plan Nacional de Desarrollo; Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de los años de 1983, 1989 y 1995.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley del Banco de México y Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1995.

Acuerdo mediante el cual se establecen facilidades administrativas y se otorgan subsidios fiscales para la regularización del funcionamiento de establecimientos mercantiles, así como de uso de suelo y construcciones relacionadas con los mismos; Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1995 y su aclaración del 23 de noviembre de 1995.

Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial; Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1995.

Acuerdo que reforma y adiciona al diverso por el que se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación del grado de integración nacional; Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1995.

Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema ferroviario mexicano; Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1995.