

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

Control Administrativo
y Financiero de las
Empresas Públicas

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta

Otilia Lucina Moreno Ramírez

MEXICO, D. F.
1965



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis Padres:

**SR. ARNULFO MORENO A. y
SRA. ESTHER RAMÍREZ DE MORENO.**

**Con la veneración de mi más
profundo cariño y admiración.**

A mis hermanas:

**Elia, Estela, Esperanza,
Rakel, Eloisa, Amelia y
Marisela.**

Con ternura y cariño.

Al Maestro Lic. Alfonso Nava Negrete.

**Con mi pleno reconocimiento
por su sabia orientación.**

A todos mis Maestros.

A mis amigos y compañeros.

CAPITULO I

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- 1.—Organización Administrativa Centralizada.**
- 2.—Organización Administrativa Descentralizada.**
- 3.—Empresas de Participación Estatal.**
- 4.—Empresas Públicas.**
 - a) Noción.
 - b) Naturaleza Jurídica.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA

La tarea de la administración se traduce en la adecuada organización de los servicios públicos con los fines de satisfacer las necesidades colectivas.

La Autoridad como Gobierno erige la vida de una Nación y tiene a su cuidado la tarea de crear el orden jurídico. Asimismo, Gobierno y Administración se relacionan estrechamente entre sí, ya que el Gobierno requiere de la Administración para la realización práctica de sus fines, y la Administración en una auténtica reciprocidad requiere de la orientación del Estado.

La Administración pública es la acción del Estado encaminada a proveer a los intereses de la colectividad por medio de servicios públicos. En consecuencia, la Administración misma, a su albedrío pero tendiente básicamente a la satisfacción de los intereses colectivos, coordina y organiza las actividades del Estado, valiéndose de los medios necesarios y del personal adecuado, ya que, personas y bienes son los elementos necesarios para la consecución de su objeto.

Así pues, el Estado Federal mexicano está constituido por leyes constitucionales y ordinarias vigentes, cuyo conjunto regula la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas nacionales.

La Constitución Política de nuestra Patria, encomienda la realización de las funciones Estatales a los tres Poderes que ella misma establece y que estructuran al Gobierno Federal en Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

Bonnard nos dice: "Que las funciones son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones".¹

Ello resume, en breves palabras, la importante relación entre las nociones de función y atribución. Aun más, los Servicios Públicos tam-

¹ Roger Bonnard ob. cit. "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 200.

bién son parte de la actividad del Estado y auxilian a éste en la satisfacción de las necesidades de interés social.

Las funciones del Estado en general, se encuentran distribuidas en los tres Poderes Constitucionales, para ser realizadas y de acuerdo con ello, se clasifican en funciones legislativas, funciones judiciales y funciones administrativas.

Nuestro Estado, constituido por voluntad del pueblo mexicano y según precepto constitucional, tiene los caracteres de republicano, representativo y federal.

En efecto, el Estado mexicano, a diferencia de los Estados monárquicos, es una República porque el poder de mando reside precisamente en el pueblo, que ejerce dicho poder a través de sus representantes y por un término limitado.

Posee el carácter de representativo porque el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Nuestra República es democrática porque todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos, no así en las Repúblicas Aristocráticas donde la nobleza posee el privilegio de revestir las altas Magistraturas del Estado.

En su carácter de representativo, el Estado mexicano se ejemplifica a través del Poder Legislativo Federal, el cual está integrado por Diputados y Senadores, que a nombre de la Nación mexicana se reúnen en una Asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.

Por último, el Estado es Federal porque su organización política está constituida por Estados miembros, libres y soberanos en cuanto a su régimen interno; y unidos en una Federación que establece la Constitución.

El Estado moderno, en su desenvolvimiento cada vez mayor, apremiado por el crecimiento de las necesidades colectivas y los problemas sociales que se originan, ha redundado su esfuerzo en una organización de estructuras y funcionamiento que coordinen y den unidad a los órganos de la administración.

Según opinión del Lic. Andrés Serra Rojas, es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción, tanto del Estado en su conjunto, como de numerosas instituciones u organismos públicos, que son pequeños o grandes círculos de competencia que se reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Según la doctrina constitucional, la organización es la expresión de la voluntad general del grupo, y a este respecto el Lic. Serra Rojas analiza, distinguiéndolas plenamente, las formas de organización polí-

tica y las formas de organización administrativa, toda vez que las primeras consideran al Estado en su unidad, y las segundas sólo se refieren a uno de los Poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo; es decir, en las formas de organización política están inherentes todos los aspectos del Estado, ya que es un conocimiento que abarca la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado determinado, y que comprende a todos sus órganos; en cambio, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad, a aquella que regula el Poder Ejecutivo.

La Administración pública mexicana, según preceptos de nuestra Carta Magna, está integrada por los siguientes organismos federales:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (Arts. 80 a 89).
- b) Consejo de Ministros. (Art. 29).
- c) Secretarios de Estado. (Arts. 90 a 93).
- d) Departamentos Administrativos. (Art. 92).
- e) Procuraduría General de la República. (Art. 102).
- f) Gobierno del Distrito Federal. (Art. 73 frac. VI).
- g) Gobierno de los Territorios Federales. (Art. 73 frac. VI).

Ahora bien, el Art. 90 de la Constitución Política Mexicana preceptúa que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Los funcionarios a que se refiere este precepto, son los Titulares de cada una de las Secretarías creadas para realizar su cometido. Asimismo, dicho artículo constitucional se haya reglamentado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, actualmente en vigor. Nos dice el artículo 26 de esta Ley;

"El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado, corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados." ²

La Ley en cuestión, en su Art. 1o. distribuye la realización de la función administrativa de la siguiente manera:

"Para el estudio, planeación y despacho en los diversos ramos de

² Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- 1.—Secretaría de Gobernación.
- 2.—Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.—Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.—Secretaría de Marina.
- 5.—Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.—Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 7.—Secretaría de Industria y Comercio.
- 8.—Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- 9.—Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 10.—Secretaría de Obras Públicas.
- 11.—Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 12.—Secretaría de Educación Pública.
- 13.—Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 15.—Secretaría de la Presidencia.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Departamento de Turismo.

Departamento del Distrito Federal.

De esta manera, se estructura bajo los lineamientos de la Centralización, la principal forma de organización administrativa del Estado Mexicano.

Las modalidades bajo las cuales se presenta la organización administrativa se reducen fundamentalmente a los regímenes de Centralización y Descentralización.

La Centralización en cuyo cuadro aparece la Desconcentración.

La Descentralización subdividida a su vez en tres grupos:

- a) Descentralización por Región.
- b) Descentralización por Servicio o Técnica.
- c) Descentralización por Colaboración.

El concepto de Centralización Administrativa es representativo de un régimen de organización, que supone siempre la organización de un centro de coordinación y unificación en la administración del Estado.

Bielsa nos dice que: "La Centralización es administrativa cuando la actuación de los fines del Estado son realizados directamente por el órgano u órganos centrales"; y añade, el "Concepto de que centralizar, en el sentido administrativo, es atribuir a una autoridad administrativa dada, el poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece".³

³ "Derecho Administrativo". Ciencia de la Administración. Bielsa. Pág. 9.

De nuestros tratadistas, el Maestro Serra expone que la "Centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado o poder central, que es la única persona jurídica titular de Derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico".⁴

Asimismo, el Maestro Gabino Fraga nos dice, que "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose uno respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades".⁵

De la comprensión de tan importantes conceptos se derivan las siguientes características que son propias del régimen de centralización administrativa:

I. Toda la acción para desenvolver y llevar a cabo la administración pública, proviene del centro.

II. La administración del Estado, es atribución única del poder central, el cual la realiza mediante sus órganos representativos.

III. El poder central es quien está facultado generalmente, a promover las iniciativas de ley en materia administrativa.

IV. Es de la competencia del poder central designar a las autoridades locales, aún en los casos en los que no sean designados por él, se encuentran sujetas a su inspección y vigilancia.

V. Las autoridades locales que dependen del poder central, carecen por completo de atribuciones exclusivas que entrañen una decisión.

VI. Las autoridades centrales prestan o controlan la mayoría de los servicios administrativos.

VII. La administración bajo el régimen centralizado es particularmente burocrática.

De todas estas características del régimen de centralización, se desprende como primera consecuencia la relación jerárquica que deben guardar los sujetos a quienes se ha encomendado el desarrollo de la función administrativa.

Es precisamente debido a esta relación, que se mantiene la unidad del Poder Administrativo no obstante la diversidad de órganos que lo integran, pues la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y de mando.

⁴ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 377.

⁵ "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Pág. 170.

La relación jerárquica de dependencia que se establece entre los órganos superiores sobre los órganos inferiores de la Administración, surge básicamente a través de ciertos poderes, que se refieren, unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, y cuyos poderes son los siguientes:

a) **Poder de Mando.**—Este reside en facultades exclusivamente de órganos superiores y se desenvuelve en la serie de órdenes, circulares e instrucciones que dichos órganos emiten.

b) **Poder de Nombramiento.**—Comprende éste la facultad de designar al personal que está bajo sus órdenes, sin que ello quiera decir que todos los órganos del poder central puedan ejercitar dicha facultad.

c) **Poder de Vigilancia.**—Este poder se actualiza en todos aquellos actos materiales que entrañan investigaciones, revisión de cuentas e informaciones sobre los asuntos que tramiten los inferiores.

d) **Poder Disciplinario.**—El ejercicio de este poder, se encuentra encomendado al superior jerárquico que está facultado para imponer penas administrativas al inferior.

e) **Poder de Revisión.**—Este Poder reside en la autoridad superior, que de oficio o a petición de parte, revisa, aprueba y obliga a la autoridad inferior a subordinarse a la Ley.

f) **Poder para la resolución de Conflictos de Competencia.**—Mediante este Poder se permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, pues existen diversas ocasiones en que es difícil precisar la competencia de un órgano, por la falta de una disposición expresa, por contradicciones en los textos que dan competencia a los diversos órganos, o por simple negativa de la propia autoridad administrativa para admitir como de su competencia una determinada materia.

Al efecto, el Art. 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado determina: "En casos extraordinarios o cuando existiera duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué Dependencia corresponde el despacho del mismo".

Así vemos, que el desenvolvimiento de la administración central bajo los moldes de sus características, produce una graduación de poderes que surge en la relación jerárquica o vínculo jurídico que enlaza a los órganos del poder central situándolos en un orden sucesivo.

A fin de completar el esquema general de lo que es la organización administrativa centralizada, el maestro Serra Rojas añade que

en este régimen, los poderes que lo facultan a unificar su acción, se ejercen a través de cuatro diferentes procedimientos que son:

1. **La Concentración de la Coacción.**—El cual supone que los organismos superiores en la jerarquía administrativa concurren en la aplicación de la fuerza pública de la administración central, del orden y la paz pública.

2. **La Concentración del Poder de Decisión.**—A través de éste, se precisa el criterio de las resoluciones emitidas por el poder central para producir los efectos jurídicos correspondientes.

3. **La Concentración de la Competencia Técnica.**—Doctrinariamente, este procedimiento implica, la imperativa necesidad de lograr que el personal encargado de la administración central esté preparado técnica y científicamente para el desempeño mejor de sus tareas administrativas.

4. **La Concentración del Poder Nomenclativo.**—Este procedimiento se realiza como facultad exclusiva del Presidente de la República, facultad que puede ser delegada a órganos inferiores.

Es importante aún señalar que doctrinariamente, los beneficios de una centralización bien planificada, se manifiestan en la práctica de la unidad y subordinación de todos los órganos; lo cual permite que las órdenes que se emitan sean transmitidas a través de toda la administración sin que sean modificadas o destruidas.

Completado el aspecto doctrinal de la centralización administrativa, se añade que, en el Derecho Positivo Mexicano, dicho régimen es la forma de organización del Poder Ejecutivo, en el cual se concentra en su mayor parte la función administrativa, cuyo titular es el Presidente Constitucional.

En otros términos, el régimen de centralización administrativa como una de las formas de organización, se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo, que desempeña sus funciones a través de órganos superiores que ordenan y órganos inferiores que obedecen, encontrándose a la cabeza de este orden el Primer Magistrado de la Nación.

El Art. 80 de la Constitución dice: "que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo". De este modo, se establece el punto de unificación, a partir del cual, los órganos de la administración pública actuarán dentro de su esfera.

El maestro Serra Rojas nos dice: que la primacía del Presidente de la República como Jefe del Estado, se manifiesta en el desarrollo de importantes funciones que de manera breve y general se mencionan:

- a) Funciones de carácter Internacional.⁶
- b) Funciones Legislativas.
- c) Funciones Ejecutivas.
- d) Funciones Financieras.
- e) Funciones Militares.
- f) Funciones Burocráticas.
- g) Funciones Honoríficas.

El Presidente de la República, para ejercer sus funciones, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa y cuenta con diversos órganos que lo auxilian, situados dentro del marco de la administración centralizada y que constitucionalmente son: las diversas Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las Dependencias oficiales como la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Distrito y Territorios Federales.

Todos estos órganos, teniendo como autoridad superior jerárquica al Presidente de la República, coadyuvan en la compleja tarea que implica realizar la función administrativa.

Así pues, el régimen de Centralización Administrativa es la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo los diferentes aspectos de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones.

En esta forma de organización se concentran diversas actividades administrativas, funciones administrativas que formalmente son realizadas por el Poder Ejecutivo, y éste para llevarlas a cabo y para cumplirlas, se convierte en titular de la organización administrativa.

Asimismo, este régimen de Centralización, es propio de aquellos Estados cuya administración se desenvuelve a través de una positiva concentración funcional en el jerarca o presidente; generalmente esto sucede en los Estados pequeños. Sin embargo, en las grandes y complejas organizaciones estatales modernas, en las que su administración se lleva a cabo en enormes proporciones, máxime en esta época en que el Estado interviene cada vez más en ámbitos que antes le eran inaccesibles, la aglomeración en la concentración funcional ha llegado a constituir un problema, problema al cual, el Estado ha resuelto por vía de la Desconcentración.

Ahora bien, LA DESCONCENTRACION es un medio por el cual se encuentra una forma de organización administrativa que descongestione la enorme tarea que supone la centralización de la administración estatal.

⁶ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 550.

Juan Luis de la Vallina Velarde, define a la Desconcentración, señalando que ésta "es el principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".⁷

De acuerdo con el concepto anotado, el mismo autor añade que para la existencia de la desconcentración en la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos:

- I. La Atribución de una competencia en forma exclusiva.
- II. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía.
- III. Un ámbito territorial dentro del cual, el órgano ejerza la competencia que le es atribuída. Este último, no es esencial en el concepto de desconcentración, pues sólo es característico de la llamada Desconcentración Periférica.

Haciendo el estudio de tales elementos, puede considerarse, siguiendo al autor mencionado, que el primer y más importante elemento es el que se le atribuya a un órgano, una competencia exclusiva, que le faculte a llevar a cabo resoluciones que hagan concluir el procedimiento administrativo.

El segundo elemento, coloca, al órgano desconcentrado, dentro de la organización jerárquica de los órganos supremos en el poder central, sin ocupar el máximo grado de jerarquía.

Para hacer referencia al tercer elemento de la Desconcentración, se requiere explicar antes, que en la doctrina universal del Derecho administrativo surgen dos modalidades de aquella, denominadas:

a) Desconcentración Central o Interna, b) Desconcentración Periférica o externa.

La primera es aquella, que se distingue por la atribución de una competencia exclusiva delegada en un órgano central medio o inferior de la jerarquía administrativa, cuya acción, se prolonga a todo el ámbito nacional.

La segunda es aquella en la cual la competencia exclusiva que se le ha señalado para actuar, ha sido delegada en favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto tal potestad viene determinada por una circunscripción territorial. En ella se localiza el tercer elemento de la Desconcentración al que se hizo referencia con anterioridad.

⁷ "La Desconcentración Administrativa". Artículo de Juan Luis de la Vallina Velarde, publicado en la Revista de Administración Pública Española No. 35. Mayo-Agosto, 1961. Pág. 88.

Para concluir, se añade que la creación de los organismos desconcentrados dentro del marco de la administración central mexicana, se ha realizado con fundamento en las facultades reglamentarias que la Constitución otorga al Presidente de la República, en su Artículo 89, fracción I, así como también mediante acuerdos o decretos dictados por el mismo, los que han revestido a estos organismos de una personalidad jurídica y un patrimonio propios, por lo que el Dr. Serra Rojas afirma, que: "La desconcentración, viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la Descentralización".⁸

Esta última afirmación, obliga, como antecedente al tema de la Descentralización Administrativa, determinar, que la diferencia principal entre Desconcentración y Descentralización, reside en los propios elementos de la primera, es decir el órgano desconcentrado, continúa formando parte de la relación jerárquica sin perder su naturaleza de ente centralizado. Lo cual, no ocurre en un ente descentralizado.

El Dr. Serra Rojas añade al respecto que: "la desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones y Comisiones que son las más numerosas y que tienen algunas de ellas el carácter de nacionales".

Tenemos como ejemplo de cada uno de estos organismos, los siguientes: Institución de Asistencia Privada; Juntas de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de la Juventud Mexicana; Consejo de Bellas Artes; Patronato para la Investigación, Fomento y Defensa Agrícola; Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal; Comisión Nacional de Valores y Dirección de Aeronáutica Civil.

⁸ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 541.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA

A través de este régimen de organización administrativa, el Estado crea entes con personalidad jurídica y patrimonio propios para que con autonomía desarrollen funciones ejecutivas de su atribución; aun cuando dicha autonomía está limitada por la Ley que crea tales entes.

En relación a lo anterior, se impone precisar el alcance del término Autonomía antes de aludir a las generalidades de la Descentralización, pues tal concepto es uno de los elementos esenciales en la integración jurídica de los Organismos Descentralizados.

El maestro Gabino Fraga, afirma al respecto, que son características primordiales de la Descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio en sus organismos. Sin embargo, añade, ambos no son suficientes para configurar un ente descentralizado, es necesario para ello que se dote a un organismo determinado de una simple autonomía técnica y una verdadera autonomía orgánica.⁹

De aquí que el maestro Fraga cite dos conceptos de autonomía distintos que precisan el alcance de ella en el concepto de organismos descentralizados, a saber:

“La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa financiera, que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.”¹⁰

Esta por sí sola no es muy significativa, en cambio, cuando aunada a ésta existe autonomía orgánica, surge la verdadera descentralización.

Bugttenbach nos dice que la “Autonomía Orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.”¹¹

Por la significación de autonomía que se acaba de exponer, es conducente estimar que a través de la descentralización, surgen entes capaces jurídicamente de actuar en su propio nombre, de destacar en cuanto que actúan en nombre y por cuenta de un patrimonio especial afectado por el Estado para los fines del propio organismo, y es muy importante su aspecto de oposición en el sentido de que el Estado está

⁹ “Derecho Administrativo”. Gabino Fraga. Pág. 206.

¹⁰ Bugttenbach. (Citado por el Dr. Gabino Fraga en el Derecho Administrativo). Pág. 207.

¹¹ Bugttenbach. (Citado por el Dr. Gabino Fraga en el Derecho Administrativo). Pág. 207.

obligado a respetar la esfera de autonomía de que ha investido a dichos entes.

Ahora bien, la autonomía distintiva en la descentralización, admite algunas limitaciones que legalmente se preceptúan, tales limitaciones se traducen en el ejercicio de los poderes de vigilancia propios del poder central, para controlar el funcionamiento y administración de los organismos que se constituyen como descentralizados.

El maestro Serra Rojas, nos dice; que: "La descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica que no es la de jerarquía".¹²

El régimen jurídico de la descentralización es un régimen de Derecho Público, porque a través de ella y de una manera especial, el Estado realiza una parte de su tarea de administración pública. Además, es dentro de la esfera del Estado que con fundamento en una ley especial, se crea un organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios que atiendan un servicio público o algunas atribuciones propias del Estado.

Dentro de la descentralización, existen tres modalidades que implican tres conceptos distintos:

a) **La Descentralización Territorial, o por Región.**—Esta es una forma de organización administrativa descentralizada que obedece a fines políticos y que supone siempre la tarea que le ha sido encomendada, de gestionar y manejar los intereses pertenecientes a un sector de ciudadanos, al mismo tiempo enmarcado en una determinada jurisdicción.

De nuestros tratadistas, el Dr. Gabino Fraga dice al respecto: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".¹³

Don Andrés Serra Rojas, le llama Descentralización regional, y nos dice que "Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por objeto la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial".¹⁴

¹² "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 601.

¹³ "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Pág. 208.

¹⁴ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 607.

Un ejemplo de descentralización territorial en la Legislación Mexicana, lo es el Municipio Libre, cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Política, que dice: "Los Estados adoptarán la forma de Gobierno Republicano representativo popular, teniendo como base de su jurisdicción territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre".¹⁵

b) **La Descentralización por Servicio o Técnica.**—Esta especie de organización descentralizada corresponde al concepto de Establecimiento Público de la Doctrina Francesa del Derecho Administrativo.

Fue en esta doctrina, de donde se han desprendido valiosos conocimientos, para instituir en México esta categoría de organismos.

El Establecimiento Público, dice Laubadere; consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, al que se dota de personalidad jurídica propia.

Gastón Jeze, le llama también Servicio Público personalizado, al que define como "El procedimiento jurídico consistente en la afectación de ingresos al conjunto de gastos de un servicio público, afectación general y permanente que lleva implícita su exclusión de un patrimonio general".¹⁶

Waline, señala que: "El establecimiento público es siempre una persona moral, por consiguiente un centro de intereses jurídicamente protegidos; tiene un patrimonio afectado a un fin determinado, y administrado según las disposiciones del texto legal o reglamentario que lo ha organizado".¹⁷

Ahora bien, de los tratadistas argentinos, Rafael Bielsa, afirma que: "Servicio público es toda actividad pública o privada regulada por la Ley (ley, decreto, ordenanza, siempre que el órgano que la regula sea competente) con el objeto de satisfacer necesidades colectivas. Pero esta noción de servicio público, agrega Bielsa, debe deshecharse por insuficiente, pues comprende servicios de interés público, y no precisamente servicios públicos. Es decir, que hay servicios que aprovecha el público, y que algunos llaman simplemente de necesidad pública, que están librados a la iniciativa y a la ejecución privadas. Por lo demás, Bielsa diferencia los servicios públicos propios de los servicios públicos impropios de la manera siguiente:

Servicios públicos propios "son los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario.

¹⁵ Legislación: Constitución Política de la República.

¹⁶ Principios Generales del Derecho Administrativo. Gastón Jeze. Pág. 37.

¹⁷ Théorie General de Droit Administratif. Waline M. Pág. 246.

Los servicios públicos improprios son aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino que tan sólo los reglamenta".¹⁸

Basavilbaso se adhiere a la teoría de Jeze, al considerar al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública; pues para este tratadista argentino existen criterios intermedios, desde el que afirma que el servicio público es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes (Duguit), hasta el que niega toda noción de servicio público (Berthélemy).¹⁹ Así pues, unos autores consideran al servicio público como toda la actividad de la administración pública (Jeze), y otros, como una parte de la actividad de la misma. Este último criterio es el dominante en la doctrina.

Consecuentemente de lo asentado, Basavilbaso, después de un estudio sistemático de los elementos esenciales que desde un punto de vista objetivo integran la definición de servicio público, él lo define como "toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público".²⁰

Analizando todas estas definiciones, se integran los elementos esenciales del Establecimiento Público que son:

I. El Establecimiento Público, es creado por voluntad del Legislador, sólo el parlamento puede declarar la creación de un establecimiento público mediante un acto legislativo, o puede también transformar un organismo de distinta naturaleza en un Establecimiento Público a través de un Decreto; pero en realidad, Gastón Jeze afirma al respecto que "El acto de creación es la Ley Orgánica que autoriza de manera general, la institución de un Establecimiento Público".²¹

II. El Establecimiento Público tiene personalidad jurídica propia.

III. Supone siempre la existencia y gestión de un servicio público.

IV. La creación de un patrimonio propio destinado a los gastos del servicio correspondiente.

V. La estructura de su organización, que investida de personalidad civil propia, se desenvuelve dentro de una cierta autonomía que admite las limitaciones que le impone el texto legal que lo ha organizado.

¹⁸ Principios Generales de Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 477. Rafael Bielsa.

¹⁹ Derecho Administrativo. Tomo IV. Benjamín Villegas Basavilbaso. Pág. 41

²⁰ Derecho Administrativo. Tomo IV. Benjamín Villegas Basavilbaso. Pág. 49.

²¹ Principios Generales del Der. Administrativo. Gastón Jeze. Pág. 36.

Una vez anotados y especificados los caracteres generales del establecimiento público de las doctrinas francesa y argentina, los cuales se asientan como premisa en la exposición de lo que es en nuestra patria la Descentralización por Servicio, respecto a ésta, se exponen ahora los antecedentes en la Legislación Administrativa Mexicana.

La Descentralización por Servicio ha tenido un antecedente importante, que aún cuando no haya sido concretamente una forma descentralizada, es muy interesante encontrar en dicho antecedente, elementos que son característicos de aquélla:

En el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, constan algunas disertaciones que revelaban el espíritu del legislador en cuanto a introducir en México la forma de organización a que se está haciendo referencia. Se dijo que: "La necesidad de aliviar a los ministros secretarios de Estado del peso de infinitos pormenores de la administración; la conveniencia de segregar los servicios varios y análogos y señalar a cada cual una esfera distinta regida por jefe experimentado, hábil o facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza a los pensamientos y actos administrativos poniéndolos a cubierto hasta cierto punto de los vaivenes y oscilaciones políticas, son razones convincentes para que desaparezcan los obstáculos que prevalecen en el despacho de los negocios públicos."

En posterior sesión del Constituyente, se expuso lo siguiente: "Corresponde por lo tanto al Estado, crear una nueva clase de entidades que se llamarán "Departamentos autónomos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependientes directamente del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar, ni se les exige constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados; el presidente es quien tiene la facultad de nombrarlos, y queda con derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de profesional o técnico".²²

Los organismos que fueron creados con fundamento en lo anteriormente citado, llegaron a ser parte del poder central, lo que significa el claro indicio del espíritu legislativo para crear la descentralización por servicio.

Al ser promulgada la Constitución de 1917, no se encuentra en ella señalada expresamente, ni la autorización ni la creación de organis-

²² Diario de los Debates. Constituyentes de 1917. Pág. 28.

mos descentralizados por servicio, sin embargo existen algunos argumentos que tratan de explicar la constitucionalidad de tales organismos:

En efecto, las facultades implícitas que tienen tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo de legislar en materia administrativa, que se desprenden del artículo 73 constitucional, y algunas de sus fracciones. Por ejemplo en la fracción X, en que se determina que son facultades del Congreso legislar sobre hidrocarburos, minería, industrias cinematográficas, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco Unico de Emisión". Con fundamento en este precepto fue que se creó el Banco de México que es un organismo descentralizado, y por lo que se deduce que esta es la base constitucional de la descentralización por servicio.

Además existe otro argumento que expone: que es en el artículo 123 constitucional, fracción XXIX, donde se preceptúa el fundamento legal de la creación del Seguro Social que también es considerado como Organismo Descentralizado por Servicio. Sin embargo, es factible suponer, que todos estos puntos de vista no son suficientes para que la doctrina establezca determinadamente la Constitucionalidad de la Descentralización por Servicio, porque los preceptos citados sólo mencionan en forma concreta la creación de tales instituciones, sin determinar expresamente su naturaleza jurídica.

La fracción XXIX del propio artículo 123, indica que: "La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal . . ."

Es de estimarse que la fracción transcrita únicamente hace un reconocimiento táctico de los organismos descentralizados pero de ninguna manera puede ser el fundamento de constitucionalidad de los mismos.

Sin embargo, aún cuando la inconstitucionalidad de los organismos descentralizados, por no preverse su establecimiento en la Carta Magna, sea manifiesta, en la vida práctica del Estado Mexicano, ha sido diversa la fundación de esta categoría de entes y podemos decir que ellos se rigen por un sistema de liberalidad para administrar sus recursos de acuerdo con la autonomía de que gozan.

La Legislación Mexicana de la administración pública, a fin de

establecer un control normativo sobre la descentralización, expidió el 30 de diciembre de 1947 la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en su artículo 2o. define a los organismos descentralizados de la siguiente manera:

“Para los efectos de esta Ley, son organismos Descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

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

b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.”²³

Es de estimarse, que el precepto anterior reúne los elementos esenciales que integran el procedimiento de la descentralización por servicio. En primer término, es importante el acto de su creación que es un acto legislativo que dota al organismo descentralizado de una personalidad jurídica propia. En segundo término, el ente citado deberá tener patrimonio propio a fin de desarrollar dentro de una cierta autonomía una atribución técnica especializada. En tercer término, es de observarse que los poderes de administración por parte del poder central hacia organismos distintos de él y el control que ejerce dicho poder para limitar la autonomía de que se ha investido a tales organismos, forman la estructura jurídica de la Descentralización por Servicio.

De aquí que en el Derecho Administrativo Mexicano, se desprendan los siguientes elementos:

1. Los organismos descentralizados son creados por el Estado a través de un acto legislativo.
2. Pueden ser creados mediante un Decreto.
3. Son parte integrante de la Administración Pública y realizan funciones propias del Estado.

²³ Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.

4. Tienen personalidad jurídica, otorgada por la ley o decreto que los crea.

5. Tienen patrimonio propio.

6. El Ejecutivo Federal ejerce control sobre los órganos descentralizados, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello queda facultada discrecionalmente para establecer en su vigilancia y control, alguno de los procedimientos que la Ley fije (Art. 5o.) y que pueden ser:

a) El Ejecutivo, interviene para nombrar a los altos funcionarios de los entes descentralizados, los cuales son removibles generalmente por el Ejecutivo.

b) Solicitar informes financieros.

c) Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones.

d) Practicar toda clase de auditorías.

e) Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.

f) Tienen a su cargo un servicio que de acuerdo con el pensamiento jurídico dominante, debe ser prestado por el Estado.

g) Los organismos descentralizados se extinguen por un acto legislativo y sus bienes pasan a ser propiedad del Estado.

Es así, a grandes rasgos, que se integra la Descentralización por Servicio en el Derecho Administrativo Mexicano.

En la doctrina de nuestro país, el maestro Gabino Fraga, añade a las formas descentralizadas ya explicadas, otra modalidad a la que denomina Descentralización por Colaboración, sin embargo el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice que: "Un estudio general de esas formas descentralizadas, nos obliga a una clasificación estricta de ellas, relacionadas con los aspectos técnicos y jurídicos de dichas instituciones, por lo que él solo clasifica a la Descentralización, en: a) Descentralización por Región; y b) Descentralización por Servicio."²⁴

Añade el citado autor, que en su obra se aparta de la clasificación que hace el Dr. Fraga, por no encontrar en ella un justo apoyo.

Ahora bien, el Dr. Gabino Fraga expone que: "La Descentralización por Colaboración, constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con características específicas que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización hasta aquí anotados."²⁵

²⁴ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. 1959. Pág. 431.

²⁵ "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Pág. 232.

Expone además que la Descentralización por Colaboración tiene su origen en las funciones modernas del Estado, que surgen en la constante intervención del mismo en esferas antes reservadas a los sectores privados, lo cual conduce al Estado a rebasar su ámbito de Derecho Público, y hacer contacto con la esfera del Derecho Privado, en cuya consecuencia, se le presentan problemas que para solucionarse requieren la preparación técnica del elemento humano que habrá de encargarse de ellos. De esta manera, el maestro Fraga afirma que los elementos de la Descentralización por Colaboración son los siguientes:

a) El ejercicio de una función pública; b) El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada. Asimismo añade que la Descentralización por Colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas; y nos muestra como un ejemplo de ella a las Asociaciones Agrícolas, que de acuerdo con la Ley que las creó, promulgada el 19 de agosto de 1932, tienen personalidad legal y el fin de su creación es eminentemente de interés público, por lo que los fundamentos de su constitución, organización y funcionamiento deben ajustarse a lo previsto en la Ley que les dió origen.

Ante la discrepancia anotada, nos adherimos al Dr. Serra Rojas, porque es de estimarse que los elementos que constituyen a la Descentralización por Colaboración, son asimilados por el concepto de Descentralización por Servicio en la cual se encuentra también implícito el interés público que significa su creación. Así como también es fácil identificar que en general, todas las instituciones descentralizadas en México, desarrollan una función pública.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Vamos a tratar en seguida el punto relativo a Empresas de Participación Estatal, que aún cuando no forman parte de la administración pública, están vinculadas a las mismas por cuanto que el Estado tiene participaciones económicas en sus capitales de gran importancia cuantitativamente.

El individuo del Estado Mexicano, como unidad ciudadana, es objeto dentro de nuestro régimen constitucional, de una constante tutela, por otra parte, su situación en el conglomerado social, está sujeta a un régimen de derecho social cuyas tendencias se encuentran encauzadas en el ejercicio de un estatismo moderado.

El individuo considerado como unidad ciudadana, desenvuelve su vida en una actividad de diversas facetas.

En un primer plano, realiza actos de comercio observado por el Estado, quien sólo ha legislado normas para mantener el orden y hacer prevalecer la justicia; todo ello se desarrolla en el ámbito del Derecho privado, en donde la ingerencia estatal es nula.

En un segundo plano, rodeado por problemas humanos, discurre por convicción o por espíritu, exhortar a los demás a unir sus esfuerzos para remediar el infortunio de unos y de otros; ante este panorama el Estado ya no es un simple espectador vigilante, y se preocupa por crear incentivos que fomenten ese cooperativismo social.

En un tercer plano, el Estado suple a la actividad individual cuando ésta, por falta de voluntad o por impotencia, abandona empresas que antes eran lucrativas y no representan en adelante mayores atractivos o ventajas. El Estado advirtiendo la necesaria supervivencia de tales empresas, a las que considera de un interés público manifiesto, interviene por distintos medios en ellas y con fines eminentemente generales.

Es en estos tres planos, en los que el maestro Serra Rojas, funda una esquematización general de la actividad privada bajo el interés directo del Estado; para ello, la clasifica en tres grupos, que son:

A.—“Empresas privadas o sociedades, asociaciones estrictamente privadas, por lo común, con propósitos de lucro personal, y gobernadas en forma exclusiva por normas de Derecho Privado, civiles o mercantiles, sin ninguna ingerencia del Estado.

B.—Empresas privadas de interés social o asociaciones privadas altruistas, sin propósitos de lucro y persiguiendo fines que benefician a la sociedad. Pueden denominarse Empresas Privadas de Interés Social para distinguirlas de cualquier otro tipo de organización.

C.—Empresas Privadas de Interés Público, que son aquellas empresas que resguardan intereses públicos o finalidades de interés general bajo la vigilancia y fomento del Estado".²⁶

Es decir, las empresas privadas de interés público, son aquellas que funcionan en manos de particulares y en las que el Estado interviene de manera manifiesta para tutelar un interés general o patrimonial de importancia.

Siendo estas últimas, empresas de participación estatal, de las que nos ocuparemos fundamentalmente en el presente capítulo, se señalan algunos ejemplos de las mismas, que funcionan en México actualmente: Guanos y Fertilizantes, S. A., Toyoda de México, S. A., Clasa Films Mundiales, S. A., Ayotla Textil, S. A., Ingenio Independencia, S. A., Mexicana de Coque y Derivados, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., y otras más.

El maestro Serra Rojas, que ha recopilado de la doctrina Administrativa Mexicana todo lo que se haya disperso acerca de las citadas empresas, nos dice que comprenden éstas, dos grupos importantes que son:

I. Un primer grupo que comprende a todas aquellas empresas en las que el Estado interviene indirectamente en diversas formas.

II. Un segundo grupo que incluye a aquellas empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa.

Es pertinente aclarar que este aspecto de la intervención del Estado en la actividad privada, es diferente a la intervención que realiza dentro de los organismos descentralizados, pues en este caso dicha intervención generalmente se traduce en el ejercicio de un régimen de concesión, es decir, el Estado encarga a un particular concesionario, la administración de un servicio público o de una empresa, u otras veces, el Estado participa de la gestión de la empresa o del servicio público de que se trata.

De acuerdo con ello, las empresas comprendidas en el primer grupo son las siguientes:

a) Las sociedades, instituciones, corporaciones y empresas que sin ser descentralizadas, manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación. Estas se administran a través de la concesión.

b) Sociedades e instituciones, en las que el Gobierno Federal es accionista o posee en ellas intereses patrimoniales, éstas tampoco son descentralizadas.

²⁶ Revista de Administración Pública. Organó del Instituto de Administración Pública Núm. 14, año 1960. Artículo "Las Empresas de Interés Público, nuevas formas de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano". Dr. Andrés Serra Rojas. Págs. 13 y 14.

c) Empresas que efectúan contratos de obras públicas, suministro, créditos o prestación de servicios.

d) Personas privadas encargadas de un servicio público.

Al segundo grupo o sea a las empresas en que el Estado interviene directamente, pertenecen las siguientes empresas:

A) Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público.

B) Sociedades de Inversión.

C) Empresas privadas incorporadas y representadas.

D) Empresas de Participación Estatal.

Respecto a éstas, se añade lo siguiente:

A) Las Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, se constituyen con fundamento en su propia Ley, en ella se estatuye: serán creadas por autorización del Ejecutivo Federal, siempre y cuando se trate de actividades de interés público y particular, conjuntamente a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

Este tipo de sociedad, además se rige por la Ley de Sociedades Mercantiles y las disposiciones relativas a la Sociedad de Responsabilidad Limitada.—Se deberá componer, por veinticinco socios cuyas partes sociales no pueden ser mayores del veinticinco por ciento de su capital social.

El Estado interviene en ella a través de la Secretaría de Industria y Comercio en el funcionamiento de la sociedad con el fin de supervisar la buena administración de la empresa.

B) Las Sociedades de Inversión, nos dice el Dr. Serra Rojas:

“Son otro tipo de sociedades reconocidas en nuestra legislación administrativa como de notorio interés público. Las Sociedades de Inversión, se dedican a operar con valores en la forma y términos que determina la Ley”.²⁷

Para ser constituídas, este género de empresas deben solicitar al Gobierno Federal autorización que será otorgada mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, de acuerdo con la Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955, se estructuran bajo la forma de una sociedad anónima, su capital mínimo deberá ser de cinco millones totalmente pagados, éste deberá estar representado por acciones ordinarias; el Consejo de Administración estará compuesto de cinco miembros y su duración podrá ser indefinida.

²⁷ Revista de Administración Pública. Órgano del Instituto de Administración Pública Núm. 14, año 1960. Artículo “Las Empresas de Interés Público, nuevas formas de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano”. Dr. Andrés Serra Rojas. Pág. 13

La intervención que el Estado practica sobre estas instituciones, es atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual sancionará las violaciones que se le hagan a la Ley de Sociedades de Inversión; asimismo, de acuerdo con los casos que señala dicha Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revocar las autorizaciones otorgadas a dichas empresas para que operen.

C) Sociedades Incorporadas.—Estas Sociedades, ubicadas en el sector del Derecho Civil Comercial, en virtud del cual operan, son creadas para realizar actividades de utilidad general que son de un alto interés para el Estado.

La incorporación de estos entes privados, a la atención del Servicio Público que deban prestar, no limita en absoluto su facultad para realizar sus negocios estrictamente privados. Dicha incorporación sólo las somete a la Ley o estatuto que registró el Servicio Público.

Debido a que estas instituciones son nuevas formas de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano, la Legislación acerca de ellas se haya dispersa y aún no se ha unificado su sistema normativo, pero como nuevas formas de asociación frente a la organización administrativa centralizada y descentralizada son muy importantes.

Ahora bien, las instituciones privadas de interés público, son entes que han surgido en las modernas estructuras estatales; por lo que su introducción en las normas tradicionales ha despertado cierta inquietud en torno a la conciencia individual que celosamente desea proteger sus derechos personales, lógicamente estas reacciones limitan el campo de aplicación o de intervención del Estado; porque en un país tradicionalmente democrático y liberal como el nuestro, no se justifican las intervenciones del Estado en asuntos que hasta los momentos actuales, corresponden a la iniciativa privada.

Después de esta breve exposición relativa a las empresas privadas de interés público en vía de antecedente circunstancial, se hace referencia a continuación a las Empresas de Participación Estatal, colocadas de antemano en el grupo de las Empresas en las que el Estado interviene directamente.

D) Empresas de Participación Estatal o de Economía Mixta.—Ante la manifiesta impotencia de la iniciativa privada para acometer la edificación de la economía del país, aun cuando el Estado le dé el máximo de asistencia, la intervención del mismo en la planificación económica se justifica si se advierte que los recursos en capital y la competencia técnica y administrativa requeridas para el funcionamiento de empresas que contribuyan al desarrollo económico nacional, sólo pueden ser

puestas en movimiento por los poderes públicos; es decir, sólo el Estado puede permitirse emprender inversiones de tal naturaleza que no ofrezcan ninguna perspectiva de beneficio a corto plazo.

Dentro de este marco, se entiende que el Estado debe asumir la esencial responsabilidad de poner en acción empresas que se integren con inversiones públicas y privadas que logren iniciar la estructura de una economía en planificación. A partir de esas causas, los conceptos de Empresa Pública y de Empresa Privada son consideradas conjuntamente, es decir, a cada una de ellas se les da un papel por el cual deben aportar una contribución precisa al desarrollo económico y al bienestar social.

Es precisamente esta la razón de ser de la Empresa de Economía Mixta o Empresa de Participación Estatal.

Sayaguéz Lasso les llama Sociedades de Economía Mixta, y dice que "son instituciones cuyo capital se integra con aportaciones de personas públicas y privadas, en cuya administración actúan una y otras por medio de representantes designados de muy distinta manera".²⁸

Ahora bien, debido a que las empresas de participación estatal por su especial configuración se localizan en la vida cotidiana del Estado en los límites de las esferas del Derecho Público y del Derecho Privado, algunos autores como Sayaguéz Lasso opinan que el régimen jurídico de tales instituciones puede ser de Derecho Público o de Derecho Privado, es decir, la organización que pueden asumir estas sociedades indistintamente podrá ser según la forma de una Sociedad Comercial de Capital, especialmente la sociedad anónima, y su régimen jurídico será de Derecho Privado, o también se concibe el régimen de la economía mixta en entidades organizadas, según formas típicas del Derecho Público, como la de los organismos descentralizados.

De acuerdo con la Legislación Argentina, por ejemplo, las sociedades de economía mixta son instituciones públicas. A mayor abundamiento, el tratadista argentino Héctor Cámara cita algunos conceptos de sociedades de Economía Mixta, que aunados a su punto de vista, conducen a la aseveración anotada:

Para Sombart, las empresas públicas mixtas "son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común". —Esta noción peca por exceso; tiene una extensión exagerada y no señala los caracteres que las tipifican. Además olvida que no toda asociación de interés público y privado es sociedad de Economía Mixta, opina Héctor Cámara.

²⁸ "Tratado de Derecho Administrativo". Enrique Sayaguéz Lasso. Pág. 247.

Terhalle considera tales a "todas las empresas que revisten una forma de derecho privado, en cuyo capital participan las colectividades públicas". Héctor Cámara no acepta tal posición, puesto que, aduce, estas entidades no pueden asumir cualquier forma de derecho privado ni tampoco su único rasgo distintivo es el aporte de capital por parte de la administración pública.

Por último, el tratadista argentino cita a Hauriou, quien estima que "la economía mixta consiste en una colaboración entre la administración y los particulares para la gestión de una empresa de interés público, sirviéndose de los métodos del derecho privado y especialmente del procedimiento de la suscripción de acciones".

Para Héctor Cámara, tal concepto —sí aceptado por otros autores— es unilateral como el anterior, pues atiende especialmente a un sólo aspecto —la gestión común— e ignora los otros.²⁹

En nuestra Patria sucede lo contrario, tanto la doctrina como la legislación y el criterio del Tribunal Fiscal, son precisas al preceptuar que tales instituciones pertenecen a los dominios del Derecho Privado.

Don Andrés Serra Rojas, las define de una manera general diciendo que: "Son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa."³⁰

Estas instituciones están reguladas por la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal expedida el 30 de diciembre de 1947, y su artículo tercero conceptúa estas últimas de la manera siguiente:

"Para los efectos de esta Ley, son empresas de participación estatal, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la asamblea de accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

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

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

d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de pre-

²⁹ Sociedades de Economía Mixta. Héctor Cámara. Pág. 6.

³⁰ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 684.

ferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.³¹

En una resolución, el Tribunal Fiscal establece lo siguiente:

“Tesis 1661 R.T.F.F. año IX, Nos. 97 y 108, Pág. 132, enero a diciembre de 1945.—EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA.—No debe confundirse con un organismo público y por ello es causante en cédula I.

Atentos los términos del artículo 30 fracción I del Código Fiscal de la Federación, toda sociedad anónima en la que tenga importante participación la Federación, no puede confundirse con ésta, ni con un organismo público, ya que se trata de un ente organizado y sujeto a las disposiciones de la Ley de Sociedades Mercantiles; ni tampoco puede considerársele comprendido en el artículo 30. fracción VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, porque no pertenece al Gobierno Federal, a pesar de que tenga éste la mayoría de las acciones, sino que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo de advertir que en el caso no esté destinada a un servicio público, sino a realizar actividades comerciales, aun cuando con una finalidad económica determinada, para provocar la baja de los precios del papel. El hecho de que se trate de una sociedad de economía mixta, tampoco tiene consecuencias de ese sentido porque no le quita el carácter de sociedad anónima, y por tanto de organismo de derecho privado, y la circunstancia de que de acuerdo con su funcionamiento no está destinada a tener utilidades, no la exime tampoco de ser en principio causante del Impuesto sobre la Renta, sin perjuicio de que si en un ejercicio determinado no percibe utilidades, no haya base para que erogue impuesto alguno, ya que la Ley de la Materia sólo grava a quienes han tenido beneficio de esa naturaleza; por último es de advertir que dicha empresa tiene un capital propio independiente del Gobierno Federal”.³²

Es de estimarse, con fundamento en lo anterior, que las empresas de economía mixta son instituciones organizadas y administradas bajo un régimen de derecho privado generalmente como sociedades anónimas, en las que el Estado como accionista tiene ingerencia por el interés público que implica su funcionamiento.

Asimismo, una vez circunscrito el funcionamiento de las empresas citadas al derecho privado, el Estado al proteger sus intereses económicos y públicos realiza una ingerencia que se traduce en un control constante sobre la operación de tales instituciones.

³¹ Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 30 de Dic. de 1947.

³² “Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación”. Año IX No. 97 y 108. Pág. 132.

Así por ejemplo, en la Ley ya citada, sobre el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se establece el control que el Gobierno Federal deberá ejercer sobre el funcionamiento de estas empresas, dicho control, dice el maestro Serra Rojas: "Se desarrolla en una serie de medidas administrativas, cuya finalidad es la protección de los intereses económicos del Estado y estimular una política económica general".³³

Constituyen estas medidas, algunas normas de Derecho Público, tales como el artículo 70 fracción XII de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para:

"Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado."³⁴

El Dr. Serra Rojas, señala que: "esta facultad es independiente de la competencia que tiene la Secretaría de la Presidencia para el Despacho de los siguientes asuntos:³⁵

"Art. 16, fracción IV.—Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que deban hacerse."³⁶

"Fracción V.—Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal"³⁷

Además, existen otras medidas de control, como la creación de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como Organismo Administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual se integra con 23 miembros, de los cuales, cinco son denominados miembros permanentes y dieciocho miembros alternos.

Los primeros son: El Secretario del Patrimonio Nacional que es el Presidente de la Junta; el Subsecretario de la misma oficina es el Vicepresidente; el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Industria y Comercio y el Director General de Nacional Financiera.

Los segundos serán los Secretarios y Jefes de Departamento de

³³ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 685.

³⁴ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

³⁵ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 685.

³⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

³⁷ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Estado que no sean miembros permanentes y los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México.

Esta Junta de Gobierno está encargada de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

La Secretaría del Patrimonio Nacional está, además, facultada para llevar a cabo las diversas formas o modalidades de la intervención estatal que el Estado realiza en dichas empresas.

Estas formas son las siguientes:

a) Control y Vigilancia, los cuales se ejercen con el fin de conocer la marcha administrativa de la empresa, así como también lograr el mejor funcionamiento de la misma, todo ello por medio de una auditoría permanente o revisando presupuestos y programas anuales, fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes.

b) Inspección material.

c) Representación en el Consejo de Administración o Junta Directiva.

d) Plan general de operaciones.

e) Fideicomisos, respecto a éstos, el maestro Serra Rojas, nos dice que: "los Fideicomisos del Gobierno Federal o por medio de una Institución Nacional de Crédito, cualquiera que sea el origen de los fondos destinados a ellos, serán revisados por la Secretaría, mediante alguno de los procedimientos siguientes: I.—Mediante el establecimiento de un Comité Técnico que maneje el Fideicomiso, en el cual esté representada la Secretaría. II.—Mediante la designación de Comisarios Auditores. III.—Mediante la práctica de auditorías periódicas. IV.—Mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas."³⁸

f) Contratos de Obras.—La Secretaría del Patrimonio Nacional intervendrá en la formulación de Contratos e inspección de obras, así como también en la selección de contratistas,

g) La Secretaría del Patrimonio Nacional, podrá promover el traspaso o liquidación de aquellas Empresas de Participación Estatal si éstas no realizan funciones de utilidad pública.

h) Enajenación de bienes inmuebles.—Toda enajenación de bienes inmuebles que deba hacer una Empresa de Participación Estatal deberá ser aprobada por Acuerdo Presidencial y refrendada por la Secretaría de Hacienda.

³⁸ "Derecho Administrativo". 2a. Edición Andrés Serra Rojas. Pág. 689.

i) Inventario de bienes muebles e inmuebles.—A la Secretaría del Patrimonio Nacional podrán enviar anualmente los inventarios que tengan formulados.

j) Gastos de inspección.

k) Prohibiciones.—Las Empresas de Participación no deben realizar sus actividades apartándose de su objeto.

l) Responsabilidades.—Los Directores, Presidente, Gerente o funcionarios, así como los miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva, serán responsables de las violaciones a la Ley, en que incurran; para lo cual deberá aplicárseles la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Es así como se configuran frente a las Instituciones Centralizadas y los Organismos Descentralizados, estas nuevas formas de Organización o Asociaciones Privadas, bajo la intervención directa del Estado. En ellas, es necesario precisar, que la ingerencia que el Estado lleva a cabo, se verifica con fines preponderantemente económicos.

Un ejemplo de Empresas de Participación Estatal, se encuentra en Altos Hornos de México, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., Toyoda de México, S. A., y Guanos y Fertilizantes, S. A.

A este respecto y resumiendo la exposición que el Dr. Gabino Fraga hace de la empresa de economía mixta, se asienta en seguida que "En la empresa de economía mixta, que en la legislación mexicana se denomina también empresa de participación estatal, el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas; pero la presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público, y evita, además, que el interés de éste sea postpuesto a una finalidad de lucro, logrando finalmente que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado." ³⁹

A mayor abundamiento de los criterios asentados, y para basar más radicalmente el propio punto de vista sobre las empresas de participación estatal, se hace la siguiente exposición sobre la actividad del Estado y la actividad Privada, aunando a la misma la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este aspecto.

Siendo un dato que brota de la realidad el intervencionismo creciente del Estado en el campo de las relaciones socio-económicas, éste se ha manifestado en diversos grados, según las circunstancias prevalentes en un momento dado.

La intervención más radical del Estado en la esfera de la iniciativa

³⁹ "Derecho Administrativo". Edición 1960. Gabino Fraga. Pág. 244.

privada es en consecuencia, cuando se sustituye totalmente en la satisfacción de necesidades generales y en la prestación de los servicios públicos.

En el capítulo concerniente a Empresas Públicas, se examinarán las diversas fases de la actividad estatal en la que de manera exclusiva se interna al campo tradicionalmente reservado a la iniciativa privada; ahora se tomarán en consideración sólo aquellas actividades de los particulares que en razón del interés que el Estado manifiesta sobre ellas por encaminarse a satisfacer el interés general, a propiciar el desarrollo económico del país, o por consideraciones análogas, las fomenta y protege para su cabal desenvolvimiento, interviniendo en la forma que en seguida se analiza. Es decir, podemos contemplar por una parte aquellas situaciones en que el Estado atendiendo exclusivamente al interés general, realiza también de manera exclusiva todas las actividades que tiendan a satisfacerle; y por otra, las actividades eminentemente privadas realizadas por particulares cuya motivación es generalmente la obtención de un lucro personal, es decir, satisfacer el interés individual de las personas que la realizan.

Dentro de esta última, es decir, de la actividad privada, en virtud de la naturaleza de la gestión que en ellas reconoce el Estado, interviene en ellas de manera decisiva, y correlativamente las fomenta a través de diversos procedimientos.

La forma más frecuente de fomento a la actividad privada, la constituyen los subsidios, exenciones de impuesto, y otras franquicias y subvenciones que le permiten fortalecer su desarrollo.

El subsidio, considerado generalmente como las cantidades de dinero en efectivo que el Estado entrega en forma directa (reales), o bien, las compensaciones que el propio Estado realiza con motivo del pago de impuestos (virtuales), significa una disposición de fondos o dineros públicos, que se sustrae del presupuesto general para ser entregado como fomento a ciertas actividades que el Estado considera necesario estimular. Constituye, pues, un procedimiento eficaz para ayudar a entidades o sectores económicamente productivos o que tiendan a promover el desarrollo general del país, o también para fomentar aquellas instituciones que buscando el mejoramiento y superación de sus miembros, realizan actividades cuyo fin no es preponderantemente lucrativo.

Las exenciones significan, que el causante del impuesto queda eximido o liberado de cubrirlo, constituyendo también un desprendimiento del fisco al no ingresar al presupuesto cantidades que deberían

umentar el monto del mismo. Al igual que el subsidio, esta medida de política fiscal es otra de las formas usuales de estímulo a la actividad privada.

En resumen, podemos afirmar, que el Estado auspicia y fomenta aquellas actividades privadas que están acordes con sus atribuciones y por lo tanto de interés general, por encaminarse a propiciar el desarrollo integral del país en sus diversos aspectos, comercial, industrial, agrícola, etc.

Ahora bien, después de la exposición que antecede, y de los diversos criterios que sobre las empresas de economía mixta o de participación estatal exponen tratadistas extranjeros, y los nuestros, maestros Serra Rojas y Gabino Fraga, cabe preguntar: Cuál es la razón o justificación para que el Estado intervenga en las actividades de naturaleza privada, realizadas por entidades del mismo carácter?

En los criterios asentados, ya los autores nos hablan con cierta uniformidad, que dicha intervención se funda en el interés público pero sin llegar a precisar con exacta concordancia su concepto. Pero, tomando en consideración tal uniformidad, es deducible que desde un punto de vista formal y positivo, el interés público es el reconocido por el Estado como tal, por encaminarse a realizar el interés general.

En consecuencia, habrá interés público allí donde la voluntad estatal reconozca expresamente su existencia.

Examinar aquellas entidades privadas, cuyas actividades responden en una u otra forma al interés público reconocido por el Estado y en las cuales reclama una intervención para proteger ese interés (intervención, que es quizá la forma más sutil o moderada de intervencionismo estatal en la esfera de acción de la iniciativa privada), será objeto del siguiente apartado.

Antes de abordar el estudio de las empresas privadas de interés público, es preciso aún afirmar, que el Estado muestra interés en todas las actividades o empresas privadas, pero que no en todas reclama una intervención decisiva.

Un amplio sector de la actividad privada, el Estado se limita a reglamentarlas, como en el caso de las empresas privadas organizadas por lo común con propósito de lucro y regidas en forma exclusiva por normas de derecho privado, civiles o mercantiles.

La constitución y el funcionamiento de éstas se encuentra reglamentado por el Código Civil, cuando se refiere a las sociedades y asociaciones civiles. El artículo 2670 del Código Civil se refiere a las asociaciones en los siguientes términos: "Cuando varios individuos con-

vinieren en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación".⁴⁰ Por cuanto a las sociedades civiles, el Artículo 2688 establece: "Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos y sus esfuerzos para la realización de un fin de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial".⁴¹

Así pues, trátase de asociaciones o de sociedades civiles, las actividades que desarrollan las mismas se realizan en interés personal de los individuos que la integran, de ahí que el Estado solamente reglamenta su constitución.

Con mayor razón puede recalcarse este criterio tratándose de las sociedades mercantiles regidas por la ley de ese nombre, cuya característica principal es la de perseguir la consecución de un lucro personal de los socios o accionistas.— En estas empresas, se repite, aunque el Estado manifiesta interés, puesto que en la época actual ninguna actividad privada escapa al interés estatal, no tiene ninguna ingerencia sobre las mismas.

Junto a estas sociedades o asociaciones eminentemente privadas cuyo propósito es normalmente la obtención de ventajas personales, existe otro tipo de entidades que aun siendo privadas, su actividad no se dirige a la obtención de un lucro u otras consideraciones personales, sino por el contrario, sus finalidades pueden ser entre otras, mutualitas, sociales, recreativas, culturales, etc., pero sin que pueda tampoco afirmarse que sean empresas privadas de interés público, porque no se encaminan a satisfacer necesidades colectivas o a satisfacer el interés general.

A estas entidades, la doctrina las ha denominado "Empresas privadas de interés social", para distinguirlas de cualquier otro tipo de organización. Ejemplo de éstas es la fundación que se constituye con la afectación de un patrimonio privado para la realización de fines sociales, y cuya administración es realizada por particulares. El interés que el Estado manifiesta en ellas parece obvio e inclusive llega a fomentarlas toda vez que sus fines benefician a la sociedad, pero ninguna intervención tiene en su funcionamiento, porque aunque realizando fines sociales su gestión no responde de una manera directa a la realización del interés general.

⁴⁰ Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Artículo 2670.

⁴¹ Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Artículo 2688.

Podría afirmarse que estas Empresas privadas de interés social se encuentran en una situación intermedia entre las empresas estrictamente privadas cuya gestión se encamina a la obtención de un lucro o ventaja personal, y las Empresas Privadas de interés público cuya gestión se realiza con vistas al interés general.

Después de esta breve exposición sobre el sector de la actividad privada en la que el Estado sólo interviene imponiendo reglamentos, se ahondará en seguida sobre las Empresas privadas de interés público.

Ya se ha dicho en apartados anteriores al mencionar algunos conceptos sobre las sociedades de economía mixta, que cita el tratadista argentino Héctor Cámara, que en nuestra Patria, tanto la doctrina como la legislación y el criterio del Tribunal Fiscal, son precisas al preceptuar que tales instituciones de economía mixta o participación estatal, pertenecen a los dominios del Derecho Privado.

Ahora bien, la doctrina en México, sobre las empresas Privadas de interés público, su estudio y sistematización empieza a desarrollarse rápidamente bajo la influencia de la doctrina francesa de los establecimientos de utilidad pública.

El punto de partida para el estudio de estas instituciones que organizan y manejan los particulares, ha dicho el maestro Serra Rojas, es el siguiente: "hay actividades que principalmente regula el derecho privado en que el Estado se vé obligado a intervenir por tratarse de materias de interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses."⁴²

Los autores han discutido sobre la naturaleza de estas instituciones, vertiendo las opiniones más diversas. Algunos entre ellos Donatti, consideran que las mismas desarrollan "1o., el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada por el Estado; y 2o., el ejercicio de dicha actividad se realiza en nombre propio de la organización privada".⁴³

El mismo criterio es sostenido por Geny al afirmar que estos organismos privados en el ejercicio de una función pública colaboran con el Estado por lo que son "instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su actividad sobre los administrados."⁴⁴

Sobre esta cuestión, creemos que estas entidades no realizan funciones públicas, porque si así fuera, su actividad tendría que regularse

⁴² "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 671.

⁴³ Donatti. Cit. Gabino Fraga. "Der. Administrativo". Pág. 366.

⁴⁴ B. Geny. Cit. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 366.

por normas exorbitantes del derecho común, desvirtuándose su naturaleza de entes privados, regidos precisamente por el estatuto legal de ese carácter.

El Dr. Serra Rojas, por su parte, afirma que: "esas actividades no pueden considerarse formando parte de la función pública ni revisten al organismo con carácter de autoridad pública, son simplemente actividades privadas y no actividades públicas realizadas por el Estado", y agrega: "aún aceptando su carácter de empresas que colaboran con el Estado, cosa discutible, porque colaboran con sus intereses, y se concretan a obedecer al Estado, puede el Estado por razones legales de conveniencia, considerarlas formando parte de la organización administrativa, pero de ninguna manera realizando una función pública o servicio público",⁴⁵ criterio que nos parece concluyente.

Para intentar el examen sistematizado de las Empresas Privadas de interés público en nuestra doctrina y nuestra legislación, podemos partir de la consideración de que el Estado se encuentra interesado en las actividades de los particulares, pero que sólo revisten carácter de Interés Público aquellas que el Estado reconoce expresamente que se encaminan a la realización del interés colectivo, o bien aquellas entidades en que el Estado combina sus recursos con los particulares para el cumplimiento de similares propósitos.

En resumen, puede afirmarse, que no todos los organismos privados que en ocasiones fomenta el Estado, constituyen Empresas Privadas de Interés Público, pues en concordancia con la opinión del Dr. Serra Rojas, sólo pueden ser consideradas como tales, aquellas empresas manejadas por particulares en las que el Estado interviene para proteger un interés público o patrimonial importante, regulados por el derecho común, porque el propio Estado ha considerado inconveniente o inoportuno regular su actividad por normas de Derecho Público.

De la misma manera que se ha afirmado que estas entidades no realizan funciones públicas, la intervención que en ellas tiene el Estado y el fomento de que las hace objeto, tampoco desvirtúa su naturaleza ni altera el estatuto jurídico que las rige. En efecto, la ayuda que el Estado proporciona a estas entidades privadas parte del reconocimiento del carácter de las actividades que desarrollan y su intervención en el funcionamiento de las mismas, que puede ser de diversos grados, "a veces es muy reducida como en el control de los estatutos de las asociaciones, para reconocerles una utilidad pública, el control es mucho más desarrollado cuando la ayuda es de orden pecuniario",⁴⁶ es

⁴⁵ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Págs. 672-673.

⁴⁶ Juan Rivero. Cit. Serra Rojas. Derecho Administrativo. Pág. 676.

decir, la intervención estatal y la ayuda correlativa parten del mismo supuesto: el Interés Público reconocido por el Estado.

Ahora bien, toda vez que nuestro propósito ha sido llegar a la determinación del carácter de las Empresas Privadas de Interés Público, y consecuentemente, con el reconocimiento de lo que al respecto expresa el Dr. Serra Rojas, de que "la doctrina, la legislación y la jurisprudencia del derecho administrativo en general, aún no son muy precisas para clasificar y delimitar la naturaleza de las personas jurídicas privadas en las que el Estado manifiesta un interés preferente y reclama en ocasiones una intervención más efectiva",⁴⁷ se tratará en seguida de analizar a la luz de la doctrina y la legislación mexicanas, los ejemplos más representativos, con el objeto de determinar las características constantes que las informan, especialmente, respecto a la intensidad con que cumplen objetivos generales y el grado o forma de intervención que el Estado manifiesta en ellas.

Partiendo de la forma o manera en que el Estado interviene en su funcionamiento, las Empresas Privadas de Interés Público, han sido clasificadas en dos grupos principales:

I. Grupo general de empresas en las que el Estado tiene una intervención indirecta.

II.. Grupo particular de Empresas o propiamente Empresas Privadas de Interés Público, en las que el Estado tiene una intervención directa.

En este primer grupo pueden encuadrarse cuatro tipos o categorías de empresas privadas;

a) Sociedades e Instituciones, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada que manejen, posean y exploten bienes y recursos de la Nación.

b) Sociedades e instituciones no descentralizadas en las que el Estado posea acciones o intereses patrimoniales.

c) Empresas que celebren contratos administrativos con el Estado tales como contratos de obras públicas, contratos de suministro, contratos de crédito, contratos de prestación de servicios y otros análogos.⁴⁸

d) Empresas Privadas encargadas de un Servicio Público.⁴⁹

Respecto al segundo Grupo particular de Empresas Privadas, propiamente de interés público, en que la intervención del Estado es directa, también cuatro categorías de empresas pueden enmarcarse en este

⁴⁷ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 670.

⁴⁸ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 677.

⁴⁹ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 677.

apartado, de acuerdo con el criterio del Dr. Serra Rojas, a quien nos adherimos en su clasificación.

A) Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público.

B) Sociedades de Inversión.

C) Empresas Privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio de actividades que el Estado les encomienda para su organización y funcionamiento. (Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas, Colegios de Profesionistas, etc.)

D) Empresas de Participación Estatal.

a) Sociedades e Instituciones, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada que manejen, posean y exploten bienes y recursos de la Nación:—Los bienes y recursos naturales de la nación pueden ser objeto de aprovechamiento y explotación por particulares, normalmente a través de la concesión administrativa, determinada en cada caso por leyes especiales de la materia. Respecto a la intervención que el Estado tiene sobre estas Empresas que en forma concesionaria explotan los recursos de referencia, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958 establece en su Artículo 7o. que “a la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos . . . frac. XII.—controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de . . . instituciones, corporaciones y empresas que posean, manejen o que exploten bienes y recursos de la nación”.⁵⁰

Ahora bien, parece evidente que al concederse la explotación o aprovechamiento de los recursos que pertenecen a la nación se busca un mayor y más rápido desarrollo económico del país, la creación de fuentes de trabajo para la población, etc., aspectos que son de indudable interés general.

b) Sociedades e instituciones no descentralizadas en las que el Estado posea acciones o intereses patrimoniales:—Ya se ha expresado que en ocasiones el Estado combina sus recursos con los particulares para realizar, desarrollar o estimular cierto tipo de actividades, apreciando las Empresas de Economía Mixta.

Ahora bien, respecto a esta categoría de empresas, es conveniente distinguir aquellas en las que el Estado tiene una intervención directa como es el caso de las Empresas de Participación Estatal, en las que existe un interés económico preferente; y aquellas que no se encuentran en este presupuesto. Respecto a las primeras, el control adminis-

⁵⁰ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

trativo y financiero por la Secretaría del Patrimonio Nacional, es directo, con base en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 31 de diciembre de 1947, a través de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado (creada por Decreto de 17 de marzo de 1959), y las segundas, a que se ha hecho referencia, con base en las normas privadas que rigen su constitución.

Así, existiendo por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional (Art. 7o. frac. XII Ley Secretarías y Departamentos de Estado) el control y vigilancia financiero y administrativo sobre la operación de las empresas a que nos estamos refiriendo, en función del interés público que representan los recursos patrimoniales o fondos públicos que en ella concurren, no existe una intervención directa como en el caso de las de Participación Estatal, por falta de interés económico preeminente que caracteriza a éstas.

c) Empresas que celebren contratos administrativos con el Estado, tales como contratos de obras públicas, contratos de suministro, contratos de crédito, contratos de prestación de servicios y otros análogos:—Este tipo de empresas privadas constituye otra de las categorías de Empresas Privadas de Interés Público, lato sensu, en las que el Estado interviene de manera indirecta.

El Estado, para hacer más ágil la tarea de la Administración en el cumplimiento de sus atribuciones se ve en la necesidad de realizar un sinnúmero de actos jurídicos dentro de los cuales se encuadran aquellos en que la Administración entra en relaciones contractuales con los particulares. Capítulo muy importante de este género de actos son los contratos administrativos.

La presencia de la Administración en estos actos con motivo del interés público del servicio, que determina la aplicación de normas que exorbitan el derecho común, parecen lógicas características de los contratos administrativos.

A este respecto, se han aportado diversos conceptos sobre los contratos administrativos. Así, Bielsa los define como aquellos "que la Administración Pública celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública."⁵¹

La jurisprudencia francesa los ha definido de la siguiente manera: "son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista u ocasión del funcionamiento del servicio público

⁵¹ Derecho Administrativo. Rafael Bielsa. Pág. 250

y para los cuales la Administración ha manifestado su intención de adoptar el régimen de derecho público de preferencia al régimen de derecho privado; esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del contratante o en el funcionamiento del servicio".⁵²

Del anterior concepto se desprenden los siguientes elementos: participación de una persona pública en el contrato; dependencia del contrato administrativo del funcionamiento de un servicio público; y elección por la Administración de un procedimiento de Derecho Público.

Dentro del mismo criterio, pero ampliando la esfera de los contratos administrativos, Miguel Angel Barcaltz, dice: "contratos administrativos son aquellos celebrados por la Administración Pública con un fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho Público exorbitante del Derecho Privado, que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica. Son también contratos administrativos aún cuando no por su naturaleza, aquellos que el legislador ha sometido a reglas de Derecho Público exorbitantes del Derecho Privado que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica, a pesar de no celebrarse con un fin público ni afectar su ejecución a la satisfacción de una necesidad colectiva".⁵³

Este concepto, que nos lleva a la distinción de contratos administrativos, por su naturaleza y por disposición expresa del legislador, creemos que es el más acorde con nuestra legislación, por lo cual, nos adherimos a él.

d) Empresas Privadas encargadas de un Servicio Público:—Ya hemos visto como el Estado moderno ante las crecientes necesidades colectivas como consecuencia del aumento de la población, ya que mientras más grande es un conglomerado social, mayores son las necesidades que demandan satisfacción, ha venido ampliando su esfera de atribuciones para atenderlas mediante la prestación de los Servicios Públicos. En un amplísimo sector, el Estado los realiza de manera exclusiva, y sólo excepcionalmente se permite su gestión por los particulares.

La Empresa privada a quien se le ha encomendado (generalmente a través de la concesión) la prestación de un servicio público, siendo de naturaleza particular, con finalidades similares, deriva su interés

⁵² Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 1066.

⁵³ Miguel Angel Barcaltz. Cit. Serra Rojas. Teoría de los Contratos Administrativos. Pág. 1066.

público en virtud del carácter de las actividades que le han sido encomendadas, o en otras palabras, estas entidades están realizando una actividad que de manera esencial corresponde al Estado, pero que éste no ha considerado oportuno encuadrarlas dentro de un sistema de prestación exclusiva y directa.

Resumiendo, puede afirmarse, que es en última instancia el Estado el que señala las actividades o empresas privadas cuya gestión responde al interés público, así como el reconocimiento del grado en que lo realizan, que a su vez determinan las diversas formas de intervención estatal, en unos casos directa, en otros indirecta, pero sin que en ningún caso esta intervención desvirtúe la naturaleza privada de estos organismos.

En relación al segundo grupo particular de Empresas Privadas, propiamente de interés público, en que la intervención del Estado es directa, tenemos:

A) Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público:— Estas entidades privadas constituyen un conducto adecuado para que el Estado realice finalidades inherentes a sus atribuciones, es decir como afirma Serra Rojas "hay una categoría de actividades particulares que la ley toma en cuenta muy preferentemente para que el Estado realice a través de ellas propósitos de interés público".⁵⁴ Esta afirmación viene a apoyar nuestra opinión en el sentido de que este grupo de Empresas obedece a motivaciones más inmediatas en la realización del interés público y así lo reconoce el Estado al considerarlas, no obstante su carácter privado, como un conducto para satisfacer propósitos esenciales.

Las Sociedades de Responsabilidad Limitada se encuentran reguladas por la Ley de su nombre, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1934, y las mismas, aunque regidas por las disposiciones general de la Ley de Sociedades Mercantiles, sus modalidades específicas así como la forma de intervención del Estado, se encuentran determinadas por la Ley señalada en primer término.

De acuerdo con la Ley mencionada, estas sociedades se constituyen mediante autorización del Ejecutivo Federal, cuando se trate de actividades de Interés Público y Particular conjuntamente, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

B) Sociedades de Inversión:— Estas entidades que el Estado fomenta y controla, son regidas por la Ley de ese nombre, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955.

⁵⁴ "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 679.

A la luz de la Ley mencionada se desprende que sólo podrán constituirse mediante autorización del Ejecutivo Federal que otorgará a su juicio por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su naturaleza asimismo, las autorizaciones son intransmisibles. Siendo además, por la propia naturaleza especial de estas sociedades, y el interés público que para el Estado tiene su funcionamiento, que se encuentran sujetas a reglas especiales en cuanto a su control y vigilancia. Así, se establece que las Sociedades de Inversión estarán sujetas a las reglas que dicte la Comisión Nacional de Valores, con la previa aprobación en cada caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en cuanto a la vigilancia estará obligada a proporcionar a la propia Comisión Nacional de Valores la información y documentación necesarios para tal efecto; y los gastos que realice la Comisión Nacional de Valores mencionada, en la inspección y vigilancia de estos organismos, serán cubiertos por éstos mismos. Art. 13o.)⁵⁵

C) Empresas Privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio de actividades que el Estado les encomienda para su organización y funcionamiento (Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas, Colegios de Profesionistas, etc.):—Respecto a la intensidad de la intervención estatal en las Cámaras de Comercio e Industria a que se refiere el Dr. Andrés Serra Rojas,⁵⁶ el Estado reconoce que coadyuvan al desarrollo del comercio y la industria nacionales.⁵⁷ Asimismo son consideradas como órganos de consulta del Estado, para satisfacción de las necesidades del comercio y la industria nacionales, y conducto para lograr finalidades de control administrativo de todas aquellas personas que se dediquen a estas actividades.⁵⁸

Asimismo establece la propia Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias, que éstas “son instituciones públicas autónomas, con personalidad jurídica, constituídas para los fines que esta ley establece”.⁵⁹

Aunque la Ley habla de “Instituciones Públicas” en la anterior disposición asentada, que puede llevar fácilmente a la confusión en el sentido de que realizan funciones públicas o estatales, de todo el cuerpo de la propia Ley, se desprende que se trata de instituciones privadas, que lógicamente realizan objetivos particulares, y si existe intervención esta-

⁵⁵ Ley de Sociedades de Inversión publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1955. Art. 13o.

⁵⁶ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 678.

⁵⁷ Ley de Cámaras de Comercio e Industria publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 1941 y reformada en Diario Oficial de 16 de enero de 1960. Art. 4o. fracc. II.

⁵⁸ Ley de Cámaras de Comercio e Industria publicada en el Diario Oficial de 26 de Agosto de 1941 y reformada en Diario Oficial de 16 de enero de 1960. Art. 5o.

⁵⁹ Misma Ley. Art. 1o.

tal en ellas, es para proteger el interés público que el Estado reconoce en su funcionamiento.

D) Las Empresas de Participación Estatal.—Las Empresas de Participación Estatal, tipo clásico en nuestro país de las Empresas de Economía Mixta, de las que se ha hablado preponderantemente, ya de todo lo asentado, que ha sido la forma o procedimiento más usual que a su tema corresponde el presente inciso, y resumiendo, es deducible en nuestra realidad, en que el Estado combina sus recursos con los particulares para realizar actividades de interés general en los campos del desarrollo económico. La intervención decidida que en ellas tiene no desvirtúa la naturaleza privada de estos organismos, ni el estatuto legal privado a que se encuentran sometidas; es decir, son sociedades organizadas conforme a la legislación mercantil y cuyo capital sólo en parte pertenece el Estado.

Aunque el Considerado Segundo del Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, publicado en el Diario Oficial de 1 de marzo de 1959, señala "... y la participación del Gobierno Federal en el capital de algunas empresas e instituciones de tipo privado ha obedecido a la necesidad de desempeñar adecuadamente algunos servicios públicos, o ha representado la forma apropiada de impulsar el desarrollo económico del país",⁶⁰ no siempre la existencia de las mismas ha obedecido a estos criterios, por lo que su caracterización como entidades de interés público, es factible hacerla preferentemente por la naturaleza de los fondos aportados por el Estado.

En estas condiciones, las Empresas Privadas de Interés Público, pueden caracterizarse de la siguiente forma: aquellas entidades privadas que por encaminarse a la realización del interés general reconocido por el Estado, participan de este carácter; y en segundo lugar, aquellas entidades también privadas, en que el interés público aparece independientemente del objetivo perseguido, por la circunstancia de que en ellas concurren fondos o recursos de carácter público.

Tal es igualmente el criterio del Dr. Serra Rojas, que nosotros compartimos, cuando afirma "En general podemos definir las Empresas de Participación Estatal como aquellas empresas privadas, en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa".⁶¹

Asimismo, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,

⁶⁰ Decreto de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. Diario Oficial del 31 de Marzo de 1959.

⁶¹ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 684.

publicada en Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947, repitiendo, nos da el concepto de ellas en los siguientes términos: "Para los efectos de esta Ley, son Empresas de Participación Estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la asamblea de accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos; b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones; c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; d) Que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal".⁶²

Del primer párrafo de este artículo parece desprenderse que basta que concurra uno sólo de los requisitos señalados para que las entidades adquieran el carácter de Empresas de Participación Estatal; sin embargo, nosotros pensamos, que la interpretación correcta de acuerdo con la intención del legislador debe ser la concurrencia de todos los requisitos apuntados, especialmente el relativo a la preeminencia del interés patrimonial del Estado, pues es justamente este dato, el que justifica una intervención estatal tan marcada a que se refieren los restantes incisos; es decir, que éstos, en buena técnica no son más que consecuencia o manifestaciones de la protección enérgica del Estado sobre los fondos públicos aportados a la empresa privada.

Este mismo criterio parece desprenderse del "Proyecto de Ley para el Control de Inversiones Federales en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" enviado por la H. Cámara de Senadores a la H. Cámara de Diputados con fecha 24 de diciembre de 1962, que establece en su artículo 1o. . . "El Gobierno Federal controlará a los Organismos Descentralizados y Empresas con participación estatal mayoritaria . . .", y el artículo 7o. . . "Se considerarán como Empresas de Participación Estatal mayoritaria . . . las sociedades constituidas conforme al derecho privado en las que las aportaciones de capital o las acciones adquiridas por el Gobierno Federal . . . alcancen una proporción superior al 50% de su capital".

Respecto al control del Estado de estas entidades, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1958 creó las Secretarías

⁶² Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. Art. 3o.

rías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que absorbió la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Entre las funciones de la primera está la de "Planear y vigilar la inversión pública y las de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" (Art. 16 frac. V); y como función de la segunda le corresponde el Control Financiero y Administrativo de los organismos y empresas citados.

A este respecto, el artículo 7o. frac. XII de la Ley de Secretarías mencionada señala "A la Secretaría del Patrimonio Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos . . . controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Descentralizados . . . o las sociedades o instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado".

Para el cumplimiento de las facultades anteriores, por Decreto de 13 de marzo de 1959, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, modificado y adicionado por Decreto Presidencial de 26 de febrero de 1965 y publicado en el Diario Oficial de 8 de marzo del mismo año, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado. En su Artículo 1o. establece "De conformidad con lo que establece la frac. XII del artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado . . . la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional." En consecuencia, "se crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal previsto en la ley de la materia . . . sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondan a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público. (Art. 2o.)

Jurisprudencia

Suspensión contra el acuerdo que crea la Empresa de Participación Estatal:

Debe negarse la suspensión en el Amparo pedido contra el acuerdo y sus efectos y consecuencias, que declaró de interés nacional la creación de una empresa de participación estatal, con el objeto de desarrollar la industria químico-farmacéutica, ya que hay interés general en que se produzcan medicamentos al alcance de las clases populares.

TOMO CV.	Laboratorios Fournier de México, S. A.	Pág. 492
	Laboratorios Fustery, S. A.	Pág. 3153
	Waltz y Cía., S. A.	Pág. 3153
	Laboratorios Laif, S. A.	Pág. 3153
	Establecimientos Max Abbat, S. A.	Pág. 3153

EMPRESAS PUBLICAS

a) NOCION.

A continuación trataremos los temas de noción y naturaleza jurídica de las Empresas Públicas, toda vez que en las mismas se engloban las instituciones descentralizadas y las de participación estatal.

La presencia del Estado en la época actual, es de vital importancia para la satisfacción de las grandes necesidades sociales cuya atención es cada día más compleja.

El maestro Serra Rojas, acertadamente, en su obra nos cita a Paúl A. Samuelson refiriéndose a las necesidades económicas específicamente, toda vez que preponderan en el marco de las necesidades colectivas: "Todo economía —dice— debe resolver de un modo o de otro, los tres problemas económicos fundamentales: Qué bienes y servicios habrán de producirse y en qué cantidad; cómo se deberán emplear, para la obtención de dichos bienes, los recursos económicos disponibles; y para quién se producirán esos bienes, o, lo que es lo mismo, cuál será la distribución de la renta nacional entre los distintos individuos y clases sociales. Cada colectividad —agrega Samuelson— resuelve ese problema de diferente modo, bien por costumbre o instinto, bien por decreto y de órdenes, o bien, en nuestro propio sistema, a través de un sistema de precios y de mercados".⁶³

Ahora bien, es de sobra conocido que antaño, en un principio, las necesidades públicas eran satisfechas por los propios particulares. Hoy, en cambio, el Estado interviene directamente a través de las Empresas Públicas para satisfacer todas esas grandes necesidades sociales que reclamaban la intervención oficial, toda vez que, por razones imputables a los particulares, éstos descuidaban su atención en perjuicio de la masa colectiva, razones éstas, de diferente índole, predominando las de carácter económico.

Así pues, el Estado, avocándose al problema, su actuación ya no se concretó a simple vigilancia, sino que otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones en un principio particulares, públicas posteriormente.

Es decir, como asienta el maestro Serra Rojas, "el mundo de las invenciones complicó en tal forma la vida social, que el Poder Público se vió obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar

⁶³ Paúl A. Samuelson. "Curso de Economía Moderna". (Cit. Dr. Andrés Serra Rojas. *Derrocho Administrativo*). Págs. 238 y 239.

su posición de un Poder que manda, para convertirse en un Poder que sirve".⁶⁴

A este propósito y a mayor abundamiento, menciona las ideas de Jellinek: "El aumento de la civilización tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los ferrocarriles y la máquina de vapor han aumentado de una manera increíble la libertad de movimiento de un lugar o otro. Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas clases ofrecen para que todos los hombres se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerable personal. De este modo se abren constantemente nuevos territorios a la libertad, y a su vez a lo que va unido siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y la protección de tal libertad, el círculo de acción del Estado y del individuo crecen, y el resultado de la historia es, no sólo una unión progresiva entre los hombres, sino también una progresiva disolución entre sus lazos".⁶⁵

Resumiendo las ideas expresadas, es posible concluir, que la intervención del Estado de un modo positivo en la propiedad, funcionamiento o regulación de industrias y prestación de servicios, constituye un movimiento de dimensiones amplísimas.

Acertadamente a este respecto el maestro Lic. Nava Negrete cita la frase escrita recientemente por Michel Drancourt, ante los hechos del mundo contemporáneo: "En todos los países industriales del mundo, el Estado es el primer empresario. Su presupuesto y el presupuesto de las colectividades públicas alimentan una parte esencial de las obras".⁶⁶

Así pues, en los horizontes económicos, el Estado se convierte en empresario, en accionista, adquiere otras inversiones. Realiza operaciones de comercio, invierte sus fondos en ramas industriales, produce y distribuye bienes, asume el papel de banquero y asegurador, construye, arrienda, etc.

Consecuentemente, bajo esta numerosa y compleja actividad económica de los Estados Modernos, el Derecho ha sufrido cambios importantes. Entre otros, el binomio derecho público y derecho privado ha perdido totalmente su solidez para dar paso a la gestación de un derecho económico del Estado, que por igual asocia normas jurídicas de las dos ramas tradicionales del derecho, públicas y privadas. El Derecho Público no tiene el histórico monopolio de la actividad del Estado ni el

⁶⁴ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Pág. 239.

⁶⁵ G. Jellinek. "Teoría General del Estado". T. I. Pág. 320. (Citado por el Dr. Andrés Serra Rojas en Derecho Administrativo. Págs. 239 y 240).

⁶⁶ Michel Drancourt. Cit. Lic. Alfonso Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho No. 57. Pág. 161.

Privado la de los particulares. Ambos sujetos, Estado y particular, pueden ser objeto de las normas jurídicas calificadas de públicas y privadas, aunque sea en medida diferente. Es decir, es precisamente el Estado-Empresario quien rompe con aquellos moldes que por siglos lo ataron.

Para ser Empresario el Estado tuvo y tiene que someterse a las normas jurídicas propias a toda empresa: Civiles y Mercantiles, o sea el Derecho Privado; y este sometimiento a normas de diverso orden es el camino obligado para dar respuesta oportuna y adecuada a las exigencias actuales en que se colocan los países de mayor o menor desarrollo económico.

En consecuencia, la empresa pública es únicamente una de las formas de gestión económica del Estado, la más importante tal vez, dado que es a través de ella que el Estado produce bienes y servicios económicos, comerciales o industriales, emparentando con las empresas privadas.

El procedimiento jurídico de la concesión está considerado como el primer instrumento estatal para llevar a cabo actividades económicas. Es evidente que en la actualidad aún se le use, pero ya no en la forma única y principal que antes, toda vez que en la imposibilidad frecuente de armonizar el interés económico del concesionario y el interés público del servicio, se buscó una fórmula que conciliara mejor esos intereses, y se halló concretamente en las llamadas Sociedades de Economía Mixta o Empresas de Participación Estatal, de las cuales se trató en su apartado correspondiente, agregándose solamente, que estas Sociedades surgen del interés que tiene el Estado en una empresa, y no conformándose con su acción vigilante de su organización y funcionamiento, entra a formar parte de la Sociedad que la explota, y así quedan asociados capital público y capital privado en el marco de una estructura de derecho común, que es la Sociedad Anónima; es decir, el Estado no sólo vigilará y verificará la ejecución de la empresa sino que él mismo la dirigirá y ejecutará.

Asimismo, sin desplazar el sistema de la economía mixta, la Administración Moderna ha recurrido a procedimientos de gestión económica de derecho público, destacando principalmente el de la Descentralización por servicio, que en los diversos países que lo han adoptado presenta ciertas modalidades particulares. La extensión y dominio de las Empresas Públicas sobre las ramas más heterogéneas de la Economía Nacional, demuestran suficientemente su papel de factor decisivo y rápido en el desarrollo económico, y la enorme y grave responsabilidad del Estado.

Puesto de manifiesto la enorme importancia de la Empresa Pública dentro del ámbito de la economía nacional y privada, se hará alusión en seguida a las nociones que sobre Empresa Pública existen.

El maestro Nava Negrete expresa que "empresa pública es un organismo económico, coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes o servicios". "Su carácter económico que traduce la palabra empresa —agrega— exige su autonomía frente al Estado, pero la palabra pública debe traducirse en obediencia al Estado, quien lo controlará y llevará su dirección".⁶⁷

De la definición anotada se desprende que el carácter público de estas empresas deriva de su función de interés público, y de la apropiación estatal de los bienes que integran su patrimonio; y consecuentemente, podemos obtener de aquí dos importantes consecuencias: El Estado es el propietario y director de las empresas públicas.

Asimismo, después de discutir el proyecto de ley presentado en 1948 por el gobierno francés presidido por M. Queuille, la Comisión de Negocios Económicos de la Asamblea Nacional, definió la empresa pública en la siguiente forma:

"La Empresa Pública es un órgano dotado de personalidad civil y de autonomía financiera, al cual el Estado transfiere a nombre de la nación, la propiedad o la administración de una explotación comercial o industrial".⁶⁸

Consecuentemente de las nociones asentadas sobre Empresa Pública, se desprende que empresa es una actividad económica organizadora de diversos elementos, destinada a producir bienes o servicios. Pero si bien esta idea se aplica a lo que son las empresas públicas, en éstas domina más el concepto de organismo económico que de actividad económica, y como organismo económico, la empresa pública coordinará una serie de elementos para cumplir su tarea de producir bienes o servicios.

Respecto a su carácter público, principiemos por declarar que ese carácter no deriva del régimen jurídico a que se someten, toda vez que algunas se sujetan al derecho público y otras al derecho común o privado. Es decir, el carácter público de las empresas públicas es resultado a la vez de la propiedad pública de los bienes que integran su patrimonio, y del interés público al cual están afectadas; y aun cuando en muchos casos la personalidad jurídica de derecho público

⁶⁷ Alfonso Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho de México, Pág. 169. No. 57.

⁶⁸ Connois. Cit. Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho. No. 57. Pág. 169.

que el legislador atribuye a una empresa (Organismo Descentralizado por ejemplo), es la causa misma de la cualidad pública de la empresa, existen también numerosos casos en que la empresa pública posee una personalidad jurídica de derecho privado, como sucede con las Sociedades Anónimas de Economía Mixta. En estos supuestos la personalidad no es causa sino resultado del régimen jurídico de la empresa.

• Y, ahora bien, si encontramos empresas públicas con un régimen de derecho público, y empresas públicas con un régimen de derecho privado, y asimismo, empresas públicas en que el régimen jurídico es mixto en iguales o distintas proporciones, surge la siguiente incógnita: Cómo explicarse el carácter público de las empresas con régimen de derecho privado?

El maestro Nava Negrete, nos dice al respecto que "únicamente es posible si se recuerda o tiene presente que los bienes de tales empresas son propiedad pública y que se destinan a fines de interés público".

Ahora bien, antes de resumir, lo que concretamente, para nosotros significa empresa pública, y en vía de antecedente para diferenciar así mismo la empresa pública del servicio público, ya que en algunos casos da lugar a confusión, se hará alusión en seguida a las nociones que sobre este último existen en nuestra doctrina y en la extranjera.

Así pues, la noción moderna de servicio público la encontramos en las ideas de nuestros tratadistas Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

La noción del Dr. Andrés Serra Rojas, se concreta en los siguientes términos: "El servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público".⁶⁹

Asimismo, para el maestro Gabino Fraga, el servicio público "es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".⁷⁰

La definición de estos atuores, se basa en que para ellos, en una sociedad existen diversas clases de necesidades: De carácter económico, de carácter material y de carácter cultural. Es de notarse que

⁶⁹ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Págs. 240 y 241.

⁷⁰ Derecho Administrativo. Gabino Fraga Pág. 22.

excluyen las necesidades de carácter político del propósito de servicio público, toda vez que afirman que, en realidad ellas se satisfacen no por prestaciones concretas, sino por medios tan generales y abstractos como son generales las necesidades de tal carácter.

Las necesidades de carácter económico, material y cultural, con las cuales se integra para nuestros tratadistas, la noción de servicio público, deben ser asimismo, de toda la colectividad, no precisamente de cada uno de sus componentes pero sí de tal forma extendidas, que toda la colectividad se afecte aunque sea sólo en una forma indirecta, por el hecho de que se satisfagan o dejen de satisfacerse.

"El servicio público, afirma Bielsa, debe satisfacer una necesidad colectiva. Necesidad colectiva no es necesidad general... La necesidad general tiene un carácter propio; es una suma de elementos homogéneos y aritméticamente de cantidades positivas; al paso que la necesidad colectiva resulta de una suma algebraica donde entran elementos no homogéneos, ellos son positivos y negativos. Es por eso por lo que se discute con frecuencia, si determinada actividad pública debe ser o no materia de servicio público propio, ya que para muchos un servicio público puede ser necesario, y para otros, no. A algunos, por ejemplo, no les interesan mayormente determinados servicios locales de comunicación ni los de asistencia social, pues para ellos estos servicios, desde que utilizan sus propios medios de transporte, no satisfacen su necesidad".⁷¹

Expandiendo aún más las ideas del maestro Gabino Fraga respecto a la noción sobre servicio público, expresa nuestro autor, que, "dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio uniforme respecto del servicio público, pues mientras que en los artículos 3o., 73 frac. XXV, y 123 frac. XVIII de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público y de los requisitos para la licitud de las huelgas en los servicios públicos, dándose a entender en ambos casos que se adopta el criterio material, o sea el de definir el servicio en razón de la actividad en que consiste, independientemente de la entidad que la realiza; y que en el artículo 73, frac. XXIX, se adopta el mismo criterio distinguiendo los servicios públicos concesionados de los explotados directamente por la Federación; en los artículos 5o. y 13 de la propia Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos, y finalmente, en los artículos 27 frac. VI, y 132 constitucionales, y 2o. frac. III, 22 y siguientes de la Ley de Bienes Nacionales, y en los artículos 217, 218, 220 y 222 del Título Décimo,

⁷¹ Bielsa. "Ciencia de la Administración 1937". Pág. 67.

denominado "Delitos cometidos por funcionarios públicos" del Código Penal, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública".⁷²

Sin embargo de lo anterior, en leyes como la de Vías Generales de Comunicación y la de Industria Eléctrica, se precisa el concepto de servicio público con los caracteres que el propio maestro Gabino Fraga acepta como esenciales de dicho concepto.

De la teoría francesa mencionaremos a Duguit, Jeze y Bonnard. Duguit define el servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".⁷³

Jeze sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir "que para dar satisfacción regular y continúa a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse".⁷⁴

Finalmente, Bonnard afirma que los servicios públicos "son organizaciones que forman la estructura misma del Estado", y agrega que "para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado" y que además "considerado desde el punto de vista realista, El Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos".⁷⁵

Comparando los tres criterios expuestos, es apreciativo que mientras para Duguit el servicio público es una actividad que debe ser ejercitada por el Estado, para Jeze la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad, y para Bonnard en el medio, o sea la organización que permite realizar la propia actividad.

Ahora bien, estudiando separadamente los criterios que sobre servicio público anteceden dentro de la doctrina francesa contemporánea, se encuentra que ninguno de ellos es adecuado para definir lo que

⁷² Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Págs. 22 y 23.

⁷³ Duguit. Cit. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 15.

⁷⁴ Jeze. Cit. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 15.

⁷⁵ Bonnard. Cit. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 15.

pretenden; pues de la definición de Duguit se puede apreciar que los elementos que concurren para fijar la noción de servicio público son muy semejantes a los que sirven para precisar el concepto de atribución del Estado. Por lo que respecta a la tesis de Jeze, no se comprende en ella toda la actividad del Estado, pues en uno de los pasajes de su obra dice "es muy importante saber si se trata de un servicio público propiamente dicho y no solamente de una gestión administrativa". Y más adelante agrega que para saber si en caso determinado hay un servicio público "es necesario investigar únicamente la intención de los gobernantes referente a la actividad administrativa considerada".

Por su parte Bonnard hace también distinciones que revelan su idea de que no toda la actividad del Estado es servicio público, al expresar que "se ha reconocido que los servicios públicos no absorben toda la actividad administrativa. El servicio público emplea esencialmente una intervención administrativa con relación a los particulares, tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, o sean necesidades cuya satisfacción importa a todos".

Estos criterios, en consecuencia, nos parecen inaceptables, por las razones que el maestro Gabino Fraga expone:

a).—Porque la noción de "servicio público" no corresponde dentro de la doctrina que se examina a un concepto bien definido.

b).—Porque dicha noción es puramente doctrinaria, sin que esté de acuerdo con la realidad.

c).—Porque esos mismos términos no abarcan toda la actividad del Estado que pretenden comprender.

d).—Porque, por otro lado, incluyen una parte de la actividad privada.

e).—Porque existe otra noción que, sin tener los inconvenientes señalados, substituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la de servicio público.⁷⁶

Expuestos los criterios modernos de nuestros tratadistas y los de la teoría francesa contemporánea, es de concluirse que las empresas públicas constituyen un factor de servicio que se proporciona a la colectividad mediante la intervención del Estado.

Después de haber examinado la doctrina francesa contemporánea respecto a la noción de servicio público, de la doctrina anglo-sajona, aludiremos a William A. Robson, quien en su obra "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública", considera que nadie ha definido toda-

⁷⁶ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Págs. 14 y 15.

vía los servicios públicos de un modo satisfactorio. Agrega que "las industrias o servicios considerados servicios públicos, varían de un país a otro; e incluso dentro de cada país los expertos se muestran disconformes acerca de qué tipos de empresas deben incluirse bajo esta denominación".⁷⁷

Es decir, interpretando sus ideas se deduce que para este autor, el concepto de servicio público parece incluir dos condiciones: una, que el servicio debe considerarse tan esencial que requiera la intervención, propiedad o gestión pública; la segunda, que el servicio debe ser monopolístico. Ahora bien, la primera de estas exigencias plantea el problema de qué sea lo esencial, y es ésta más bien, una cuestión que depende de las circunstancias de tiempo y espacio, del desarrollo económico y técnico, de los hábitos sociales y de la psicología popular. Es decir, los lujos de una época se convierten en las necesidades de la siguiente; y los servicios que hoy se consideran unánimemente como servicios públicos, fueron, durante mucho tiempo, los lujos de determinado núcleo social.

Así pues, especificado también lo que significa servicio público, estamos en condiciones de afirmar que es totalmente divergente la empresa pública del servicio público.

De acuerdo a las posiciones expuestas sobre uno y otro aspecto, concretamente, es factible resumir que la empresa pública, efectivamente, como nos expresa el maestro Nava Negrete, "es un organismo económico, coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes o servicios", cuyo carácter económico exige su autonomía frente al Estado, dado que no todas las empresas públicas proporcionan especialmente un servicio público.

El servicio público a su vez, es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva, sujeta al carácter económico y a la tutela administrativa del Estado.

Y, ahora bien, hay empresas públicas que sí atienden un servicio público económico, y son las más numerosas, pero ello no niega que las haya también que no lo prestan. Habrá también desde luego, empresas que presten un servicio público económico con o sin aportación económica del Estado. Pero en los casos de empresas que sin aportación económica del Estado prestan un servicio público económico, creemos que no son empresas públicas, toda vez que el carácter público de estas empresas, proviene de la concurrencia de los elementos propiedad pública y actividad de interés público.

⁷⁷ William A. Robson. Industria Nacionalizada y Propiedad Pública. Pág. 19.

Para saber si la empresa pública realiza o no un servicio público, es necesario anteponer la concepción subjetiva del mismo a la concepción objetiva. Es decir, que habrá servicio público cada vez que así lo decida el Estado o Gobierno en forma expresa, o según las prerrogativas y obligaciones que establezca que denuncien su voluntad.

El Lic. Nava Negrete afirma al respecto que "el interés en saber si la empresa pública lleva a cabo un servicio público o no, reside en que cuando lo presta, la empresa queda sujeta a un control y a una dirección más severos que si no lo presta. Y no sólo, sino que además, los imperativos de organización y funcionamiento económicos de la empresa pueden relegarse a un segundo plano. La inversión como tal puede sacrificarse a cambio del servicio público; y en este supuesto el derecho público tendrá un mayor dominio sobre el régimen de la empresa que el derecho privado".

Por otra parte, nos encontramos con empresas públicas que pertenecen absolutamente al Estado, y empresas que pertenecen al Estado y a los particulares. Dentro de las primeras nos encontramos a los establecimientos públicos industriales y comerciales. En México, forman parte de esta misma categoría algunos organismos descentralizados por servicio con actividades económicas, como por ejemplo Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, y asimismo, Comisiones, Patronatos e Institutos que funcionan bajo este tipo de organismos, por ejemplo, Comisión de Fomento Minero, Instituto Mexicano del Café, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Fruticultura, Patronato del Maguey, Comisión Nacional Consultiva de Pesca, etc.

Dentro de la segunda categoría quedan comprendidas las llamadas Sociedades de Economía Mixta o Empresas de Participación Estatal. En México, este tipo de empresas abarcan actividades económicas muy importantes. Entre ellas, podemos mencionar al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera, y Banco Nacional de Comercio Exterior.

b) NATURALEZA JURIDICA

Hemos visto en el inciso anterior que el Estado es el propietario y director de las empresas públicas. Ahora bien, de esta doble titularidad estatal y de ser un organismo económico, procede el régimen jurídico especial de tales empresas. En consecuencia, es deducible que, como organismo económico, se impone la aplicación del derecho común, y como propiedad estatal se precisa la aplicación del derecho público. Aparentemente esto parece un contrasentido, pero analizando las dos posiciones, no es así, dado que ésto, es precisamente lo que da unidad y originalidad a la noción de empresa pública; es decir, conciliar dos regímenes jurídicos en la realización de tareas económicas de interés público.

A este respecto, y a mayor abundamiento, los tratadistas norteamericanos Harold Koontz y Richard W. Gable, afirman que "la motivación de la propiedad pública depende en gran medida de la clase de valores políticos y económicos a los que la sociedad da su adhesión. Si una sociedad se adhiere a los principios del socialismo, entonces la propiedad pública puede justificarse como un objetivo de este sistema".

Agregan que "consideraciones sociales y políticas más que de orden estrictamente económico, han motivado con mayor frecuencia que el gobierno se dedicara a empresas de negocios".⁷⁸ Es decir, que tal vez la razón más importante que ha tenido el gobierno para emprender la explotación de empresas esenciales es que las personas privadas no pueden o no quieren proporcionar el artículo o el servicio.

De estas teorías se deduce que para ellos las empresas públicas llamadas también por ellos mismos "empresas propiedad del gobierno", difieren de los servicios ordinarios del gobierno en cuanto a los medios por los que son financiados.

Las empresas públicas son financiadas enteramente o en parte por los derechos o precios cargados al artículo o servicio. Otras actividades del Gobierno, expresan estos autores, como policía y extinción de incendios, inspección sanitaria y de seguridad y defensa nacional, son financiadas mediante los impuestos.

Resumiendo, la empresa pública surge para ellos:

a).—Por razones sociales y políticas más que de orden estrictamente económico.

b).—Cuando la iniciativa privada ha demostrado ser incapaz o ineficiente.

⁷⁸ "La Intervención Pública en la Empresa". Harold Koontz y Richard W. Gable.

c).—Cuando la propia iniciativa privada no ha sido capaz de proporcionar servicios esenciales como energía, comunicaciones, transportes o crédito, o bien la explotación bajo propiedad privada, aún con regulación pública.

Existen además, otros casos en los que surge la empresa pública:

d).—Cuando la política social dicta que determinados grupos de la comunidad deben recibir ayuda y asistencia especial del gobierno.

e).—Otro objetivo de la propiedad pública ha sido ofrecer un estímulo a la iniciativa privada para el logro de más alta eficiencia y precios más bajos.

Es decir, puede concluirse que para estos autores los motivos inductores para la creación de la empresa pública no han sido ideológicos sino prácticos.

En México, en cuanto a las empresas públicas si prestan o no un servicio público económico, ello es irrelevante para determinar su régimen jurídico. Es bastante que su actividad represente un interés público aunque no llegue a ser servicio público. Consecuentemente, no existe una relación obligada entre empresa pública y servicio público; y en virtud de las nociones asentadas al respecto en el inciso anterior, podemos ratificar que es inexacto decir que empresa pública es servicio público, y lo mismo que servicio público es una empresa pública.

La empresa pública de propiedad pública únicamente, es una organización administrativa creada por el Estado. Realiza un servicio público económico a través de una personalidad jurídica y con un patrimonio propios. Es decir, su estructura administrativa le hace formar parte de la Administración Pública en general, pero su autonomía le permite actuar separadamente, pues funciona con una personalidad distinta a la del Estado y sus operaciones e inversiones encuentran apoyo en un patrimonio propio, sin que su presupuesto forme parte del presupuesto general del Estado. Sin embargo, su autonomía y funciones económicas no rompen con la unidad de la Administración, pues logran armonizar con ella, en virtud de estar vinculada con el Estado a través de la tutela económica que éste ejerce sobre aquélla.

Ahora bien, si la tradición jurídica impuso un régimen jurídico de derecho público y un organismo público como condiciones para que existiera servicio público, en la actualidad el servicio público se presenta por organismos públicos o privados, y su régimen puede ser público o privado e incluso mixto. Decir ahora servicio público no obliga a pensar necesariamente en un régimen jurídico especial y en un organismo público.

Conforme a esta realidad, la empresa pública de exclusiva propiedad pública, u organismo descentralizado a pesar de ser un organismo público que inclusive forma parte de la Administración Pública y que presta indudablemente un servicio público, posee un régimen jurídico, que sin embargo, no es únicamente de derecho público, ya que en muchas actividades no excluye al derecho común.

En la práctica legislativa mexicana son numerosos los casos en que se constata que esos organismos poseen un régimen jurídico mixto; pues aun cuando es cierto que predomina el de derecho público, lo es también que el derecho privado rige algunas de sus actividades más importantes. Tenemos por ejemplo, Petróleos Mexicanos, Comisión Nacional del Azúcar, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Café, Ferrocarriles Nacionales de México etc., que realizan una serie de contratos y actos jurídicos sometidos al derecho privado.

En México, la empresa pública, llamada también en la doctrina "organismo público descentralizado" o "institución pública descentralizada", sin diferenciar desde luego, la naturaleza del servicio público que prestan, ya sea administrativo o económico, revisten la misma naturaleza jurídica de organismos descentralizados, ya sea por la apropiación del patrimonio de las empresas privadas, o por la adquisición integral de sus acciones. La sola diferencia que puede encontrarse entre la empresa pública creada a través de uno u otro procedimiento para nacionalizar, es el mayor ajuste de sus operaciones o funciones al derecho económico (derecho común) de los organismos descentralizados y el menor en las empresas públicas.

Es decir, las empresas públicas, o empresas nacionalizadas, surgen de la apropiación por el Estado de las empresas privadas nacionalizadas, propiedad que se adquiere a través de dos procedimientos, como nos señala el maestro Alfonso Nava Negrete: a).—adquiriendo todo su patrimonio o bienes, y b).—adquiriendo todas sus acciones, si su explotación se lleva a cabo por una Sociedad Anónima.

"a).—Cuando la nacionalización sigue el procedimiento de adquirir el patrimonio de la empresa, hace falta distinguir dos situaciones. Cuando el Estado se interesa en realizar una actividad industrial o comercial que está a cargo de una empresa, únicamente o en forma principal, los bienes, derechos y obligaciones de ésta se transfieren al nuevo organismo que se constituya al efecto. En cambio si el Estado se encuentra interesado en organizar, dirigir y prestar un servicio económico que atiendan varias empresas, la nacionalización comprenderá a todas, y su patrimonio pasará al Estado. Aún dentro de esta hipótesis, conviene aclarar que sólo se transmitirá la propiedad de los bienes afectos

tados por esas empresas al servicio económico respectivo, no así la de aquellos otros bienes que en razón de la complejidad financiera de muchas empresas, se destinan a otros fines u objetivos".⁷⁹

En esta forma y conforme a la posición anterior, surgen los siguientes supuestos:

1.—El Estado obtiene el monopolio de un servicio económico de una empresa privada, adquiriendo el patrimonio de ésta.

2.—El Estado obtiene el monopolio de un servicio económico prestado por varias empresas, adquiriendo los bienes que éstas afectaron al mismo (Petróleos Mexicanos).

3.—El Estado, sin monopolizarlo obtiene prestar un servicio económico a cargo de una empresa privada, adquiriendo el patrimonio de ésta, lo que supone otras empresas privadas prestando el mismo tipo de servicio (Ferrocarriles Nacionales de México).

"b).—Cuando la nacionalización sigue el procedimiento de adquirir la totalidad de las acciones de la empresa privada, surge la Sociedad Anónima de Estado, que en Francia se denomina Sociedad de Estado o Sociedad Nacional. Ocurre en este supuesto que la transmisión de las acciones deja subsistir la personalidad jurídica de la sociedad mercantil, que continúa siendo titular de su patrimonio".⁸⁰

Lo mismo que en el caso anterior, en este procedimiento para nacionalizar, acontece que la nacionalización es sólo instrumento político y no medio jurídico para efectuar la transmisión de las acciones a favor del Estado. Es necesario para que esto suceda, comprar las acciones de la empresa privada, que sí es una vía jurídica para adquirir su propiedad por el Estado. Claro es que podría haber otros medios legales para conseguirlo, incluso se podría valer de la expropiación misma, pero, si hay algo que recomienda la compraventa mercantil en este caso, es la celeridad y la sencillez, que obviamente evita obstáculos y formalidades.

Ahora bien, la sociedad anónima de Estado nace como una sociedad sin socios. Tenemos como caso muy reciente el de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., que aparece después de que el Estado Mexicano compró las acciones de la empresa extranjera Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., nacionalizándola, es decir, adquiriéndola el Estado para transformarla de empresa privada a empresa pública. Otro ejemplo lo encontramos en la Compañía Na-

⁷⁹ Alfonso Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 57. Pág. 178.

⁸⁰ Alfonso Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 57. Pág. 179.

cional de Subsistencias Populares, S. A., que substituyó a la CEIMSA, que también es una Sociedad Anónima, cuyo único socio el Estado, suscribió todo su capital conforme al acuerdo Presidencial que la creó.

No es por sólo tradición que estas compañías, las cuales prestan vitales servicios públicos económicos, han conservado la estructura jurídica de la sociedad anónima; pues no sólo simplifica los problemas de transmisión, sino que conviene al Estado actuar frente a los usuarios del servicio como empresa privada, asegurando el éxito de la empresa económica y en cambio, actuar como empresa pública dirigiéndola, para encausarla hacia los intereses públicos de por medio.

En conclusión, ambas empresas públicas que surgen como sociedades anónimas, obedecen esencialmente a las características del organismo descentralizado que presta servicios económicos de vital importancia social, y es de concluir en consecuencia, con la aseveración que ya se hizo, de que las empresas nacionalizadas (empresas públicas), bien por la apropiación del patrimonio de las empresas privadas o por la adquisición integral de sus acciones, revisten la misma naturaleza jurídica de organismos descentralizados.

En otro término, tenemos también a la Empresa Pública de propiedad pública y privada.

Estas empresas de economía mixta, las constituyen la conjugación o combinación de capital público y de capital privado. Es decir, son empresas privadas en las que el Estado participa económicamente en calidad de socio.

Es importante hacer notar que la empresa de economía mixta es ordinariamente explotada por una sociedad anónima, razón por la cual se le denomina Sociedad de Economía Mixta, y por qué las dos economías o capitales asociados se colocan dentro del marco del derecho común, propio a esta sociedad.

Entre las razones que dan origen al nacimiento, y asimismo les imponen modalidades a estas empresas públicas de economía mixta, destacan las siguientes:

- 1.—Un medio de salvar del desastre financiero a empresas privadas cuyas actividades representan fuertes intereses económicos y cuya desaparición ocasionaría graves consecuencias a la economía nacional (en nuestro país es frecuente esta causa, o motivo, que se practica a través de la Secretaría de Hacienda o de la Nacional Financiera que ad-

quieren la mayoría de las acciones e incluso llegan a comprarlas en su totalidad, evitando alarmas financieras quizá más lesivas).

2.—Un medio de impulsar o desarrollar determinados sectores económicos, deficientes en la iniciativa privada o inexistentes, con la respectiva ventaja económica (Altos Hornos de México, S. A.; Ayotla Textitl, S. A.; Diesel Nacional, S. A.).

3.—Un medio político (Teléfonos de México, S. A.)".⁸¹

Es evidente, que tampoco podemos pensar que toda sociedad de economía mixta es empresa pública, pues existen fundamentalmente dos formas de economía mixta en razón del grado o extensión de la participación económica del Estado. Es decir, el Estado, puede ser accionista mayoritario o accionista minoritario.

Toda vez que como accionista mayoritario el Estado goza jurídicamente de poderes iguales a cualquier otro accionista particular que posea el mayor número de acciones, y debido a las modalidades implícitas en el gobierno de la sociedad, nos permite calificar de empresa pública únicamente a aquella sociedad en que el Estado es accionista mayoritario.

Como accionista minoritario, el Estado no deja de influir en el curso normal de la anónima. En estos casos, impulsan al Estado adquirir algunas acciones de una sociedad, razones de control y de orden técnico, pues sólo así podrá en forma más efectiva conocer el funcionamiento de una empresa o bien controlar que las ayudas financieras que proporciona a algunas empresas se destinen efectivamente a los fines para los que se otorgaron. En estos supuestos el control externo a través de disposiciones administrativas se hace más necesario, pues es insuficiente el poder de accionista minoritario para evitar decisiones contra el interés financiero o el interés público del Estado.

En suma, el poder jurídico y económico sobre la sociedad anónima de economía mixta no dependen exclusivamente del contrato o estatuto de ella, sino más bien de la reglamentación legal, que varía sus cláusulas o destruye sus principios. Es decir, la Ley está por encima del contrato de sociedad.

El Artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, define a las Instituciones Nacionales de Crédito se reputarán instituciones u organismos auxiliares nacionales de crédito los constituidos con participación del Gobierno Federal o en los cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del consejo

⁸¹ Alfonso Nava Negrete. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado". Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 57. 184.

de administración o de la junta directiva o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten. Es decir, tomemos como ejemplo los casos de la Nacional Financiera, S. A., y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., que son en rigor jurídico sociedades de economía mixta, en las que el Gobierno Federal es accionista mayoritario y su estructura de sociedades anónimas no se somete plenamente a la ley mercantil de sociedades ni a la escritura constitutiva correspondiente, sino que el gobierno jurídico y económico de la sociedad e institución se rige fundamentalmente por la ley orgánica de cada una de ellas. Es decir, es una ley administrativa la que impera sobre la organización y funcionamiento de esas sociedades anónimas, que se someten a verdaderas transformaciones jurídicas con todas las modalidades y adaptaciones inherentes a tal transformación.

Y, nuevamente es factible observar en estos casos, cómo el derecho público invade campos del derecho común, y los hace propios derogando la ley mercantil o substituyéndola por leyes administrativas. En algunos casos predomina el derecho público, por ejemplo el Banco de México, S. A., cuya ley orgánica es netamente una ley administrativa que impone un régimen económico administrativo a una institución administrativa como organismo descentralizado; el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., cuyas acciones son propiedad pública. Sin embargo, aun cuando en México la asociación de capitales públicos y privados ha impuesto la asociación de dos regímenes jurídicos, el de derecho público y el de derecho privado, ésta unión no es la misma en todas las empresas, pues a veces domina el derecho público como en las dos empresas citadas, y en otras ocasiones domina el derecho mercantil, sobre todo cuando el gobierno mexicano es accionista minoritario, y por otro lado, hay un grupo considerable de empresas mexicanas de economía mixta que significan verdaderos consorcios de empresas públicas y privadas, y muchas veces, en este último caso, el régimen jurídico no es posible graduarlo.

Como quiera que sea, es de resumirse que la empresa pública es la innovación más importante del Siglo XX en la esfera de las instituciones fundamentales.

En apoyo a esta aseveración, mencionamos a William A. Robson, que en las conclusiones de su obra "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública", expresa que, aun cuando la empresa pública se encuentra sometida a dura prueba y ha creado múltiples problemas de carácter político y económico, ha resuelto a su vez, otros tantos de la misma naturaleza. Expresa Robson, que los que se han mostrado

más arduos son los referentes a sus relaciones con el Gobierno y la legislatura. No se ha conseguido hallar en la mayoría de países el punto medio entre la independencia y el control político, y el proceso de pruebas y ajustes todavía sigue siendo la norma.

Existe, agrega en su obra Robson, "en una u otra forma, en países muy distintos de todas las partes del mundo; en Inglaterra y en los países de la Commonwealth, en los Estados Unidos, en Francia, Bélgica y tantos otros países europeos. Autoridades públicas con diversos grados de autonomía han existido desde hace siglos; pero la empresa pública de nuestros días posee una característica especial que la distingue de estos antiguos organismos: Se ha establecido especialmente, como un órgano de la empresa pública y se ha convertido en instrumento esencial para este objetivo en multitud de países".⁸²

⁸² William A. Robson. "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública". Págs. 30 y 31.

CAPITULO II

CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

- 1.—Control Administrativo.**
- 2.—Tutela Administrativa.**
- 3.—Control y Tutela Administrativa en el Derecho Mexicano.**
- 4.—Examen de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.**
Régimen actual.

CONTROL ADMINISTRATIVO

Sabemos que la sujeción a cierto control estatal o tutela administrativa es una de las características esenciales que les fija la doctrina a las figuras descentralizadas.

Ahora bien, antes de profundizarnos en la doctrina respecto a la característica señalada, es necesario precisar lo que en términos generales dentro del ámbito de la administración, se entiende por control.

El tratadista argentino Manuel María Díez nos dice lo siguiente: "Se entiende por control un nuevo examen de los actos de una persona por parte de otra que está para ello expresamente autorizada, con el objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines. El objeto práctico del control puede ser distinto. En algunos casos, influir sobre la formación o sobre la eficacia del acto que es objeto de contralor, en forma de impedir que éste se realice si resulta irregular o inoportuno, o de juzgar a través de la irregularidad del acto, la conducta de la persona que ha contribuido a su nacimiento y decidir sobre su responsabilidad eventual. Enseña la doctrina que en el primer supuesto se habla de control sobre los actos, y en el segundo, de control sobre los órganos funcionarios".¹

Asimismo, clasifica el acto contralor, el autor citado, en legislativo, administrativo y jurisdiccional. En los primeros —nos dice— "el acto asume la forma de una ley y su número es muy reducido. Los segundos presentan múltiples formas propias de los actos y procedimientos administrativos. Los terceros culminan con una sentencia". Agrega, que se puede también clasificar el control, atendiendo a la naturaleza de los distintos órganos que fiscalizan la actividad de la administración. "A este respecto cabe distinguir el control parlamentario, el administrativo y el jurisdiccional. El control parlamentario es el

¹ Manuel María Díez. Derecho Administrativo. Págs. 179 y 180.

que ejerce el órgano legislativo, cualquiera que sea la modalidad del procedimiento que utiliza. El control administrativo es el que está confiado a los órganos de la administración y puede desenvolverse dentro de una misma persona jurídica o alcanzar a una persona jurídica distinta. El control jurisdiccional es el que compete a los órganos judiciales.

Cabría distinguir también el control popular, que ocurre en aquellos casos en que el pueblo, ya en masa, ya representado por cualquier ciudadano, realiza la función de control. Puede asumir una forma especial, como la del referéndum, en cuyo supuesto el pueblo actúa como órgano de la correspondiente persona pública. Puede manifestarse también como acción popular”.

Ahora bien, nos manifiesta Manuel María Díez, que el control que se realiza en el seno de la administración pública y por un órgano de la administración, podemos clasificarlo en jerárquico y administrativo. “Será control jerárquico el que se realice en el seno de la administración centralizada, es decir, es el que realiza un superior sobre un inferior jerárquico. El control administrativo es el que realiza un órgano de la administración activa sobre el comportamiento de un ente descentralizado administrativamente, entidad autárquica”.

Tomando en cuenta el objeto, el tratadista Manuel María Díez, nos dice además, que puede dividirse el control, en control de legitimidad y de oportunidad; que Zanobini llama contralor jurídico y contralor administrativo.

“El control de legitimidad trata de establecer si los actos dictados están conformes con la Ley y con el reglamento, y determina si el contenido no es contrario a ninguna norma jurídica obligatoria. La función a que da origen el ejercicio de este contralor se llama vigilancia.

El contralor de oportunidad tiene por objeto establecer si el acto dictado es, además de legítimo, conveniente y oportuno, especialmente desde el punto de vista económico y de buena administración”.

Haciendo referencia el autor citado al momento en que se realiza el contralor, lo divide en preventivo y sucesivo. El control preventivo, afirma, “es aquel que precede a la formación misma del acto o a su ejecución. El contralor sucesivo es aquel que se realiza después que el acto ha producido, en todo o en parte, sus efectos, y tiene por objeto reparar las consecuencias o impedir que éstas se verifiquen posteriormente. En algunos casos podrá llegarse a la anulación del acto.

También considera el contralor represivo, que es el que no se limita a influir solamente sobre la eficacia del acto, sino también so-

bre su existencia jurídica, llegando a la invalidación del mismo. Nos dice que un tipo especial de control represivo es el sustitutivo, que tiene por objeto, no el control de actos positivos del órgano controlado, sino salvar la omisión de actos jurídicamente obligatorios.

Por último, nos manifiesta este autor, que de acuerdo a la forma como se realiza el contralor, puede distinguirse en de oficio, a instancia de parte, y obligatorio.

En el contralor de oficio, el órgano que controla realiza el procedimiento sin necesidad de ningún requerimiento.

En El contralor a instancia de parte, un administrado tiene que tomar la iniciativa.

El contralor obligatorio, el procedimiento se desenvuelve cumpliendo normas legales.

Asimismo, expresa que también puede clasificarse el control, en interno y externo. Será interno cuando el órgano que controla y el controlado pertenecen a una misma persona jurídica; externo, si pertenecen a personas jurídicas distintas".²

El maestro Alfonso Nava Negrete nos habla de un "Estado de Derecho", es decir, que sólo en un Estado de Derecho "podemos hablar de Justicia Administrativa, creada para el control jurisdiccional de la administración Pública, y la que se puede concebir comprendiendo a su vez el control administrativo de la propia administración".³

De acuerdo con esta teoría podemos afirmar que propio de regímenes constitucionales nace el Estado de Derecho, como reacción al absolutismo de gobiernos monárquicos, contra el imperio de los príncipes y la arbitrariedad del Estado. Es la edificación jurídica del Estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la Ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia.

Resumiendo, es el Estado de Derecho normación jurídica de la vida del Estado, normación que finca su validez máxima en la Constitución, toda vez que hablar de Estado de Derecho es referirse, como se asienta al principio, a un Estado Constitucional.

Adolfo Posada, en su "Tratado de Derecho Político" considera el Estado de Derecho como aquel Estado que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones de la actividad del Estado y al Estado mismo como generador de esta actividad.⁴

² Manuel María Díez. Derecho Administrativo. Págs. 180 a 183.

³ Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 31.

⁴ Adolfo Posada. Tratado de Derecho Político. Pág. 450. 5a. Edición.

De aquí podemos desprender dos principios:

El de autolimitación del Estado por el Derecho, y el de autodominación como supuesto del primero, que significan capacidad del Estado para crear y cumplir un orden normativo de derecho; asimismo corresponde esta limitación del poder o facultad del Estado para actuar, el respeto que imponen los derechos de los particulares, los que a su vez se limitan en la medida que lo exigen los derechos de los demás. Restricciones de la acción de los particulares y el Estado, que se contienen en los derechos fundamentales y en la división de poderes que forman la parte dogmática y orgánica de las Constituciones modernas y que representan el elemento típico y esencial del Estado de Derecho.

Ligados a los principios enunciados de autolimitación del Estado por el Derecho, y el de autodominación como supuesto del primero, encontramos el principio de la legalidad y el de la controlabilidad.

En el de la legalidad "que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada"⁵ se supone competencia en el órgano estatal que actúa, y subordinación de sus actos a la Ley, pues podría suceder que la competencia de un órgano en una determinada materia se desviara, ocurriendo una desobediencia al mandato legal, o bien, sin tener competencia ajustara su conducta al precepto legal.

Como en ambas situaciones es la Ley la que marca la órbita competencial de cada órgano del Estado y la trayectoria que han de seguir éstos en el ejercicio de las atribuciones que integran sus funciones, la exlimitación que se realizara en cualquiera de ellas, pondría en movimiento el principio de controlabilidad, que suele revestir carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional, según sea el sistema de control que se adopte en cada legislación, pudiendo ocurrir que se presentase una concurrencia de ellos.

Así pues, los tres principios fundamentales, el de autolimitación, el de la legalidad y el de control, constituyen las partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de Derecho, y su aplicación recae sobre las tres funciones que forman la función estatal, es decir, en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Poderes autónomos con facultades de autodeterminación, que representan y encarnan la personalidad del Estado.

En estos órganos quedan distribuídas las diferentes funciones es-

⁵ Adolfo Posada. "Tratado de Derecho Político". Pág. 450 5a. Edición.

tatales; de tal manera que al Poder Legislativo corresponde la función legislativa; al Poder Judicial, la función judicial o jurisdiccional; y al Poder Ejecutivo, la administrativa, desde un punto de vista intrínseco.

FUNCION ADMINISTRATIVA

Ahora bien, por lo que respecta a la función administrativa, que es de la única que nos ocuparemos aquí, existen múltiples y diversas definiciones, las cuales se exponen desde puntos de vista y criterio diferentes. Formalmente se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Entre otros juristas, Hauriu, basándose en el criterio del fin que persigue el Estado, define esta función diciendo "que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".

El licenciado Gabino Fraga, después de analizar varias definiciones como ésta de Hauriu, las de Mayer, Jellinek, Duguít y otros, hace una reducción de conceptos y brevemente expresa que la función administrativa "es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".⁶

El Estado, para realizar esta función, se organiza en una forma especial que se conoce con el nombre de Administración Pública. El concepto de Administración Pública encierra un doble significado, ya que se puede concebir en un sentido material y en un sentido formal. La Administración en el sentido material u objetivo coincide con la función administrativa y designa todo acto de actividad administrativa, sea cual fuere el Poder del Estado que la realice. En cambio, la Administración en sentido formal o subjetivo, concide con el Poder Ejecutivo o Administrativo, y designa, pues, a todas las manifestaciones de la actividad de ese poder fundamental del Estado.

Ahora bien, a la Administración Pública, tomada en este último sentido, como una organización del Poder Ejecutivo, por la misma amplitud de la función que desarrolla, se le crean diversas esferas de competencia, las que son atendidas por los llamados órganos admi-

⁶ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 71.

nistrativos, encontrándose al frente de cada uno de ellos, como titular, una persona física que asume el ejercicio de las facultades que le corresponden.

La Administración Pública se concibe como una organización aparentemente compleja, y tal parece que los organismos que la forman, encaminados a cumplir con una multiplicidad de atribuciones, rompen sus vínculos legales, no obstante que en definitiva, aquéllos constituyen una unidad armoniosamente coordinada para prestar los servicios públicos del Estado y satisfacer algunos de sus fines más importantes, consistentes en promover en favor del bien público todas las gestiones encaminadas a satisfacer necesidades de diversa índole, que forman parte de sus atribuciones.

Ahora bien, la actividad administrativa está sujeta a cierto grado de vigilancia y a cierto control jurídico.

Como sabemos, dos son las formas fundamentales que puede revestir la organización administrativa: el régimen de centralización y el régimen de descentralización, a cuyas modalidades que los caracterizan y diferencian entre sí, ya se ha aludido ampliamente en su capítulo correspondiente.

Para los fines de control, los órganos que funcionan bajo el régimen de organización administrativa descentralizada, quedan sujetos a cierto control especial que restringe su libertad absoluta, control que en la doctrina se le conoce con el nombre de Tutela administrativa, y que ejerce el Poder que administra los intereses generales del Estado, o sea, el Poder Ejecutivo, Tutela administrativa de la que se tratará en el capítulo siguiente.

Ahora bien, la organización administrativa centralizada, o sea la organización del Poder Ejecutivo y sobre la que recae toda la actividad administrativa, a su vez también está sujeta a determinado control jurídico. Antes de referirnos con más amplitud a esta clase de control, mencionaremos, a mayor abundamiento, otros puntos esenciales sobre la Administración Pública.

La Administración Pública está dividida en federal y local. La primera, es la que abarca todo el territorio nacional, y la segunda, sólo comprende las respectivas jurisdicciones territoriales de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Dentro de cada jurisdicción local, perteneciente a un Estado de la República, la Administración Pública está organizada como la Administración Pública Federal, y es así, que cual bifurcaciones del Poder Ejecutivo Local, funciona una serie de

órganos que corresponden cualitativamente a los que existen dentro del régimen federal.

Refiriéndonos a la Administración Pública Federal, por medio de la cual se satisfacen intereses colectivos que constitucional y atributivamente corresponden al Poder Ejecutivo, hemos de decir que, de acuerdo con el artículo 80 de nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, el cual es, como autoridad administrativa, el Jefe de la Administración Pública Federal, y, en consecuencia, ocupa el lugar más alto entre los diversos órganos administrativos, de los que es el representante de más poder. Por esta misma razón, el Presidente de la República, tiene atribuidos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, los que son indispensables para que la Administración conserve cierta unidad, no obstante las esferas de competencia tan disímboles que concurren en la integración de aquélla.

Esa situación que guardan entre sí los diversos órganos administrativos, constituye, pues, la noción de jerarquía, noción que advertimos claramente en la práctica, cuando observamos que cada funcionario de la Administración Pública tiene distintas facultades, a veces más amplias, a veces más restringidas, pero generalmente subordinado en sus actos a ese órgano superior de que hablamos.

En tal virtud, si los órganos administrativos están colocados sucesivamente en una condición de superioridad respecto de otros, es fácil deducir que esa superioridad, ese poder, tendrá que manifestarse por medio de ciertas facultades de control ejercitadas sobre las personas que desarrollan las atribuciones del órgano, según las formalidades y necesidades que deben satisfacer para la realización de determinados actos, y están constituidas por el poder de nombramiento, poder de mando, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión, y además, por la facultad que tienen algunos órganos para poder resolver conflictos de competencia.

En nuestro sistema centralizado, esos órganos, que observan la dependencia que crea la subordinación jerárquica, son las diversas Secretarías de Estado, que, asociadas con el Presidente, coadyuvan en la compleja realización de actividades que exige la función administrativa. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 90 de nuestra Constitución, el cual expresa lo siguiente: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Por otra parte, debemos decir que existe otro tipo de organismos que auxilian al Presidente de la República, y que son los llamados Departamentos Administrativos, a los cuales sólo hace referencia la Constitución en su artículo 92.

Para conocer el carácter que los Constituyentes de 1917 quisieron dar a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, veamos lo que al efecto dice el Diario de los Debates:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, decía la Comisión, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual, ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una Ley, etc.; o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal y territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política, y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos desde el alto personal de los servicios públicos, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema....., al grupo de órganos políticos o políticos administrativos pertenecen las Secretarías de Estado..... al segundo grupo de órganos del Ejecutivo o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán “Departamentos Administrativos””, cuyas funciones en ningún caso estarán ligados con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos

queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico .”

Por el contenido de esta transcripción nos enteramos de la índole de los dos tipos de organismos que forman parte de la Administración Pública.

La Ley de SECRETARIAS de Estado de 25 de diciembre de 1917 estableció siete Secretarías. Diversas leyes posteriores (de 28 de septiembre de 1921, noviembre 30 de 1932, 22 de marzo de 1934, 30 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939, cada una con respectivas reformas) crearon nuevas Secretarías o cambiaron su denominación, aumentando el número de Departamentos Administrativos en un principio, y suprimiendo la mayoría después.

La última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 24 de diciembre de 1958, en vigor a partir del día primero de enero de 1959, establece dieciocho dependencias, de las cuales tres son Departamentos de Estado, el de Turismo, el del Distrito Federal, y el de Asuntos Agrarios y Colonización; Dependencias a que ya se aludió en el capítulo de Organización Administrativa Centralizada.

Ahora bien, para la correcta disposición de la actividad administrativa dentro de su desarrollo como Estado Constitucional, es decir, para que su actuación y conducta no rebase el orden jurídico que la rige, está sujeta a determinado control, que en términos generales se le conoce en nuestra doctrina como control jurídico de los actos del Gobierno, y que se justifica plenamente en beneficio de la conservación del derecho y seguridad del administrado en la posesión de sus derechos.

El licenciado Alfonso Nava Negrete, expresa al respecto que “el control jurídico es una locución genérica que se especifica en tres sistemas: el de orden legislativo o parlamentario, el administrativo o gubernativo y el judicial o jurisdiccional.

El primero, llámase legislativo o parlamentario —argega— por ser los órganos legislativos o parlamentarios los encargados de llevar a cabo el control, aun cuando también se le llama medio de control de derecho constitucional por tener como fuente la Constitución, o medio de control político, inadecuadamente, porque éste como los otros sistemas son de naturaleza jurídica”.⁷

Respecto al administrativo o gubernativo, de aquí emergen las relaciones jurídicas entre la administración y los administrados, con una

⁷ Alfonso Nava Negrete. “Derecho Procesal Administrativo”. Págs. 39 y 40.

serie de principios como que, éstos, cuentan con auténticos derechos. y no simples intereses, y aquélla, tiene como apoyo y desiderátum. la conservación del orden jurídico.

TUTELA ADMINISTRATIVA

La sujeción a cierto control estatal o tutela administrativa es una de las características esenciales que les fija la doctrina a las figuras descentralizadas.

El concepto descentralización, que representa en sí mismo, la acción y el efecto de descentralizar, quedó ampliamente especificado en el capítulo "Organización Administrativa Descentralizada" de acuerdo con las teorías que al respecto existen en nuestra doctrina, y sólo en vía de antecedente del presente tema, se añade lo siguiente: Descentralizar, en términos generales, significa restarle funciones y facultades a un poder o centro unitario para distribuir las entre varios. Nosotros, podemos distinguir esas funciones y facultades, en políticas y administrativas. Políticamente, la descentralización se nos presenta como una dispersión de facultades del Gobierno Central. Así, por ejemplo, la federación es una especie de descentralización, ya que el régimen federal implica la división del poder público entre el gobierno del centro y los gobiernos de los estados, los cuales recogen y son titulares de todas aquellas atribuciones que en virtud del pacto federal van más allá de la órbita de acción del gobierno central. Administrativamente, la descentralización debemos entenderla, en principio, como el descongestionamiento de funciones de la organización administrativa centralizada.

En efecto, la Administración Pública podríamos concebirla formando parte de ella solamente los órganos que constituyen fundamentalmente el régimen centralizado o sea la organización del Poder Ejecutivo, debidamente coordinados, ligados por la relación jerárquica e integrando una sola unidad de poder; pero es el caso que el Estado, con el fin de ser más adecuado y congruente en su función, adoptó un sistema o régimen administrativo, el de descentralización, por virtud del cual dispersa algunas de sus atribuciones entre otros órganos con personalidad y patrimonio propios, desvinculados de la Administración Central y sólo sujetos a ella por una tutela especial para conservar la unidad del poder.

Sabemos que estos organismos descentralizados poseen una personalidad jurídica que los individualiza, facultades de decisión y ejecución, y están dotados de autonomía y un patrimonio propio que libremente administran para realizar el servicio público que se les ha encomendado, con amplias facultades para orientar sus atribuciones.

Ahora bien, la autonomía de estos entes descentralizados necesi-

riamente debe tener un límite, cierto control, puesto que siendo absolutamente libres presentarían un serio peligro para la unidad orgánica del Estado, y éste siempre debe cuidar su individualidad conservándola dentro de su estructura unitaria. De ahí que se establece en este tipo de descentralización que los órganos que la realizan deben quedar sujetos a cierto grado de vigilancia y a cierto control especial. A este control que restringe la libertad de los órganos se le conoce en la doctrina con el nombre de Tutela Administrativa, y ella la ejerce el poder que administra los intereses generales del Estado, o sea, el Poder Ejecutivo.

Sabemos que la organización administrativa descentralizada ha tenido un pleno desarrollo dentro de muchos países, y que por diversas partes se han creado un sinnúmero de organismos que funcionan bajo ese sistema. En algunos estados su denominación varía, pero conservan sus características doctrinales clásicas, en otros, se han desvirtuado esas características, creando órganos sólo similares que se ajustan más propiamente a su moderno sistema económico, y encontramos también formas mixtas con una denominación distinta, pero que en el fondo se advierte su origen basado en el sistema descentralizado.

En la doctrina francesa, según los autores Hauriu, Durocq y Michaud, la Tutela administrativa trae aparejadas las siguientes prerrogativas:

1.—Derecho a la comunicación de los actos —deliberaciones o decretos— de los organismos tutelados.

2.—Derechos concernientes al nombramiento, revocación, suspensión y disolución de los órganos autónomos.

3.—Derecho a la anulación de resoluciones por violación de la ley o por exceso de poder, que se puede ejercer o bien de oficio, o bien por demanda de un agente del Estado o de un particular.

4.—Derecho de veto, o de anulación por inoportunidad.

5.—Derecho de autorización.

6.—Derecho de intervención en ciertos casos especificados en la Ley.⁸

Creemos que el control que se ejerza sobre los entes descentralizados y de participación estatal, no debe ser demasiada rígido, puesto que un abuso de él traería como consecuencia el menoscabo de la personalidad propia de los organismos y la inoperancia de su auto-

⁸ Hauriu, Durocq y Michaud. Cit. Alberto Demicheli. "Los Entes Autónomos". Ed. de la Facultad de Derecho y la H. Cámara de Representantes del Uruguay. Montevideo.

mía, la cual siempre debe conservarse para mantener su verdadera configuración; de lo contrario, casi no habría diferencia con los órganos centralizados y se perdería su objeto y sentido.

Una tutela adecuada es el éxito de la descentralización, porque la finalidad esencial del control, entre otras, es lograr la armonía de los entes entre sí y frente al Estado, sin que éste llegue a perder su unidad en la realización de sus fines.

Al referirse el profesor Alberto Demicheli a la tutela y a la autonomía de éstos órganos, expone lo siguiente: "A pesar de la independencia funcional y financiera de los institutos autónomos, éstos se encuentran ligados a la organización pública por los enlaces jurídicos de la tutela administrativa, que crean una relación de derecho público entre la persona administrativa mayor y las personas menores, relación ésta, a su vez, que conserva y asegura la unidad indivisible del Estado a pesar de esa relativa libertad de los organismos descentralizados". A continuación, el mismo autor, valiéndose de un elegante símil que vale la pena transcribir, nos hace comprender en forma gráfica el equilibrio armonioso de la autonomía y el control en el funcionamiento de estos entes dentro del Estado: "Ha ocurrido en la organización pública algo semejante a lo que descubrió Laplace en el sistema planetario. De una nebulosa primitiva, por evoluciones y fragmentaciones sucesivas de orden cósmico, se fueron desprendiendo los planetas hasta constituir el sistema solar. Estos planetas, desprendidos de la matriz central y arrojados a la libertad del espacio, no se han independizado en absoluto del sol, sino que giran como encadenados a su alrededor, obedeciendo a las leyes inflexibles y perfectas de la Naturaleza. Así también en el derecho público. La evolución creó una gran nebulosa compacta de la autoridad ejecutiva. Pero evoluciones y transformaciones sucesivas de orden económico produjeron su ruptura y su fragmentación. Los entes autónomos se desprendieron de la matriz central y fueron arrojados a la vida libre e independiente; sin embargo, al igual que los planetas, giran en el tiempo y en el espacio alrededor del órgano central, obedientes también al imperio de leyes científicas que el hombre intenta hacer tan sabias y perfectas como las naturales".⁹

De la metáfora y expuesto por Demicheli, es concluyente que también en su doctrina como en la nuestra, los organismos autónomos poseen una personalidad jurídica perfectamente individualizada, y que tienen facultades especiales de decisión y ejecución por ser dueños de un patrimonio autónomo que administran libremente, y por haber-

⁹ Alberto Demicheli. "Los Entes Autónomos" Ed. de la Facultad de Derecho y la H. Cámara de Representantes del Uruguay. Montevideo.

seles encomendado la prestación de un servicio público con amplias prerrogativas para orientar por sí mismos sus actividades hacia la mejor realización de sus fines. Por lo tanto, esos entes son titulares de derechos subjetivos, con su caracterización esencial, de estar sujetos a determinado control y vigilancia, es decir, la tutela administrativa.

“La personalidad —agrega Demicheli— presupone a favor de la personalidad moral la existencia de un derecho subjetivo que puede ser llamado el derecho de autonomía. Titulares de este derecho subjetivo, son todos los seres morales, sean soberanos, libres o autónomos. Entendemos con el ilustre maestro Vanni que el derecho en sentido subjetivo es la facultad de obrar en conformidad con la norma que garantiza sus fines e intereses y de exigir de los otros lo que es debido, en virtud de la norma misma. La existencia de este derecho subjetivo a favor de una persona administrativa, implica un grave peligro para la unidad orgánica del Estado. Los seres morales públicos son órganos de la Administración Pública, personalidades oficiales integrantes de ese conglomerado jurídico que se llama el Estado. El Estado, a su vez, se caracteriza por su unidad orgánica: El Estado es uno e indivisible. Entidades absolutamente libres funcionando dentro de la administración estática, entrañarían la ruptura de esa unidad y la divisibilidad del Estado. De aquí que, en la organización pública, todos los órganos del Estado se encuentran unidos por ciertos enlaces más o menos estrechos. Los entes autónomos, a pesar de su relativa libertad, no escapan a esta regla, por cuya causa se encuentran sujetos a cierto grado de vigilancia y a cierto control especial confiado a los órganos superiores del Estado. Este contralor especial que pesa sobre los entes y que restringe su libertad, se conoce con el nombre de **tutela administrativa**. Esta tutela confiada al gobierno central, limita la autonomía de los entes, y significa —en abstracto— la facultad de examinar sus gestiones y de ejercer las acciones y decisiones componentes a fin de mantenerlos dentro de su órbita de actividades legítimas”.¹⁰

Villegas Basavillbaso nos dice al respecto: “La organización descentralizada no significa una independencia absoluta y sin restricciones del poder central. La competencia que el Estado (latu sensu) atribuye a sus órganos descentralizados es siempre relativa y su ejercicio debe ajustarse al ordenamiento jurídico. Todos los entes autárquicos están a estos efectos sometidos al control —algunos autores italianos lo

¹⁰ Alberto Demicheli. “Los Entes Autónomos”. Págs. 87 y 88.

denominan vigilancia jurídica— del poder central, control más o menos estricto según las disposiciones del derecho objetivo. No obstante, este instituto tiene sus limitaciones, por cuanto si el control fuese excesivo, el ente autárquico no se administraría a sí mismo. Esa vigilancia jurídica que el poder central asume por derecho propio sobre los órganos descentralizados es denominada **tutela administrativa** o control administrativo".¹¹

El control administrativo diferencia a los organismos descentralizados de los órganos centralizados. Los primeros se encuentran sujetos a un simple contralor tutelar; los segundos en cambio, sobre ellos pesa el poder jerárquico de los órganos superiores de la administración. En la jerarquía, la subordinación al superior es la regla; con la tutela, esta subordinación pierde rigidez y da paso a una independencia de funciones más o menos amplia.

A este respecto Villegas Basavilbaso hace la distinción entre el control jerárquico y el control o tutela administrativa, exponiendo: "Es de advertir, para la mejor explicación de la cuestión en examen, que el denominado control jerárquico se desenvuelve siempre dentro de la organización centralizada, donde la vigilancia jurídica es directa y constante, mientras que el control de tutela es propio de la organización descentralizada. ¿Cuál es, pues, el criterio de distinción entre estas formas de control? ¿Es posible determinar con precisión cuándo se pasa de la jerarquía a la tutela? Se ha dicho con razón que estas dos formas de control no están separadas por diferencias muy categóricas o muy aparentes. Sin embargo, el análisis permite comprobar que en los organismos centralizados no se encuentra zona alguna de actividad de sus órganos en la cual el poder jerárquico no puede ejercer su supremacía. La totalidad de su obrar está sujeta al control del poder central. En cambio, los órganos sometidos al control de tutela (organización descentralizada) tienen una zona en la cual ejercen su autarquía. El poder jerárquico es el vínculo de la centralización administrativa, la tutela administrativa es el de la descentralización administrativa. Parecería existir una especie de antítesis entre el poder jerárquico y la tutela administrativa. El primero no supone ninguna autonomía en los órganos centralizados; en la segunda los órganos descentralizados deben ajustarse a esa autonomía. En esas condiciones —dice Hauriu— en la esfera de la jerarquía administrativa, ésto es, en la organización centralizada, los poderes de la administración central se presumen, y, por el contrario, en la esfera de la

¹¹ Benjamín Villegas Basavilbaso. "Derecho Administrativo". Vol. II Pág. 306.

tutela administrativa, es decir, en la organización descentralizada, los poderes de la administración central no se presumen, y por consiguiente no habría otros derechos de tutela que los estipulados formalmente por la ley. Pero, agrega, la tutela administrativa está más cerca de la autonomía, y el poder jerárquico está más cerca de la dominación, y, sin duda, la primera comporta un mínimo de control del poder central, y la jerarquía un mínimo de independencia de los agentes inferiores. Algunos autores encuentran otra diferencia: el control jerárquico es un control de oportunidad, el control de tutela es un control de legitimidad. Esto es, el primero se ejercía mediante el poder discrecional; el segundo en relación a la competencia. Sin embargo, esa nota característica no está de acuerdo con la realidad, por cuanto la tutela se ejerce excepcionalmente por oportunidad. La diferencia radica únicamente en lo siguiente: el control jerárquico puede en todos los casos ejercerse por inoportunidad, mientras que el control de tutela se ejerce por ilegalidad, y también por inoportunidad, cuando el derecho objetivo lo estatuya".¹²

Como puede verse, por los criterios expuestos por Alberto Demicheli y Benjamín Villegas Basavilbaso, podemos afirmar, que la tutela administrativa, característica especial a que se sujetan los organismos descentralizados, es muy amplia, aun cuando no es precisamente su amplitud lo que define el alcance de la tutela, sino el modo y la forma de aplicarlos. Si ésta se aplica con demasiada rigidez, restringen la autonomía de los órganos descentralizados, pudiendo llegarla a hacer inoperante. Si de lo contrario, se aplicaran débilmente, aumentaría el grado de autonomía, pero sería deficiente el control. Creemos, que la autonomía llega hasta donde lo permite la tutela, ésta la limita y define; existiendo por lo tanto entre ambas una relación de dependencia muy íntima. Por ello mismo, pensamos que lo aconsejable es, cuidar de manter siempre el justo medio para conservar la verdadera configuración de los entes descentralizados, sin que el Estado pierda su unidad en la realización de sus fines.

En nuestra Patria, el control o tutela administrativa tienen su origen en la Ley ;no existiendo por lo tanto sino en la medida y en los límites de la propia ley que lo ha organizado, correspondiendo su ejercicio, dado su carácter administrativo, al poder que administra por modo directo los intereses generales del Estado, es decir, al Poder Ejecutivo, el que generalmente lo confía a un órgano especial controlador.

¹² Benjamín Villegas Basavilbaso. "Derecho Administrativo". Vol. II. Pág. 308.

A mayor abundamiento de la referencia doctrinal que ya se ha hecho sobre la noción de control o tutela administrativa, y en virtud de que, como ya sabemos, en Uruguay, los entes autónomos están previstos en la Constitución, ya que el control de esos entes corresponde a un órgano denominado Consejo Nacional de Administración, el cual está previsto también en la Ley Fundamental, es interesante conocer lo que al respecto expresa el autor ya citado Demicheli :“En nuestro régimen administrativo —dice— las deliberaciones de los entes autónomos no quedan nunca sujetas a ninguna autorización superior; tampoco existe el derecho de suspender, ni menos de disolver al Consejo; menos todavía el de veto, ni el de autorización, ni el de intervención. En cuanto a la anulación de resoluciones sólo es factible entre nosotros por la vía jurisdiccional de los recursos, en aquellos casos preceptivamente determinados por la ley. Se circunscribe la tutela administrativa sobre los entes autónomos a la elección por el Consejo Nacional de sus gestores o consejeros —siempre que la ley no mande otra cosa—; al ejercicio de algunas sanciones especiales, entre ellas, una política, la destitución de los miembros de los Consejos con venia del Senado, y otras de derecho común, en casos de responsabilidad civil o criminal; por último, a la apreciación de las rendiciones de cuentas y al conocimiento de aquellos recursos administrativos que la ley ordinaria juzgue prudente establecer. He aquí todo el alcance jurídico de la tutela confiada al Consejo Nacional. Fuera de estos casos de excepción, los entes autónomos son enteramente libres, y no puede el Ejecutivo, sin violación del texto consitucional, inmiscuirse por su autoridad, ni en sus patrimonios, ni en sus gestiones”.¹³

Puede apreciarse que este tipo de tutela es moderado y al mismo tiempo eficiente, conteniendo sobre todo dos aspectos muy importantes; el que se refiere a la apreciación de la rendición de cuentas y el del conocimiento de recursos administrativos, o lo que es lo mismo, el financiero y el administrativo.

Expuesto brevemente este antecedente doctrinal, podemos afirmar que, la tutela administrativa, o control estatal, como le llaman algunos autores, es la vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo a través de un órgano de control, sobre los organismos descentralizados. Esta tutela administrativa la consideramos de suma importancia, toda vez que, en nuestro medio, han aumentado considerablemente estos entes descentralizados, y ante tal impulso dado a estos organismos, cuyo funcionamiento fuera de la órbita de acción inmediata y directa del Ejecutivo,

¹³ Alberto Demicheli. “Los Entes Autónomos”. Pág. 95.

sin un sistema de control eficiente, podría ocasionar graves problemas políticos y económicos para el Estado.

Ante esta situación, previendo ya seguramente el Gobierno Federal las serias consecuencias que podía ocasionar el funcionamiento de un considerable número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que representaban en conjunto inversiones sumamente cuantiosas, se preocupó por elaborar una Ley para controlar y vigilar esas instituciones; siendo así como se expidió la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", de fecha 30 de diciembre del año 1947; la que analizaremos ampliamente en otro inciso de este mismo capítulo.

En México, "los organismos descentralizados nacieron autónomos para dotarlos de agilidad en su funcionamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantenía relaciones de control en cuanto al ejercicio presupuestal relacionado con subsidios otorgados con aportación de fondos para incrementar el patrimonio neto de cada organismo y aprobación de financiamiento extranjero. También en el aspecto fiscal se ejercía control, en algunas ocasiones hasta nombrando a una delegación de inspectores, encargados de una vigilancia permanente. Fue hasta diciembre de 1947 cuando se promulgó la primera Ley que se refería a la supervisión financiera y control administrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales".¹⁴

Así pues, fue hasta que se promulgó la Ley mencionada, que ha existido en México un control y tutela administrativa efectivos, pues como sabemos, antes de su promulgación, existía más bien un relativo control jerárquico por parte del Poder Ejecutivo.

En la Ley mencionada, es notable que la intención inmediata del Gobierno Federal, ha sido establecer un control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en sus aspectos patrimoniales y financiero, dando para ello amplia intervención a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferidas por Decreto posterior a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Entre los numerosos procedimientos que se establecen para el control y vigilancia se encuentran algunos que son verdaderamente fiscalizadores y que deben realizarse en el seno mismo de los organismos descentralizados, lo que anula en cierto modo la autonomía de estos entes. Creemos que la Ley en sí, estrecha demasiado la autonomía de estos

¹⁴ "La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados". Lic. Sealitel Alatríste Jr. Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 51. Págs. 561 y 562.

organismos en los aspectos que trata de controlar, aunque nos explicamos ésto, si consideramos también, la magnitud del problema planteado al Gobierno Federal con el funcionamiento casi anárquico de una multiplicidad de organismos y empresas fuera de su órbita inmediata y directa. Pero por la misma razón, preocupado seguramente el Gobierno por dar una solución rápida al problema planteado, en la elaboración de la Ley se descuidaron muchos aspectos de fondo, por no contarse, creemos, con un estudio previo y minucioso de la estructura y funcionamiento de todos y cada uno de los organismos a controlar; ya que si consideramos lo que la doctrina expresa acerca de la tutela y control administrativo, debemos de aceptar que nuestra Ley no se basó radicalmente en ella, y que significa por ahora sólo un control administrativo parcial de las instituciones descentralizadas. Sin embargo, también debemos admitir que la situación de hecho de nuestras numerosas instituciones originan un problema complejo y difícil, cuya solución previa es indispensable para lograr un control adecuado y eficiente.

Sabemos también que la aplicación de la Ley se encargó a la Comisión Nacional de Inversiones, y que la función de este organismo controlador quedó desde un principio restringida por el propio Decreto que lo creó, ya que debía limitarse, en tanto no se expidiera el Reglamento de la Ley, a realizar estudios, auditorías, y a verificar los balances e informes de los organismos y empresas, y que precisamente, entre los muchos problemas con que tropezó la Comisión, los principales han sido el exagerado número de organismos a controlar, su diversidad de estructuras, la falta de claridad y seguridad de la Ley para considerar con certeza los que debían quedar sujetos a dicho control.

Llegamos así a la conclusión de que la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, primera legislación en México para ejercer la tutela administrativa de que nos venimos ocupando, no se ha logrado aplicar en sus verdaderos términos y de acuerdo con la intención del legislador. Más aún, la extinción del órgano creado inicialmente para aplicarla, ha dado lugar a que se disperse y se debilite su ejecución.

Sin embargo, a través de algunos Diarios Oficiales de la Federación, nos percatamos de que se han seguido dictando varias disposiciones que se relacionan también con la vigilancia y control de las instituciones descentralizadas, lo que demuestra que persiste el interés del Gobierno Federal en ese aspecto, disposiciones que también van

encaminadas a vigilar y controlar ciertos aspectos importantes de los organismos descentralizados.

Tenemos pues, con todo lo expuesto, una idea somera de lo que significa tanto en nuestra doctrina como en la extranjera, el control estatal, es decir, la tutela administrativa, añadiendo solamente, que aún cuando el término tutela administrativa ha sido criticado por algunos autores, aduciendo que es impropio y que no traduce con exactitud la idea que se quiere expresar, en nuestro medio, es plenamente aceptado el término, toda vez que la tutela administrativa, es el control y la vigilancia especial a que sujeta el Poder Ejecutivo a los organismos descentralizados.

CONTROL Y TUTELA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO MEXICANO

El control estatal de los organismos descentralizados es un tema de interés no sólo nacional, sino también internacional, por la magnitud de los bienes económicos que abarca y la importancia social de sus funciones y de las finalidades que persigue. Por ello, el Estado moderno, de acuerdo con las posiciones de nuestra doctrina y la extranjera que se ha mencionado en otros temas de este mismo capítulo, ha tratado de establecer este control y tutela de acuerdo con la organización jurídica, económica y social de cada nación. De aquí que el control de las empresas estatales tenga características y modalidades especiales en cada uno de los países como resultado de las necesidades de información que trata de satisfacer. Cada país ha tomado su propio camino siguiendo sus propios métodos, y en la mayoría de las naciones desarrolladas se observa la tendencia a mejorar el control para convertirlo en instrumento eficaz de dirección y planeación.

El control y tutela administrativa en el Derecho mexicano, ha seguido estos lineamientos de mejoramiento y adaptación a las necesidades actuales, y aún cuando esto último no es una realidad congruente y positiva, es evidente que el Gobierno Federal sigue pugnando por la adecuación de este control externo, toda vez que en la actualidad es numerosísima la cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que existen en nuestro país; siendo precisamente el incremento de estos entes descentralizados y empresas del Estado, lo que ha experimentado la necesidad de perfeccionar los métodos del control para fortalecer a estas entidades, consideradas como órganos de la administración pública y a la vez como instrumentos de desarrollo de la economía nacional.

La intervención del Estado, manifestada a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se presenta totalmente anárquica hasta el mes de diciembre de 1947, en que se promulga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En esta Ley, los organismos descentralizados quedaron definidos como aquellas "personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

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

b).—Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social".¹⁵

La propia Ley reputó como empresas de participación estatal aquellas que reunieran los siguientes requisitos:

"a).—Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, o el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

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

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

d).—Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal".¹⁶

Con finalidades complementarias, y de acuerdo con los Artículos 15 de la Ley en cuestión que preceptúa: "queda facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la presente Ley y será el contacto entre la Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y a la vez el conducto para vigilar fideicomisos", y el 4o. transitorio que en su parte relativa dice: "en el mes de enero de 1948, la Secretaría de Hacienda determinará los organismos y empresas que queden sujetos a las disposiciones de esta Ley, establecerá el organismo administrativo de control y vigilancia que la misma prevee.....";¹⁷ se creó por Decreto Presidencial de 31 de enero de 1948,

¹⁵ Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Art. 2o.

¹⁶ Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Art. 3o.

¹⁷ Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Artículos 15 y 4o. transitorio.

la Comisión Nacional de Inversiones con autoridad supervisora muy amplia sobre una larga lista de organismos y sociedades semi-independientes. No obstante su establecimiento, no implicó la pérdida de la independencia de las entidades sujetas a su control; por lo contrario, los funcionarios encargados de estructurar el sistema de coordinación reconocieron las ventajas de la forma corporativa de las organizaciones independientes.

Entre esas ventajas se cuentan la flexibilidad administrativa, la libertad para usar capital de inversión y los ingresos corrientes como lo requiera la conveniencia de la actividad mercantil, y la posibilidad de utilizar los procedimientos de contabilidad y auditoría de las empresas privadas.

Originariamente, la Comisión Nacional de Inversiones se planeó con autoridad suficiente para aprobar presupuestos, egresos, programas y nuevas inversiones, y para realizar auditorías periódicas y vigilar la marcha general de las operaciones.

Se integró con doce miembros regulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Bienes Nacionales (ahora Patrimonio Nacional), el Banco de México y la Nacional Financiera. Además otros cinco miembros designados respectivamente por las Secretarías de Economía (ahora Industria y Comercio), Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Marina y de la Defensa Nacional.

Se estableció que podían participar con voz y voto siempre que los asuntos examinados implicaran funciones relacionadas con sus Secretarías de origen. Siendo el Secretario de Hacienda, Presidente del Consejo, quedó a su cargo el nombramiento del Director Ejecutivo y del Secretario.

Sin embargo, esta Comisión Nacional de Inversiones creada con finalidades específicas de control presupuestal, tuvo una vida precaria de escasos diez meses de actividad, siendo la propia Secretaría de Hacienda la que siguió ejerciendo cierto control financiero durante el lapso siguiente, toda vez que el Comité de Inversiones, creado por Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953, que funcionó aproximadamente durante un año, y la Comisión de Inversiones creada el 7 de septiembre de 1954, y que se incorporó a la Secretaría de la Presidencia de la República como Dirección General de Inversiones Públicas, no ejercieron funciones controladoras, sino esencialmente de estudio y programación de la inversión pública.

Ahora bien, al promulgarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 23 de diciembre de 1958, fueron creadas las Secre-

tarfas de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, que absorbió a la de Bienes Nacionales. Esta Ley confirió a la Secretaría del Patrimonio Nacional el control y vigilancia, en sus aspectos financiero y administrativo, de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y reservas naturales de la Nación, o de las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado. (Artículo 7o. fracción XII). A la Secretaría de la Presidencia atribuyó la tarea de vigilar y planear la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (Artículo 16 fracción V). En consecuencia, tres son las Secretarías de Estado que tienen relación directa con los organismos descentralizados desde el ángulo del control financiero y patrimonial. La Secretaría de la Presidencia que planea y vigila la inversión; la Secretaría del Patrimonio Nacional que ejerce el control financiero y administrativo; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que interviene en las relaciones del ejercicio del presupuesto federal y del crédito público.

Posteriormente, con las reformas de la estructura interna del Poder Ejecutivo que se establecieron en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Presidente de la República, por acuerdo de fecha 13 de marzo de 1959, promulgó un Decreto creando la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con objeto de controlar y vigilar a esos organismos, para que se ajusten a los objetivos que la Ley señala, y colaboren, dentro del papel que les corresponde, al desenvolvimiento económico del país.

La Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, fué integrada con los titulares de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, y por el Director de Nacional Financiera, que fué en verdad una comisión intersecretarial con facultades ejecutivas. Posteriormente se creó la Oficina Técnica Administrativa de la Junta de Gobierno, que ha conocido de los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control.

Ahora bien, el Decreto de 13 de marzo de 1959, que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quedó modificado y adicionado por nuevo Decreto Presidencial de 26 de febrero de 1965; en

cuyos considerandos de este nuevo Decreto se reafirma una vez más la tendencia en la evolución de la administración pública.

Por considerar importantes estos considerandos dentro del marco del control y tutela administrativa en el Derecho Mexicano, se expone su contenido:

Considerando Primero.—Que los artículos 7 fracción XII y 5 transitorio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, atribuyen a la Secretaría del Patrimonio Nacional las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;

Considerando Segundo.—Que por acuerdo del Ejecutivo Federal de 13 de marzo de 1959, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional;

Considerando Tercero.—Que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, creada con apoyo en el artículo 15 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, debe reestructurarse como un órgano interno de la mencionada Secretaría, para el mejor desempeño de sus funciones;

Considerando Cuarto.—Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en sus artículos 16 fracción V y 7 fracción XII, establece facultades a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional para planear y vigilar la inversión pública de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los mencionados Organismos y Empresas, respectivamente;

Considerando Quinto.—Que de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el presente año, los Organismos Descentralizados y las Empresas que sean propiedad del Gobierno Federal deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de presupuestos para cada ejercicio fiscal a fin de que sean sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal; y

Considerando Sexto.—Que deben coordinarse las diversas Secretarías de Estado que de acuerdo con la ley de la materia tienen encomendadas facultades relacionadas con la vigilancia y control sobre los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a fin de que se cumplan con la mayor eficacia las finalidades de dichos Organismos y Empresas.

En este sentido quedó establecido que "de conformidad con lo

que establece la fracción XII del artículo 7 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 30 de diciembre de 1947, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional". El Artículo 2o. preceptúa que: "Se crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal previsto en la ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondan a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público".¹⁸

Por lo expuesto en los preceptos transcritos vemos que la creación de los organismos descentralizados y la participación del Gobierno Federal en el capital de algunas empresas e instituciones de tipo privado, ha obedecido a la necesidad de desempeñar adecuadamente algunos servicios públicos, o ha representado la forma apropiada de impulsar el desarrollo económico del país, y en esas circunstancias, las funciones encomendadas a dichos organismos y empresas tienen conexión con las atribuciones que corresponden a diversas dependencias del Ejecutivo.

Vemos también que la intervención del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tiene por objeto que los recursos y bienes patrimoniales, propiedad de la Nación, afectados al desempeño de sus actividades, sin perjuicio de permitirles cumplir adecuadamente sus funciones, produzcan un rendimiento económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país.

Así pues, fue hasta 1947 que se promulgó la Ley para el Control, que quedaron sujetos a la supervisión financiera y al control administrativo del Ejecutivo Federal, todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, salvo aquellos cuyas finalidades fueran docentes o culturales.

La planeación y el control son funciones estrechamente relacio-

¹⁸ Arts. 1o. y 2o. del Decreto de 26 de febrero de 1965 que modifica y adiciona el Decreto de marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

nadas, expresa el Lic. Sealtiel Alatríste Jr., "no se puede controlar una actividad que no haya sido planeada. La planeación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos y programas. Al ejercer el control se vigilan las operaciones y las actividades dentro de las previsiones hechas, corrigiéndose las desviaciones de los planes. En consecuencia, no puede existir el control si no se tienen los planes que determinan los estándares del mismo. La planeación busca la articulación, integración y consistencia de los programas a seguir, mientras que el control trata de lograr que los programas se cumplan dentro de ciertos márgenes de flexibilidad".¹⁹

En términos generales y de acuerdo con este punto de vista, creemos que para ejercer el control, es necesario, tener un plan o programa a qué sujetarse, toda vez que el primer objetivo que persigue el control y tutela administrativa es el de contribuir a la organización y administración eficiente y económica de cada empresa descentralizada dedicada a la producción de bienes y servicios.

Nos dice también el Lic. Sealtiel Alatríste, que "el control externo, se ejerce desde afuera, y el control interno, como su nombre lo indica, se realiza dentro de la propia empresa. El control externo descansa básicamente en el interno. Este último es la infraestructura del primero. En otros términos, si no existen controles internos o éstos son deficientes, podrán tenerse serias dudas de la veracidad de la información rendida para los fines del control externo."²⁰

Se podría decir que la estructura del control externo radica en los datos y cifras que proporciona la contabilidad, toda vez que el pleno reconocimiento de que la contabilidad es un instrumento de control, de información y el lenguaje común de quienes formulan planes, programas y presupuestos, o de quienes ejecutan las órdenes recibidas, o de quienes tienen que emitir juicios de valor sobre lo que ha pasado, alcanza mayor significación en la medida que transcurre el tiempo. En efecto, si se eliminan las cuentas y los informes correspondientes, el proceso de planeación y control decaería en la ambigüedad. "La rendición oportuna de cuentas, informes y estadísticas será la primera medida que deberá tomarse a fin de que los organismos descentralizados entren dentro de la órbita del control externo. Para que estos datos sean útiles deberán entregarse oportunamente al organismo controlador, fijándose plazos máximos de entrega. Al mismo tiempo, debe fortalecerse la auditoría interna que proteja con-

¹⁹ Control de Organismos Descentralizados. Lic. Sealtiel Alatríste. Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 51. Pág. 563.

²⁰ Control de Organismos Descentralizados. Lic. Sealtiel Alatríste. Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 51. Pág. 563.

tra el desperdicio, el fraude y las pérdidas. Coordinar la auditoría interna con la externa será otro paso fundamental dentro del proceso previo del establecimiento del control externo.²¹

La auditoría interna es, en esencia, un control interno dedicado al examen y vigilancia de otros controles tales como los relacionados con la protección del patrimonio fijo y su debida contabilización. La constante preocupación del auditor interno es el funcionamiento correcto de los controles y procedimientos internos de la empresa; toda vez que, la labor eficaz y positiva del órgano controlador, se concreta en gran proporción a la oportunidad y veracidad de la auditoría interna.

Toda vez que el patrimonio de los organismos descentralizados es del Estado, y el Gobierno Federal tiene intervención directa en el financiamiento del capital dedicado al desarrollo de los mismos, sabemos que el control financiero debe llevarlo a cabo el propio Gobierno, por medio de las Secretarías que ya hemos citado, Presidencia, Patrimonio Nacional y Hacienda y Crédito Público.

El término control financiero, nos dice el Lic. Sealtiel Alatríste, es muy amplio; "pues no tan sólo se refiere al cómputo anticipado de las necesidades de caja, sino también a la situación financiera que abarca los ingresos y los egresos, el activo, el pasivo y el patrimonio neto. El control financiero se lleva a cabo por medio de la información oportuna que debe suministrar el organismo a la Secretaría del Patrimonio Nacional por ser ésta la que por ley lo ejerce. Se utilizan como instrumentos principales: 1) el presupuesto y su ejercicio, lo que da lugar al control presupuestal; 2) los informes periódicos del Director General del organismo descentralizado; 3) los informes, dictámenes y estados financieros de los auditores externos; 4) los análisis de costos y precios; y 5) la vigilancia sobre la aplicación de las utilidades y pérdidas, las afectaciones de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital.²²

Toda esta información cubre las siguientes áreas: inversiones de bienes de capital; costos de operación; afectaciones a reservas de capital; al patrimonio neto; y, a la aplicación de las utilidades o pérdidas del ejercicio.

Ahora bien, el control patrimonial se refiere primordialmente a las inversiones de bienes de capital y en forma complementaria a los diversos renglones que afectan en última instancia al patrimonio neto. A reserva de hacer referencia en capítulo especial al control finan-

²¹ Control de Organismos Descentralizados. Pág. 566. Lic. Sealtiel Alatríste.

²² Control de Organismos Descentralizados. Pág. 567. Lic. Sealtiel Alatríste.

clero y patrimonio de las empresas públicas, se añade sólo que, el desarrollo de los programas de los organismos descentralizados, requiere anualmente nuevas inversiones de capital. Ahora bien, tal desarrollo es factor determinante del progreso nacional, ya que de su éxito o fracaso depende el desenvolvimiento tecnológico, el mejoramiento administrativo y la mejoría de las condiciones de vida de la población. El capital necesario para programas de desarrollo puede obtenerse de los propios fondos de la empresa, pedirse prestado o recibirse como aportación o subsidio del Gobierno.

El control financiero patrimonial implica el control presupuestal lo cual significa que cada organismo descentralizado formulará anualmente su programa presupuestal que se dará a conocer a la Secretaría de la Presidencia a más tardar el 30 de septiembre de cada año. Este programa deberá contener estimaciones comparativas de los años corriente y siguiente, así como los resultados del año anterior.

El programa presupuestal abarca estimaciones a) de los gastos de operación; b) de las inversiones de capital; c) de los pagos de pasivo; y d) de las fuentes del ingreso correspondiente, expresando si son recursos propios, del Gobierno o de terceros.

Ahora bien, corresponde a la Secretaría de la Presidencia aprobar el presupuesto de cada organismo descentralizado.

La Secretaría del Patrimonio Nacional debe recibir oportunamente y antes de que entre en vigor, el presupuesto ya aprobado por la Secretaría de la Presidencia; en el concepto de que si no lo recibe, no tiene medio para ejercer el control financiero, pues carece de base para formular las confrontas de los diversos renglones que necesita vigilar, en particular el referido a las inversiones de capital que es el más importante.

El ejercicio del control externo permite el mejoramiento de la organización y control internos de los organismos descentralizados. La contabilidad nacional relacionada con el sector paraestatal podrá llevarse a cabo por conducto del órgano controlador que acumulará la información necesaria, la que servirá de base para los estudios económicos de diversa índole.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que el control externo de los organismos descentralizados, es llevado a cabo por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por conducto —como ya hemos dicho— de la Junta de Gobierno creada para tal efecto, la que recibe la información periódica y básica que rinde cada organismo. En consecuencia, tal autoridad, se organiza de tal manera que

acumula, ordena e interpreta la información necesaria, con el fin de obtener las conclusiones pertinentes relacionadas con la actividad financiera y patrimonial de cada organismo, y del conjunto, clasificado por grupos, según la naturaleza de la producción de bienes y servicios. Deben distinguirse, desde luego, dos clases de informaciones: las que se refieren a operaciones por practicarse y las de operaciones ya efectuadas. Dentro del primer ámbito se encuentran los contratos de obras y las adquisiciones de equipos y bienes permanentes, en que la Secretaría del Patrimonio Nacional debe intervenir previamente ejerciendo el control patrimonial.

Así pues, destacan claramente dos funciones del órgano controlador. La primera, que se refiere a la recepción, acumulación y confronta de datos, determinación de las desviaciones o excepciones y en general, el análisis de esta información desde el punto de vista del control contable, cuyo radio de acción está demarcado por la aplicación de la técnica contable, bastante explorada y avanzada en problemas del control presupuestal y patrimonial en las grandes empresas. La segunda función abarca todos los asuntos relacionados con la investigación.

Ahora bien, sabido es que el control patrimonial se refiere a funciones específicas relacionadas con el movimiento de los bienes de capital de los organismos descentralizados; y por ello mismo, la eficacia del control externo depende de la organización que se implante en la dependencia encargada de su administración, de los métodos de trabajo que se utilicen, ajustándose a las necesidades cambiantes y del grado de coordinación intersecretarial que se lleve a cabo.

Desde luego, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, bajo cuyos preceptos, el órgano contralor ejerce el control y la tutela administrativa en los organismos mencionados, no cabe duda que puede considerarse de una utilidad práctica muy considerable, toda vez que como ya sabemos, la vigilancia de estos entes estatales, antes de la promulgación de la Ley para el Control, era autárquica en sus bases primordiales. Consecuentemente, dado el enorme crecimiento de los entes descentralizados y empresas de participación estatal, la Ley para el Control, a reserva de su insuficiencia actual debida precisamente al crecimiento de estos organismos, constituye la base jurídica, firme y positiva, sobre la cual se rigen los lineamientos bajo los cuales se desenvuelven estas personas morales que coadyuvan grandemente al desarrollo económico y social del Estado mexicano.

El Lic. Sealtiel Alatraste nos señala algunas bases para conseguir una legislación adecuada para un positivo y eficaz control y tutela administrativa, bases que se transcriben en seguida, toda vez que interesan grandemente dado el fin que se persigue:

I.—El control estatal debe ejercerse directamente, de órgano de control gubernamental a organismo descentralizado, por ser ésta la forma más eficaz y económica. Al través de cuerpos colegiados o de comisiones intersecretariales podrán establecerse grupos de consulta pero no ejecutivos.

II.—Para establecer el control externo, es indispensable la coordinación entre las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. A la primera corresponde la planeación, a la segunda el financiamiento y a la última el control. Estas funciones están estrechamente vinculadas.

III.—Por principio de unidad de mando, es indispensable la centralización del control externo en una sola Secretaría de Estado, la cual informará a las demás que intervienen a diferentes niveles en la operación de los organismos controlados. Por la naturaleza de sus funciones, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercer este control financiero-patrimonial.

IV.—La estructura del control externo está basada en:

a) Las técnicas presupuestales y de información periódica rendida por el director de cada organismo.

b) La intervención en las nuevas inversiones de bienes de capital.

c) Las auditorías practicadas por Contadores Públicos independientes.

d) El fortalecimiento de la auditoría interna y su coordinación con la auditoría externa.

e) La autorización previa para la aplicación de las utilidades y pérdidas, afectaciones a las cuentas de patrimonio neto y a las reservas de capital.

f) El análisis de costos y precios que permiten medir la eficiencia y economía de cada organismo.

g) La promoción para el mejoramiento de la organización interna, reorganización o liquidación de cada organismo.

h) La publicidad de cuentas, informes y estadísticas para orientar la opinión pública.

i) La recolección de datos de los organismos y empresas estata-

les, destinados a la formación de las cuentas nacionales del sector paraestatal.

V.—La estructura del control externo descansa sobre la información oportuna rendida por los organismos descentralizados. Por tanto, teniendo en cuenta la realidad mexicana, es indispensable establecer en la Ley la obligación que tienen los directores y los auditores externos de dichos organismos de entregar la información que les corresponda en los plazos que se les fijen.

VI.—El objetivo que persigue el control externo gubernamental es comprobar que los organismos descentralizados estén organizados y administrados en forma eficiente y económica, o promover que se organicen y manejen en dicha forma, si no lo están. Porque eliminando el desperdicio y el despilfarro y elevando su productividad, contribuirán más eficazmente al desarrollo económico del país.”²³

Ha sido tan vertiginoso el desarrollo de los organismos descentralizados, que los economistas estiman que en conjunto sus inversiones rebasan a las que tiene el Gobierno Federal.

En 1959, la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado de la Secretaría del Patrimonio Nacional, registró para ese año en el Padrón, 379 organismos con la inclusión que se hizo de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y la de Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia.

Como vemos, las atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica están interviniendo en actividades disímboles y de una gran variedad, que van de la mejor prestación de servicios públicos, la planeación y construcción de obras de riego, la regulación y conservación de las vías de comunicaciones, el fomento y desarrollo de la producción agrícola y ganadera, la explotación de fuentes naturales de riqueza, la protección a los usuarios y algunos servicios públicos, hasta la orientación del crédito en todas las actividades económicas.

Ante lo numeroso de estos organismos, y con el fin de contrarrestar la insuficiencia de la Ley para el Control, se han originado diversos proyectos tendientes a alcanzar un control efectivo de los mismos; proyectos a los que aludiremos con toda amplitud en posterior capítulo.

Para concluir, es de observarse por todo lo expuesto, que con anterioridad a 1947, antes de promulgarse la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,

²³ Control de Organismos Descentralizados. Lic. Sealtiel Alariste. Pág. 579. Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 51.

la vigilancia y el control administrativo en México, de las múltiples instituciones del sector descentralizado y de participación estatal, se encontraba como ya hemos dicho, más o menos anárquica, pues este control y tutela, sólo se estipulaba más o menos, en cada caso específico, por las reglas contenidas en la norma jurídica que daba vida a las mismas.

En diciembre de 1947, con la Ley para el Control, se presentó la posibilidad de establecer una comisión de vigilancia general. La Comisión Nacional de Inversiones creada como oficina supervisora de control, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que casi a no mucho tiempo de operación, se hizo patente que no satisfacía los objetivos de la Ley para el Control, y que la mayor debilidad en su funcionamiento era la supercentralización de patrones diferentes de administración con la consecuente deficiente organización, toda vez que la diversidad de los organismos descentralizados es testimonio elocuente de la necesidad de flexibilidad y amplitud en cualquier organismo destinado a controlar esos importantes y dinámicos promotores de la economía nacional.

El Gobierno no abandonó la idea de controlar —como ya sabemos— pues por Decreto posterior creaba tres, y más tarde cuatro, nuevas oficinas de control para reemplazar a la Comisión. Sus obligaciones ante las instituciones nacionales de crédito se trasladaron a la Comisión Nacional Bancaria, y las instituciones nacionales de seguros se colocaron bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros, organismo creado por la Secretaría de Hacienda. En la misma Secretaría se creó un nuevo organismo de supervisión, la Oficina de Control y Vigilancia de las Empresas Descentralizadas y Participación Estatal, para ejercer funciones de control, funciones que respecto a la Comisión Nacional de Electricidad se trasladaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. (Se.Pa.Nal.)

Por fin, en 1959 se crea la Junta de Gobierno, como el órgano administrativo para asumir las funciones de control y vigilancia.

Ahora bien, uno de los principales obstáculos que presenta la legislación actual en materia de control, es la multiplicación de los mismos, no sólo respecto a los diversos órganos encargados de ejercerlo, sino también respecto a las manifestaciones del mismo, tanto en las leyes particulares, como en la Ley para el Control.

La diversidad de los organismos descentralizados es testimonio elocuente de la necesidad de flexibilidad y amplitud en cualquier organismo destinado a controlar estos promotores —como hemos dicho— de la economía nacional.

Ante los obstáculos que impiden la aplicación de la legislación actual y con objeto de lograr un control eficiente de tal sector, se han formulado diversos proyectos de regulación del mismo, con el objeto de que cumpla realmente con los fines perseguidos con su creación.

En resumen, razones de diferente naturaleza dificultan la aplicación de los ordenamientos legales que regulan el control en México, situación que no le es privativa, por ser un problema que se afronta en cualquier país del mundo, donde existen instituciones de este tipo. Más aún, prueba evidente de que el Gobierno Federal reconoce la insuficiencia de la Ley para el Control, es que sigue pugnando por una adaptación más efectiva, para lo cual se han elaborado algunas disposiciones, relacionadas con el Control.

EXAMEN DE LA LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

REGIMEN ACTUAL

Sabemos que, antes de 1947, en que se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de la que también se ha hecho referencia en el inciso anterior de este mismo capítulo, toda vez que, es el lineamiento jurídico por el cual se rigen estos organismos en nuestro Derecho Mexicano, aún no se había legislado acerca del control y tutela administrativa, estableciéndose solamente —como ya hemos dicho— en algunas de las Leyes constitutivas de los organismos las facultades que respecto de ellos se reservaba el Ejecutivo, existiendo más bien un relativo control jerárquico por parte del Presidente o de la Secretaría de Estado con la cual tenían mayor relación.

Ante esa situación, previendo ya seguramente el Gobierno Federal las serias consecuencias que podía ocasionar el funcionamiento de un grupo tan numeroso de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que representaban en conjunto inversiones sumamente cuantiosas, se preocupó por elaborar una Ley para controlar y vigilar esas instituciones, siendo así como se expidió la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" de fecha 30 de diciembre de 1947, publicada en el Diario Oficial del día siguiente.

En la exposición de motivos de esta Ley, que aparece hecha en forma de considerandos, se nos muestra ampliamente la intención del legislador. Siendo de básica importancia, hacemos su transcripción: Exposición de motivos de la Ley:

"Primero.—Que para procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales del país o la satisfacción de necesidades públicas específicas que exijan una organización especializada y administración ágil, de tipo comercial o industrial, el Gobierno Federal ha venido creando numerosos organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios y participando en empresas comerciales e industriales. Segundo.—Que sin perjuicio de su personalidad, debe considerarse a dichos organismos y empresas como Instituciones de Interés Nacional y como Auxiliares del Poder Público, obligados a colaborar eficazmente entre sí y con el Gobierno Federal en la realización de la política financiera de la Administración, eje-

cùtando sus actividades exclusivas de conformidad con los planes que al efecto se formulen de tal suerte que su labor no se disperse, sino que venga a constituir un conjunto armónico. Tercero.—Que la existencia de los organismos descentralizados se debe a la voluntad del Estado, el cual los creó y dotó de los recursos necesarios, persiguiendo no un propósito de lucro, ni la satisfacción de intereses particulares de personas o grupos, sino el bien de la comunidad, constituyendo sus patrimonios en su totalidad o en una porción considerable con bienes del patrimonio nacional, los cuales fueron destinados por el Gobierno Federal a esa finalidad concreta. Cuarto.—Que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal son conductos a través de los cuales la Administración Pública realiza considerables inversiones y erogaciones, ya sea mediante suscripción de acciones, aportaciones, afectaciones del patrimonio nacional, exenciones de impuestos, subsidios, etc.; y pueden ser además fuente de ingresos cuantiosos para el Gobierno Federal, siendo así factores muy importantes en la afectación de partidas presupuestales y en general de constantes movimientos en la contabilidad de la Hacienda Pública. Quinto.—Que en sus relaciones fiscales con el Estado estas instituciones y organismos disfrutan en ciertos casos de exenciones que deben ser cuidadosamente vigiladas. Sexto.—Que para ser congruentes con el principio democrático que exige el aprovechamiento de los recursos naturales del país y en particular de los bienes que constituyen el patrimonio nacional, en beneficio de la comunidad, y teniendo en cuenta además el origen y la finalidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como la naturaleza de los recursos afectados a la actividad propia de estas Instituciones, el Poder Público tiene la obligación de procurar el mejor y mayor rendimiento de las inversiones hechas, así como la correcta satisfacción de los fines para que fueron creados. Por ello, debe regular y vigilar eficazmente su funcionamiento a través de procedimientos y conductos adecuados que vengán a complementar lo ya previsto en sus respectivas Leyes Orgánicas y Estatutos. Séptimo.—Que como el funcionamiento de estas empresas y organismos está orientado para fines de servicio público, su carácter descentralizado no debe ser obstáculo para que el Estado vigile sus gastos. Octavo.—Que en el caso de inversiones del Estado para fines industriales o comerciales, es también justificada la intervención para asegurar previamente la posibilidad de rendimiento y posteriormente para controlar la adecuada utilización de sus fondos. Noveno.—Que estas instituciones, por la naturaleza de sus actividades y la magni-

tud de sus recursos, influyen en forma directa y constante sobre determinados aspectos de la vida económica del País, cuya atención compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como el mercado de valores, balanza de pagos sobre el exterior, medio circulante, mercado de divisas, reserva monetaria, inversiones públicas y privadas, y en general, sobre la liquidez del sistema monetario, velocidad y desarrollo de las operaciones bancarias y fortalecimiento del crédito público. Décimo.—Que la Ley de Secretarías de Estado señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de ocuparse de todos aquellos negocios que afecten al patrimonio de la Federación. Undécimo.—Que generalmente el financiamiento de las empresas e instituciones mencionadas se hace recurriendo al crédito público y usando el aval del Gobierno Federal, función específica a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Duodécimo.—Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la órbita de sus funciones administrativas tendientes a la realización de la política financiera del Gobierno Federal, y como rectora de las finanzas públicas y privadas, no puede permanecer ajena a la actividad de estas Instituciones y sobre todo porque en la práctica es responsable solidaria de su funcionamiento, debe tener sobre ellas un control específico para que, a través de sus operaciones normales, venga a coadyuvar de un modo efectivo en la recuperación económica de la Nación”.

Nótese que el objetivo principal del legislador es la vigilancia y control de estas instituciones descentralizadas más bien en sus aspectos patrimonial y financiero.

Veamos ahora el articulado substancial de la Ley y del Decreto que creó el órgano contralor, a reserva de hacer posteriormente un análisis sobre la Junta de Gobierno, que en la actualidad —con las salvedades que haremos con posterioridad— es el órgano que ejerce el control y la tutela administrativa sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con dependencia como ya sabemos, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, toda vez que las facultades que en la Ley para el Control aparecen conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron transferidas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, como lo establece el Decreto Presidencial de 13 de marzo de 1959, que en su artículo 10. dice: “De conformidad con lo que establece la fracción XII del Artículo 70. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y em-

presas de participación estatal de 30 de diciembre de 1947, corresponderá a partir del día 1o. de enero de 1959 a la Secretaría del Patrimonio Nacional".

Así pues, el articulado substancial de la Ley para el control, presenta las siguientes características:

1.—La Ley tiene como finalidad establecer la supervisión financiera y el control administrativo por parte del Ejecutivo Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de los de carácter docente y cultural.

2.—Se sujetan al control : 1.—Los organismos descentralizados, personas morales creadas por leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus facultades administrativas, cuyos recursos sean o hayan sido suministrados por el Gobierno Federal o que impliquen la prestación de un servicio técnico o especializado. 2.—Las empresas de participación estatal, es decir, las que guardan con el Gobierno Federal especiales relaciones por su situación financiera (más del 51% del capital o las acciones, o acciones especiales que sólo puede suscribir el Gobierno Federal) o administrativa, o por la situación de privilegio en que se encuentran, es decir, se aplica un criterio extensivo. 3.—Las filiales o subsidiarias de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que se asimilen a éstos por resolución del Ejecutivo, y las empresas que guarden con los mismos una situación análoga a la de ellos con el Gobierno Federal. 4.—Los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal directamente o por mediación de una Institución Nacional de Crédito, cualquiera que sea el origen de los fondos destinados a ellos.

3.—El control se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fundamentalmente, y, en ciertos aspectos, por la desaparecida Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, actualmente del Patrimonio Nacional, que es la que adquirió las funciones de control y vigilancia.

4.—Medios de que dispone la Secretaría de Hacienda (Patrimonio Nacional) para realizar el control y vigilancia de sus operaciones; por medio de una auditoría permanente e inspección técnica: informes financieros; revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales, de operaciones e inversiones; auditoría de todas clases (pre y post auditorías), glosar las cuentas y los balances que se practiquen; calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar las que no se ajusten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, o a la legislación vigente

o sean lesivas a su economía; promover innovaciones en su organización y funcionamiento, y, por último, autorizar la cancelación de créditos a favor de esas instituciones.

El personal destinado para realizar la inspección material de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tiene amplias facultades para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos y documentos en general. El representante de la Secretaría en cada organismo o empresa tiene voz sin voto y facultades de comisario, en las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva.

5.—La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, hoy del Patrimonio Nacional, interviene en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, realizadas por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando el importe de la obra objeto del contrato, exceda del límite que señale el Ejecutivo. Esta Secretaría podrá hacer investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideren lesivas a la economía de alguna empresa. Los inventarios de bienes muebles e inmuebles de dichos organismos y empresas, deberán ser enviados a tal Secretaría, a la que se informará anualmente de los movimientos que se hagan.

Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecten el patrimonio de las instituciones objeto de la Ley, sólo podrán efectuarse previo acuerdo presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Patrimonio Nacional).

6.—Se consagra el principio de la especialidad en el objeto de las instituciones descentralizadas y de participación estatal, que se deben sujetar al plan general de operaciones que señala el Ejecutivo; permitiéndose que la Secretaría de Hacienda (Se. Pa. Nal.) promueva la liquidación de las empresas de participación estatal que no sean de utilidad pública o sean competitivas de empresas privadas que satisfagan debidamente su cometido.

7.—Los órganos directivos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal son responsables de las violaciones a la Ley para el Control, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

8.—Se derogan las disposiciones contenidas en las leyes orgánicas y los estatutos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en lo que se opongan a la Ley para el Control.

Hemos aseverado ya, la insuficiencia de la Ley para el Control

dado lo numeroso de los entes descentralizados que existen actualmente, y toda vez que el Presidente de la República, es quien designa al administrador, gerente o director, y que en las asambleas generales y en los consejos de administración, siempre hay representantes del Ejecutivo Federal, puede concluirse que la autonomía que caracteriza al régimen descentralizado se encuentra muy atenuada, y aunque tal afirmación podría objetarse diciendo que las leyes o decretos que crean a los organismos descentralizados pueden establecer un control mínimo que se ajusta al que se reconoce al Poder Central respecto de tales instituciones, si se considera que en sus disposiciones transitorias la Ley para el Control reforma el control establecido en tales leyes y decretos en términos de la misma, sí procede nuestra conclusión de que es la única Ley que regula tal materia.

Analizando las características generales precedentes, se añade lo siguiente:

Sobre los Artículos 1o., 2o. y 3o. que se refieren a qué organismos se sujetan al control y tutela administrativa y los requisitos que deben poseer para someterse a tal sujeción, ya se ha comentado con mayor amplitud en el inciso anterior de este mismo capítulo.

Ahora bien, con un fin complementario de los artículos 2o. y 3o., el Art. 4o. preceptúa: "Por resolución del Ejecutivo podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal a que esta Ley se refiere, sus filiales o subsidiarias y aquellas empresas con las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, según los casos de los artículos anteriores".

El Artículo 5o. faculta a la Secretaría de Hacienda para controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal "con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica". El mismo precepto señala los siguientes procedimientos que discrecionalmente puede establecer Hacienda para ese efecto:

I.—Solicitar informes financieros.

II.—Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación o inversiones.

III.—Practicar toda clase de auditorías (pre y post-auditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen.

IV.—Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se sujetan al presupuesto,

al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o sean lesivas a su economía.

V.—Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.

VI.—Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

VII.—Autorizar la cancelación de créditos, a favor de las instituciones.

De acuerdo con el artículo 6o. el personal que designe la Secretaría de Hacienda para realizar la inspección material de estos organismos y empresas, tendrá la más amplia libertad para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos, documentos en general, estando obligadas las empresas a darle toda clase de facilidades para el desempeño de su cometido.

La intervención de la Secretaría de Hacienda —según el artículo 7o.— llega hasta poder nombrar un representante en cada organismo descentralizado o empresa para que asista con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva y a las Asambleas de Accionistas; concediéndose al mismo tiempo a este representante, facultades de Comisario. Además, el artículo 8o. establece que la misma Secretaría de Hacienda, previa consulta de otras dependencias del Ejecutivo Federal que puedan tener ingerencia en algunos organismos o empresas, propondrá al Ejecutivo un plan general de operaciones, que al ser aprobado por éste, será la norma obligada a que sujetarán sus actividades estas instituciones.

El Artículo 10o. indica los diversos procedimientos que puede utilizar Hacienda para supervisar los fideicomisos que otorga el Gobierno Federal a estos organismos: designando comisarios auditores; practicando auditorías periódicas; aprobando previamente los presupuestos, gastos y programas, e incluso, creando un comité técnico que maneje el fideicomiso.

La Secretaría de Hacienda queda facultada por el artículo 12 para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal que no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

En los artículos 11, 13 y 14 de la Ley se da también una amplia intervención a la Secretaría de Bienes Nacionales (ahora Patrimonio Nacional) e Inspección Administrativa respecto de estos organismos y empresas. La acción que se señala a esa dependencia en estos preceptos, es de notable acción fiscalizadora, ya que debe intervenir en la

formulación de sus contratos de obras, inspección de las mismas, selección de contratistas, pedidos, adquisición de mercancías, enajenación de bienes, etc. Deberá también recabar los inventarios de todos sus bienes muebles e inmuebles, respecto de los cuales tiene que informársele anualmente de los movimientos que se hagan.

A la Secretaría de Hacienda se le faculta en el artículo 15 para crear el organismo administrativo encargado de aplicar esta Ley, el que se dice será el contacto entre esa Secretaría y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y a la vez el conducto para vigilar fideicomisos. Los artículos 16 y 17 fijan las bases para cubrir el presupuesto de egresos de dicho organismo, estableciéndose que será, en parte, por medio de cuotas de las propias instituciones controladas.

El artículo 18 preceptúa: queda prohibido a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal realizar trabajos o actividades ajenos a su objeto, y hacer sin autorización del Ejecutivo, dictada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donaciones, gratificaciones y obsequios".

De conformidad con el artículo 19 y último, son responsables de las violaciones a esta Ley en que incurran los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los Directores, Presidentes, Gerentes o Funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva y el personal de vigilancia, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

En los artículos 1o. y 2o. transitorios se establece que quedan derogadas las disposiciones contenidas en las Leyes Orgánicas de los organismos descentralizados que se opongan a la presente Ley, y que en los términos de la misma quedan reformados los estatutos de las empresas de participación estatal, respecto de todas aquellas disposiciones que también se le opongan.

En el artículo 4o. se estatuye que en el mes de enero de 1948, la Secretaría de Hacienda determinará los organismos y empresas que quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley, y establecerá el organismo administrativo de control y vigilancia que la misma prevee. A su vez el artículo 6o. también transitorio, expresa que el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el término de seis meses deberá expedir el Reglamento de la presente Ley.

Como referencia complementaria, de la Ley para el Control, sobre

la que se ha venido tratando, y en relación al artículo 4o. transitorio de la propia Ley, se especificarán en seguida las disposiciones esenciales del Decreto Presidencial que creó el órgano contralor a que alude el precepto mencionado.

Por Decreto de fecha 27 de enero de 1948, publicado en el Diario Oficial del día 31 de enero del mismo año se creó la Comisión Nacional de Inversiones como el organismo administrativo, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que se habla en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Dicha Comisión, de acuerdo con el artículo 2o. del Decreto, se integraría por doce miembros, en la forma siguiente: en primer término, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de Presidente Propietario, y como Suplente, el Subsecretario de la misma dependencia; el Director de Crédito como Vicepresidente Propietario, y Suplente el Subdirector; el Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario, designados por la misma Secretaría de Hacienda; los Directores y Subdirectores del Banco de México y de la Nacional Financiera, como Vocales Permanentes Propietarios y Suplentes, respectivamente; y otros dos Vocales, Permanente y Suplente, designados ambos por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Quedan además aceptados en el mismo artículo otros cinco Vocales designados por las Secretarías de Economía Nacional, Agricultura, Comunicaciones, Marina y Defensa Nacional, los que sólo participarán con voz y voto en las reuniones de la Comisión cuando fueran citados para tratar asuntos relativos a organismos descentralizados o empresas de participación estatal relacionados con alguna de esas Secretarías

El artículo 3o. facultó al Pleno de la Comisión para funcionar con la presencia de cinco miembros, señalándose como funciones las siguientes:

- a).—Ser órgano de consulta.
- b).—Preparar el anteproyecto de Reglamento de la Ley a que antes nos referimos.
- c).—Asesorar al Vocal Ejecutivo.
- d).—Hacer investigaciones cuando las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales lo soliciten.
- e).—Constituir una Sub-comisión con el representante de Bienes

Nacionales y dos miembros más para la revisión mensual del Estado de Ingresos y gastos que presentará el Vocal Ejecutivo.

A la Secretaría de Hacienda se le concedió en el artículo 4o. la facultad de vetar los acuerdos del Pleno. Según el artículo 5o. el Vocal Ejecutivo sería el funcionario encargado de cumplir las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y los acuerdos del Pleno, en los términos de la Ley para el Control.

En el artículo 6o. se incluyó una lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que deberían quedar o sujetos a control y vigilancia de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la materia. Es notorio que en esa lista, se cuentan algunas instituciones, respecto de las cuales, se advierte duda e inseguridad del legislador de si en efecto se trataba o no de organismos y empresas de esa índole, puesto que, en el artículo 8o. se les concedió un plazo de diez días a contar de la publicación del Decreto para que todos aquellos que no consideraran correcta su inclusión en la lista, presentaran su inconformidad debidamente fundada, con las pruebas que estimaran pertinentes, a fin de que la Secretaría de Hacienda resolviera en definitiva sobre su situación. Más aún, en el artículo 9o. del Decreto se estableció: "tan luego quede depurada la lista de organismos y empresas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda hará la derrama del presupuesto, ajustándose al artículo 17 de la Ley para el Control". Cabe decir aquí, que varias empresas, acogidos a estos preceptos, presentaron inconformidades por su inclusión y obtuvieron a la postre que se les excluyera del control de la Comisión Nacional de Inversiones.

El artículo 10o. expresamente preceptuó: "Mientras no se expida el Reglamento de la Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el control de vigilancia de los citados organismos y empresas, se limitará al estudio y verificación por parte de la Comisión Nacional de Inversiones de los balances e informes de Auditorías correspondientes. Para el efecto, la Comisión Nacional de Inversiones podrá designar Auditores Externos o aprovechar los servicios de los auditores internos de las propias empresas u organismos. Tanto los auditores externos como los internos, deberán sujetarse a las instrucciones que les comunique la Comisión Nacional de Inversiones respecto de la forma y plazos en que deban presentar los balances e informes que la misma requiera".

Nótese que, este precepto restringió la aplicación de la Ley, cuya ejecución completa quedó condicionada a la expedición del Reglamento respectivo. Este Proyecto de Reglamento de la Ley que debería expedir-

se, no llegó a elaborarlo la Comisión, por lo que la misma hubo de limitarse a realizar estudios, auditorías, y a verificar los balances e informes de los organismos y empresas. Fueron además, muchos los problemas con que tropezó la Comisión para realizar sus actividades, señalándose como las principales, el exagerado número de organismos a controlar, su diversidad de estructura, y en algunas ocasiones, la falta de claridad y seguridad de la Ley —a que ya aludimos— para considerar con certeza los organismos que debían quedar sujetos a dicho control.

El artículo 12 estableció la intervención inmediata de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para que conociera de las condiciones particulares de cada institución a fin de que se realizara posteriormente la inspección permanente de sus obras. De acuerdo con el artículo 13, la misma Secretaría de Bienes Nacionales debía informar a la Comisión Nacional de Inversiones sobre los precios máximos de mercancías, a efecto de vigilar las adquisiciones de los organismos y empresas en los términos del artículo 11 de la Ley para el Control.

En el artículo 14, último de este Decreto, quedó establecido que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se constituyeran con posterioridad, así como los que el Ejecutivo considerara pertinentes y llenaran los requisitos de la Ley respectiva, deberían quedar sujetos a la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones.

Dicha Comisión se integró en los términos del artículo 2o. del Decreto, contando en su organización con cuatro Departamentos para realizar sus fines: El de Ingeniería, encargado de vigilar la construcción y conservación de las obras materiales de las empresas sujetas a control; el de Auditoría, integrado de Jefatura, Subjefatura y una Oficina de Visitadores, cuyo objeto principal fué llevar a cabo la revisión de balances y de otros estados financieros que presentaran las instituciones, practicar auditorías, y realizar estudios de sus sistemas de contabilidad, tendiendo también a modernizar y coordinar los sistemas usados en las empresas semejantes; El Departamento Legal, como órgano de consulta de la Comisión en todos los aspectos jurídicos relacionados con las actividades de la misma, y para estudiar la organización legal de los organismos y empresas, a fin de procurar las reformas necesarias para ajustarlos a la realidad jurídica y financiera; y el Departamento Administrativo, para atender todos los servicios interiores de las demás oficinas y llevar la contabilidad de la Comisión encargán-

dose también de cobrar las cuotas que correspondieran a cada empresa y de formular y vigilar el cumplimiento del presupuesto.

Después de conocer y analizar el articulado substancial de la Ley para el Control, confirmamos que la intención inmediata del Gobierno Federal fué establecer un control de los organismos y empresas, exclusivamente en sus aspectos patrimonial y financiero, dando para ello una amplia intervención a las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales. Vemos también, que el funcionamiento de la Comisión Nacional de Inversiones, fué limitado y efímero, toda vez que el Reglamento de la propia Ley, no llegó a constituirse.

Ahora bien, las facultades que en la Ley para el Control aparecen conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron transferidas a la del Patrimonio Nacional, que como ya hemos dicho, lo establece el Decreto Presidencial de 1959, modificado y adicionado por nuevo Decreto de febrero del año en curso, creando asimismo, la Junta de Gobierno como órgano contralor, de la que hablaremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL

- 1.—Secretaría del Patrimonio Nacional.**
- 2.—Junta del Gobierno.**
- 3.—Proyectos.**



SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 7o., otorga a la Secretaría del Patrimonio Nacional, las atribuciones siguientes: I.—Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra Dependencia. II.—Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado. III.—Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de la Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio. IV.—Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público. V.—Reivindicar la Propiedad de la Nación. VI.—Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado. VII.—Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado.

VIII.—Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo. IX.—Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social. X.—Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales. XI.—Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los Bienes de la Nación. XII.—**Controlar y vigilar financiera y administrativamente** la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado. XIII.—Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas. XIV.—Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de Ley. XV.—Intervenir en las adquisiciones de toda clase. XVI.—Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. XVII.—Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se distine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. XVIII.—Llevar el catastro petrolero y minero. XIX.—Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y XX.—Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Estas atribuciones, relacionadas con los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de la nación, se encuentran transcritas en el Reglamento Interior de la Secretaría del Patrimonio Nacional en su artículo 2o.

Como vemos, en la fracción XII de este precepto se atribuye a esta dependencia, el control financiero y administrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley para el Control de 30 de diciembre de 1947.

Ahora bien, es menester hacer una breve referencia a la estructura interna fundamental de esta Secretaría, toda vez que, referirnos a sus

atribuciones sobre el control y vigilancia en los entes descentralizados, es conveniente aludir a dicha estructura ligada a su posición como órgano contralor.

La organización general de la Secretaría del Patrimonio Nacional para el ejercicio de sus atribuciones, es la siguiente:

Dentro de las oficinas superiores tenemos a la Secretaría del Ramo, Sub-secretaría, Sub-secretaría de Recursos no Renovables, Sub-secretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismo, y la Oficialía Mayor. Oficinas Técnicas y Administrativas: Dirección General Jurídica, Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Contraloría, Dirección General de Inspección de Adquisiciones, Dirección General de Inspección de Obras, Comisionado de Investigaciones, Dirección General de Minas y Petróleo, Dirección General de Bienes Inmuebles, Dirección General de Catastro de la Propiedad Federal, Dirección General de Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura, Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales, Dirección General de Administración, Dirección General de Métodos y Sistemas, Dirección General de Bienes Muebles, y Departamento de Publicaciones e Información. Organos que se rigen por leyes especiales: Consejo de Recursos Naturales no Renovables y Comisión de Fomento MInero. Estos dos últimos organismos se rigen por las disposiciones legales que los crearon y por aquellas que les sean aplicables.

La facultad de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y empresas del Estado, se ejerce por conducto de la Junta de Gobierno. Asimismo a través de este órgano contralor, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional también interviene en la vigilancia de la aplicación de los subsidios conforme al acuerdo Presidencial que así lo prescribe.

Algunos preceptos del Reglamento Interior de la Secretaría del Patrimonio Nacional nos determina qué funcionarios intervienen o tienen conexión con el funcionamiento y control de los organismos descentralizados. En este aspecto, el Reglamento citado, nos señala dentro de las funciones del Secretario del Ramo . . . intervenir en los términos de las leyes vigentes en las funciones relacionadas con la coordinación de las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Al Sub-secretario del Ramo se le asigna en sus funciones, entre otras, las siguientes . . . el control y vigilancia financiera y administrativamente de la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal . . . la intervención en las adqui-

siciones de toda clase que realicen las Dependencias del Gobierno Federal y los Organismos descentralizados y empresas del Estado . . . Someter al acuerdo del C. Secretario todos los asuntos de carácter general y los económicos y de coordinación referentes a los organismos descentralizados y empresas del Estado. . . Se añade asimismo en el articulado de estas funciones que la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal —entre otras dependencias— quedan bajo la dirección y dependencia inmediata de la Sub-secretaría del Ramo.

Asimismo, a petición de la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado, corresponde a la Dirección General Jurídica, formular los proyectos de normas jurídicas necesarias para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como opinar sobre las consultas que, en relación con dichos organismos, se presenten.

Ahora bien, con la Sub-secretaría del Ramo acuerdan directamente las oficinas de la Junta de Gobierno de Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, las Direcciones Generales de Inspección de Obras y de Inspección de Adquisiciones, la Contraloría y el Comisionado de Investigaciones; es decir, esta Sub-secretaría tiene encomendadas, en forma específica, las funciones de inspección administrativa de las obras y de las adquisiciones que realiza el Gobierno Federal, así como las que la ley confiere a la Secretaría del Patrimonio Nacional en el control y vigilancia de la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El objetivo central de las labores de inspección administrativa en adquisiciones y obras que realizan el Gobierno Federal y los organismos descentralizados, ha sido lograr la mejor utilización de los recursos públicos destinados a estos fines, que cada vez adquieren mayor importancia en virtud de la creciente realización de obras y del abasto de materiales para la realización de las mismas, o para el trabajo administrativo del Gobierno Federal, todo ello como consecuencia de su política orientada a una mayor capitalización del país. Con el propósito de que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en esta materia tuviera un mayor grado de eficacia, y que no obstaculizara las labores encomendadas a las dependencias del sector público, se procuró adoptar los sistemas de intervención a nuevas modalidades administrativas, habiéndose comprobado la eficacia de los procedimientos de inspección basados en la técnica de selección aleatoria.

Por lo que respecta a las funciones de control y vigilancia sobre la operación de los organismos descentralizados y de las empresas

de participación estatal, se tendió a lograr que estas entidades —como ya hemos dicho en otro capítulo— además de cumplir satisfactoriamente sus fines, actuaran coordinadamente entre sí y de acuerdo con la política general de desarrollo adoptada por el Gobierno, a fin de obtener el mayor rendimiento social posible de los recursos financieros que el Estado ha invertido en tales organismos y empresas.

Sólo en vía de antecedente, toda vez que al respecto ya hemos hecho alusión en otro apartado de este trabajo, es conveniente hacer una breve síntesis de la evolución histórica de los órganos encargados de realizar sistemáticamente el control y vigilancia de los organismos estatales, antes de la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Como sabemos, en diciembre de 1947 se promulgó la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En cumplimiento al artículo 15 de la Ley, por Decreto de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de ejercer el control, vigilancia y coordinación de las instituciones mencionadas, a cuya integración ya hemos aludido.

Por Decreto de diciembre de 1949 y por circular del mismo mes y año, el Ejecutivo Federal determinó que las labores consultivas que desempeñaba la Comisión Nacional de Inversiones, y la aplicación de la Ley del Control de 1947, quedarían en lo sucesivo a cargo de la Oficina de Control y Vigilancia de las Empresas Descentralizadas y de Participación Estatal, dependiente de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953 se dió competencia a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aprobar las inversiones del Gobierno Federal, incluyendo las propuestas por los organismos descentralizados y empresas de participación pública. En tal virtud, el 20 de julio siguiente, fué creado el Comité de Inversiones, al que se encomendó reunir la información necesaria para elaborar un programa coordinado y jerarquizado de inversiones públicas, que incluyera las de los organismos y empresas del Estado.

Por acuerdo de 7 de septiembre de 1954, el Ejecutivo Federal creó la Comisión de Inversiones como organismo dependiente directamente del Presidente de la República, absorbiendo las funciones del Comité. Las atribuciones de esta Comisión incluyeron las de elaborar un programa de inversiones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, al igual que el de las Dependencias centralizadas del Gobierno Federal.

Finalmente, por disposición de la nueva Ley de Secretarías y De-

partamentos de Estado; de 23 de diciembre de 1958, que entró en vigor el 1.º de enero de 1959, se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la cual se encomendó la función de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Conforme a esta nueva Ley, por Decreto de marzo de 1959 se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como organismo administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de cuya Junta de Gobierno aludiremos ampliamente en el siguiente inciso.

Ahora bien, asimismo se otorga competencia legal a la Secretaría del Patrimonio Nacional para intervenir en la aprobación de las inversiones de los organismos descentralizados y empresas del Estado, por acuerdo presidencial de 29 de junio de 1959, que se refiere al programa de inversiones del sector público, cuya coordinación queda, fundamentalmente, a cargo de la Secretaría de la Presidencia de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Consideramos interesante conocer algunos de los criterios técnicos y administrativos —que por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional— han sido puestos en práctica en materia de control y vigilancia de la operación financiera y administrativa de los organismos descentralizados. Para tal efecto, se mencionan los siguientes:

I.—Los derivados de las leyes y decretos especificados que hemos venido mencionando, en cuanto establecen normas de observancia obligatoria tanto para los organismos controlados como para la autoridad controladora.

II.—Los derivados de la naturaleza misma del control y la vigilancia, que se han caracterizado por el propósito de lograr el mayor aprovechamiento de los bienes y recursos administrativos o producidos por los organismos y empresas, a fin de que operen con eficacia y economía.

III.—Los concernientes al incremento del patrimonio de los organismos y empresas con aportaciones o inversiones de recursos, bienes o fondos públicos federales, a efecto de capacitar para satisfacer necesidades nacionales de bienes o servicios para el mercado, de desarrollo regional o local, de investigación científica o fomento cultural y de servicio social.

Específicamente pueden consignarse los siguientes criterios o normas de acción administrativa, que fueron puestos en práctica por la Secretaría del Patrimonio Nacional en el control y vigilancia de la operación financiera y administrativa de los organismos descentralizados:

1o.—En materia de enajenación de bienes inmuebles.

Se estableció el criterio, consecuente con las disposiciones legales, de que sólo con autorización del Ejecutivo Federal, tramitada por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional, pueden enajenarse los bienes inmuebles de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, siempre y cuando dichas operaciones cubran requisitos tales como: la comprobación de la inutilidad del inmueble para los fines del organismo que pretenda enajenar; relación adecuada de la enajenación proyectada con la capacidad financiera y económica del organismo respectivo; ponderación de la calidad del adquirente, prefiriendo al propio Gobierno Federal o a otro organismo público; análisis del destino de los fondos provenientes de la operación; autorización de la misma por parte del Consejo de Administración o Junta Directiva del organismo enajenante; financiamiento de la venta en precio no inferior al del avalúo producido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

2o.—En materia de inspección contable.

El criterio fundamental que se ha establecido respecto de esta atribución, es de que más que la práctica de una verdadera inspección debían presentarse servicios de colaboración con los organismos y empresas sujetos a control. Por ello se han redactado normas referentes a las condiciones que deben llenar los informes a rendir por los auditores externos, y otras sobre los programas, presupuestos, subsidios, control interno y estructuración de los organismos, tendientes todas a lograr su mayor eficiencia.

3o.—En materia de inventario de bienes muebles.

Los criterios técnicos y administrativos relativos al manejo de los bienes muebles del patrimonio de los organismos descentralizados y empresas públicas, consistió fundamentalmente en ejercer intervención directa de la Secretaría en la autorización de bajas de esta clase de bienes en los inventarios de las entidades controladas, mediante determinados requisitos como la supervisión de la oferta y enajenación de los bienes, confirmación de la idoneidad de los adquirentes, el mayor aprovechamiento patrimonial y la reincorporación de los fondos al patrimonio del organismo enajenante, ya sea para la adquisición de otros bienes o, en general para ser aplicados en los fines propios de la entidad. En la misma forma se ha mantenido el criterio de intervención de la Secretaría en las adquisiciones de bienes muebles por parte de los organismos controlados, que fueron sometidos a la regla de inspección administrativa aplicables a las Secretarías y Departamentos de

Estado, Gobierno de los Territorios Federales y Departamentos del Distrito Federal.

4o.—En materia de control de contratos de obras se estableció el criterio de que la Secretaría del Patrimonio Nacional debía intervenir, como lo ha hecho, en el registro y control de los contratos de obras realizadas por los organismos y empresas estatales, en forma semejante a lo prescrito para las Secretarías y Departamentos de Estado.

Por todo lo expuesto, nos damos cuenta, que a partir de la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es cuando los preceptos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, han surtido efectos más positivos, toda vez que las labores relativas del órgano contralor dependiente de esta propia Secretaría, tienden al mejor desenvolvimiento de estos organismos, y no obstante la insuficiencia de la Ley en cuestión, debida más que nada al incremento vertiginoso que se ha venido desarrollando de estas empresas, sigue pugnando de acuerdo con el Poder Ejecutivo, por un control y tutela más acordes con las necesidades actuales, toda vez que los entes descentralizados y empresas estatales coadyuvan como dinámicos promotores al desarrollo económico del país.

JUNTA DE GOBIERNO

Siendo la Junta de Gobierno, el órgano contralor, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que desarrolla directamente las funciones de control administrativo y financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en el presente capítulo trataremos ampliamente sobre sus funciones y atribuciones al respecto.

Como ya hemos dicho anteriormente, por Decreto Presidencial de 13 de marzo de 1959 se creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, siendo la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Sub-secretaría del Ramo, la que preparó el Proyecto de dicho Decreto, que tiene por objeto precisar y reglamentar las funciones de la propia Secretaría en materia de control y vigilancia de organismos y empresas públicas, y de la estructuración del órgano necesaria para ejercerlos, es decir la Junta de Gobierno.

Teniendo en cuenta que la Ley de Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal data del año de 1947, el Decreto a que se hace referencia actualizó las funciones establecidas en dicha ley con el fin de impulsar oportunamente el desarrollo económico del país y encuadrar las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a fin de que los recursos y bienes propiedad de la Nación, afectados al desempeño de las actividades de los propios organismos descentralizados y empresas, fueran aprovechados íntegramente.

Ahora bien, el Decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de marzo de 1959, ha sido modificado y adicionado por nuevo Decreto Presidencial de 26 de febrero del año actual, adiciones y modificaciones a las que haremos referencia en seguida.

Primeramente —y en vía de antecedente— se mencionan de una forma general, las atribuciones básicas que se señalan a dicha Junta, por el referido ordenamiento presidencial.

Proyectar las normas para el control de los organismos y empresas de participación estatal y sometarlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional; someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación, promover, por los conductos pertinentes, las modificaciones de la estructura y bases de organización y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; emitir opinión sobre los programas generales de acti-

vidad y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costos de operación de los organismos y empresas del Estado; aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los cuales deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponden; aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos a control deban presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional y los balances e informes que la misma requiera; ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionen con sus funciones institucionales; proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover, por los conductos apropiados, la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellos manejen o administren, o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal; llevar el registro de los organismos y empresas sometidos a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional; efectuar la designación de los auditores externos y proponer las normas generales y especiales sobre auditoría interna de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones nacionales de seguros y, por último, dictar la autorización necesaria para constituir gravámenes sobre los recursos o bienes que les hubiere aportado el Gobierno Federal.

De conformidad a lo expuesto, y a mayor abundamiento, el órgano de control a que nos referimos, presenta como características más importantes las que enseguida se ennumeran:

1.—Integración: La Junta de Gobierno es un cuerpo colegado que se integra por cinco miembros permanentes: 1.—Secretario del Patrimonio Nacional, que es el Presidente de la Junta; 2.—Secretario de Hacienda y Crédito Público; 3.—Subsecretario del Patrimonio Nacional, que actúa como Vicepresidente; 4.—Director General de la Nacional Financiera; 5.—Secretario de Industria y Comercio, y dieciocho miembros alternos, los CC. Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado restantes, así como los CC. Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México, quienes deberán ser citados a las reuniones en que se traten asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyas funciones sean conexas con las de las dependencias a su cargo.

2.—Finalidad: controlar y vigilar financiera y administrativamente a los organismos descentralizados, con exclusión de las instituciones

de crédito y seguros, empresas de participación estatal y fideicomisos que designe el Gobierno Federal.

3.—Funciones de la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas del Estado:

I.—Proyectar las normas para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

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

III.—Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costos de operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpos de administración de los organismos y empresas de que se trate, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.

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

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

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

VII.—Autorizar con intervención de las Secretarías de Hacienda, el presupuesto anual de gastos de las Oficinas Técnicas y Administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidas a su control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley de 30 de diciembre de 1947.

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

IX.—Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las normas generales y especiales sobre auditoría externa de las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y de las instituciones nacionales, que considere necesarias para controlar las operaciones que no sean propias o esenciales del objeto de su estatuto, sus adquisiciones y sus gastos de administración, las que una vez aprobadas por esa Secretaría deberán aplicarse por conducto de las Comisiones Nacionales Bancarias y de Seguros.

4.—Facultades que otorga a la Secretaría del Patrimonio Nacional:

a).—Designar a los auditores externos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sometidos a su control y vigilancia en los casos que las leyes o estatutos relativos prevean la existencia de ellos.

b).—Estar representada en los Consejos de Administración, Juntas Directivas o Juntas de Gobierno de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos a control y en los de las instituciones nacionales de crédito y de seguros, solamente cuando mantengan inversiones permanentes de capital en empresas de tipo privado que, consideradas aisladamente o sumadas a las que en la misma empresa posea el Gobierno Federal u otros organismos o empresas descentralizadas, represente más del 51% del capital de la empresa emisora. La Secretaría del Patrimonio Nacional estará igualmente representada en los comités técnicos que manejen fideicomisos de inversión a plazo mayor de cinco años constituidos por el Gobierno Federal.

c).—Siempre que la representación del Gobierno Federal en una empresa de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito o seguros, exceda del 25% del capital de la empresa o institución, la Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá el derecho de designar un

comisario o miembro del Consejo de Vigilancia, que consagra la Ley General de Sociedades Mercantiles.

d).—Autorizar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para constituir gravámenes sobre los recursos o bienes que les hubiera aportado el Gobierno Federal.

A modo de dotarla de agilidad administrativa en su funcionamiento la Junta de Gobierno tiene autorización, de acuerdo con lo establecido por los artículos 10 y 11 de su Decreto de creación, para recabar de los organismos por ella controlados las informaciones financieras y ejercicio de los presupuestos que considere necesarias, "Los auditores externos de las sociedades públicas están obligados a manifestar a la Junta de Gobierno cualquier irregularidad que encuentren en la gestión económica para-estatal. Dispone igualmente la Junta de facultades para requerir de los organismos tutelados toda la información complementaria que califique de conveniente para el ejercicio de sus poderes de control".¹

La estructura de la Junta de Gobierno "permite que otras dependencias del Ejecutivo, que tengan conexiones técnicas o interés específico; de carácter no patrimonial, intervengan en las decisiones que se adopten en el funcionamiento de los organismos y Empresas del Estado".²

Conocidas las generalidades y características de la Junta de Gobierno creada por Decreto Presidencial de marzo de 1959, aludiremos ahora al nuevo Decreto que modifica y adiciona al anterior, publicado en el Diario Oficial de marzo del año en curso.

La exposición de motivos del Decreto en cuestión, hecha en forma de considerandos es la siguiente:

Considerando primero.—Que los artículos 7 fracción XII y 5 transitorio de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, atribuyen a la Secretaría del Patrimonio Nacional las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal; Considerando segundo.—Que por acuerdo del Ejecutivo Federal de 13 de marzo de 1959, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional; Considerando tercero.—Que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, creada con apoyo en el artículo 15 de la Ley

1 "Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados". Finanzas y Contabilidad, diciembre 1962. Lic. Sealtiel Alatríste Jr.

2 Secretaría del Patrimonio Nacional. Revista Patrimonio de México. No. II.

para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, debe reestructurarse como un órgano interno de la mencionada Secretaría, para el mejor desempeño de sus funciones; Considerando cuarto.—Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en sus artículos 16 fracción V y 7 fracción XII, establece facultades a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional para planear y vigilar la inversión pública de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los mencionados organismos y empresas, respectivamente; Considerando quinto.—Que de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el presente año, los Organismos Descentralizados y las empresas que sean propiedad del Gobierno Federal deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de presupuestos para cada ejercicio fiscal a fin de que sean sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal; y Considerando sexto.—Que deben coordinarse las diversas Secretarías de Estado que de acuerdo con la Ley de la materia tienen encomendadas facultades relacionadas con la vigilancia y control sobre los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal a fin de que se cumplan con la mayor eficacia las finalidades de dichos Organismos y empresas.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1o. del Decreto que se menciona que dice . . . “de conformidad con lo que establece la fracción XII del artículo 7 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 30 de diciembre de 1947, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional” . . . y el 2o. que preceptúa . . . “se crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal previsto en la ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondan a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público” . . . la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, quedó integrada por funcionarios de la Secretaría del Patrimonio Nacional, los cuales son los siguientes: el Secretario, que será su Presidente; el Subsecretario del Ramo, que fungirá como Vicepresidente

ejecutivo; el Director General Jurídico; el Contralor; el Director General de Inspección de Adquisiciones; el Director General de Inspección de obras; el Director General de bienes inmuebles; y el Director General de Bienes muebles. Asimismo, actuará como Secretario de la Junta, el Jefe de las oficinas técnicas administrativas de la misma.

La Junta de Gobierno se reunirá, nos señala el Decreto en cuestión, por lo menos una vez cada mes, o cuando sea citada por el Secretario del Patrimonio Nacional, siendo presididas las sesiones por el Subsecretario del Ramo, en caso de ausencia del primero.

Asimismo, el artículo 5o. preceptúa que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado tendrá las siguientes facultades: "Llevar el control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas del Estado, cuidando además que éstos cumplan con las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones, así como, en su caso, con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos les haya dictado la Secretaría de Hacienda de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Ingresos para la Federación y el Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, velando también que las erogaciones que la propia Secretaría les autorice, conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, se apliquen a los fines para los cuales fueron autorizadas. Para ello tendrá la facultad de: I—Proyectar las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y de fianzas y someterlas a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional. II—Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y de fianzas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los otros Organismos descentralizados y empresas de participación estatal. III—Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los que deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponden. IV—Aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores.

internos y externos de los organismos y empresas sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deban presentarle los informes que la misma requiera. V—Llevar el registro de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, independientemente de que estén o no sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con excepción de las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros y fianzas. Los Directores, Gerentes, Presidentes o Administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no exceptuados en el párrafo anterior, deberán proceder a registrar al organismo o empresa que representen, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entre en vigor este Decreto, presentando la escritura, estatutos o el ordenamiento jurídico constitutivo del organismo o empresa y sus reformas. Los organismos o empresas que consideren improcedente su registro o la negativa a registrarlos, podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, aportando los elementos de prueba necesarios. La resolución de estas inconformidades corresponderá al Titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional. VI—Determinar y establecer las técnicas y procedimientos legales, contables y económicos adecuados para supervisar y comprobar la eficiente administración y operación, el cumplimiento de las finalidades y de los programas de operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como el ejercicio de sus presupuestos, y la observancia de las disposiciones, reglas e instructivos que para lograr esos propósitos dicte el Ejecutivo Federal por los conductos competentes. VII—Fijar las normas a que se sujetarán los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en lo relativo a los contratos de obras y adquisiciones, a fin de que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerza oportunamente sus funciones de control y vigilancia. VIII—Las demás que le sean conferidas por la Ley o que requiera para el mejor desempeño de las anteriores facultades.

Nos sigue señalando el Decreto mencionado que la Secretaría del Patrimonio Nacional "designará a los auditores externos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sometidos a su control y vigilancia". Asimismo, añade "los auditores externos e internos estarán obligados a informar a la Secretaría del Patrimonio Nacional, tan pronto como adviertan que algún organismo o empresa no se sujeta a las disposiciones legales y normas que rijan su operación y fun-

clonamiento; y las responsabilidades derivadas del desacato de esas disposiciones y normas, por parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, corresponderán a los directores, administradores o funcionarios que las hayan autorizado".

Los artículos 8o., 9o. y 10o. preceptúan lo siguiente: "La Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para que asista a las sesiones de los consejos de administración o juntas directivas y a las asambleas de accionistas que celebren los organismos y empresas a que se refiere el artículo 5 de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1965, siempre que no tenga representación permanente en dichos cuerpos, por razón de las leyes orgánicas, de los estatutos o de las escrituras constitutivas que los rijan. En los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en cuyos órganos de Gobierno no esté representada, ésta podrá designar un representante con voz, pero sin voto, para que asista a las sesiones de los consejos de administración o juntas directivas y a las asambleas de accionistas que celebren.

Las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público enviarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, los planes de inversión, presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado para cada organismo descentralizado o empresa de participación estatal, sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en el ejercicio de sus presupuestos conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento. La Secretaría de Hacienda proporcionará también los demás datos complementarios de esas órdenes de pago que le vaya solicitando la propia Secretaría del Patrimonio Nacional.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional fijarán, de común acuerdo y con base en las disposiciones legales aplicables, las cuotas que corresponderá cubrir a cada uno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal objeto de este decreto. Las cuotas a que se refiere este artículo se destinarán a cubrir los gastos de control y vigilancia encomendados a la Secretaría del Patrimonio Nacional".

Por último, al indicarnos este nuevo Decreto, que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deberán implantar los sistemas y métodos de contabilidad, control y auditoría internos y los de auditoría externa que apruebe esta Secretaría, salvo lo que sobre el particular establezcan las normas jurídicas que les dieron origen, y que además, la Junta de Gobierno someterá a la aprobación de la Secretaría del Patrimonio Nacional su reglamento interno, nos damos cuenta, que aun cuando las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público se coordinan en determinados aspectos con la Secretaría del Patrimonio Nacional para los efectos del control y tutela de las empresas estatales, es esta última Dependencia la que directamente interviene en la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control, a través del órgano contralor denominado por el precepto que la crea, Junta de Gobierno, y a cuya estructura fundamental y modalidades que la caracterizan nos hemos referido con toda amplitud; con las salvedades —repetimos— a que nos referiremos posteriormente, toda vez que, en la Ley de Ingresos, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1965, veremos la intervención que en el aspecto financiero se le otorga ampliamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PROYECTOS

A fin de conocer con más amplitud los proyectos y tendencias por parte del Gobierno Federal, respecto a, si no a una idoneidad, sí a efectos positivos en el control administrativo y financiero de las empresas públicas, trataremos a continuación el contenido general de dichos proyectos, algunos de los cuales ya conocemos, pues a través de este trabajo, no sólo ya hemos mencionado, sino que se han transcrito con objeto de conocer plenamente dicho contenido.

A reserva de volver a mencionarlos con añadiduras de objetivos analíticos, mencionamos a continuación lo siguiente.

La Secretaría del Patrimonio Nacional intervino en la redacción del "Decreto para la elaboración de un programa de inversiones de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", publicado el 29 de junio de 1959, teniendo como propósito estimular el desarrollo económico y social del país en beneficio de los más numerosos sectores de la población, al través de una adecuada política de gasto e Inversión públicos dentro de un programa de interés nacional dotado de la debida coordinación y jerarquía.

Asimismo, consciente la Secretaría del Patrimonio Nacional de la necesidad de contar con una legislación no sólo adecuada sino actualizada y operante para lograr, con la máxima eficiencia, la coordinación, el control y la vigilancia de los organismos descentralizados y empresas del Estado, a fin de impulsar sus actividades y acelerar el desarrollo nacional mediante el cabal cumplimiento de sus fines dentro de normas técnicas y administrativas que obedeciesen a criterios uniformes, se dió a la tarea de promover la emisión de una nueva "Ley de Control de los organismos descentralizados y de las participaciones estatales en empresas privadas".

A este respecto, debe consignarse la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el proyecto de ley que fué estudiado en las sesiones ordinarias del Congreso durante el año de 1961. Asimismo la redacción del "Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" que aprobó el Senado de la República en diciembre de 1962 y que, al clausurarse el período ordinario de sesiones, quedó pendiente de aprobación por la Cámara de Diputados.

La misma Secretaría del Patrimonio Nacional elaboró también un Proyecto de Decreto reglamentario de la Ley para el Control (de 1947), formulado en enero de 1963.

Ahora bien, en el período de sesiones del Congreso de la Unión correspondiente a 1962, dentro de la Cámara de Senadores, se discutió y aprobó un Proyecto de "Ley para el Control de Inversiones Federales en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", que tuvo como antecedentes los denominados "Proyecto Brena-Torres" y "Proyecto Ruiz Vasconcelos-Román Celis-Mena Brito".

Por considerar de gran importancia el mencionado proyecto y por el interés que presenta la discusión del mismo en la evolución que se ha desarrollado por parte del Gobierno Federal para un control y tutela administrativa más adecuados y positivos, se hace referencia en la forma siguiente:

Proyecto Brena Torres.—En virtud de que este mismo proyecto será estudiado conjuntamente con el de la Cámara de Senadores, sólo se señalarán sus ideas directrices:³

1.—Fines del control.—La solución es más difícil de lo que aparenta, y en cada caso debe establecerse con absoluta claridad el objetivo que se persigue, para no dar a los medios controladores una función discordante con su objetivo final.

2.—Límites del control.—El control no debe ser tan ténue que resulte a la postre inútil; pero tampoco debe ser excesivo, porque esto mataría la libertad empresarial que corresponde a todo organismo descentralizado, resultando inútil la descentralización misma, que busca dar agilidad al organismo creado para funcionar adecuadamente dentro de las variaciones propias del mercado. Se caería en el vicio de la burocratización de estos organismos, o sea su ruina.

3.—Modos de ejercer el control.—Hay tres formas: el control previo, consistente en la revisión de los planes a realizar y, en su caso, la aprobación de éstos; el control sucesivo, que se va realizando conforme va efectuando sus operaciones el ente controlado; y el control a posteriori, que sólo se ejerce sobre situaciones ya ocurridas. Tiene la desventaja de que en ocasiones sólo muestra un mal ya irremediable pero la conveniencia de que no interfiere la libertad empresarial del organismo.

El manejo de estos sistemas debe estudiarse en cada caso para que surta los mejores resultados.

Se sostiene la necesidad de una cuidadosa planeación y coordinación del sector para-estatal, que debe propiciar la obtención de los

³ Brena Torres Rodolfo. Proyecto de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas.

objetivos de la política económica. El ejercicio del control y vigilancia del patrimonio del Estado afecto a estos fines garantiza que las inversiones realizadas con recursos de la Nación obtengan el mayor rendimiento social posible. En consecuencia, es menester un instrumento jurídico que permita la planeación, orientación, coordinación, control y vigilancia de dicho sector.

No se pretende con esta ley del control para-estatal —expresa Brena Torres— solucionar en modo total la multitud de problemas que presentan los organismos y empresas del Estado, pero sí establecer una base legal para que la experiencia administrativa mexicana la desarrolle y permita oportunamente detallar y complementar la intención del legislador.

Proyecto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.—En el curso de 1962 la Secretaría del Patrimonio Nacional redactó un proyecto de iniciativa de ley para el control de los organismos descentralizados y para el manejo de las participaciones estatales en empresas privadas.⁴ Las funciones de control conferidas por este proyecto de ley para ser cumplimentadas por la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las instituciones descentralizadas e intervenidas, pueden sintetizarse como sigue:⁵

I.—Control previo:

1.—Aprobación de los presupuestos:

- a) De inversión de capital.
- b) De gastos de operación, coordinada con la Secretaría de la Presidencia.

2.—Intervención en los consejos directivos y comisariados.

II.—Control permanente:

1.—Control financiero:

- a) De la inversión de capital.
- b) de gastos de operación.

2.—Control de la aplicación y distribución de las reservas de capital y de las utilidades y pérdidas.

⁴ Secretaría del Patrimonio Nacional: Proyecto de Iniciativa de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas.

⁵ García Cárdenas Luis: El Control de las Instituciones Descentralizadas y Empresas Privadas de Interés Público. Pág. 116. 1963.

III.—Control posterior o diferido:

- 1.—Vigilancia de la situación financiera por medio de los Auditores Externos.
- 2.—Autorización para la publicación de informes y estados financieros.
- 3.—Vigilancia interna a través de la Contraloría y Auditorías Internas.
- 4.—Promoción para el mejoramiento de la organización, administración y financiamiento de la entidad controlada.

Proyecto de la Cámara de Senadores.—A las Comisiones de Bienes Nacionales (ahora Pat. Nacional). Primera de Gobernación, Economía (ahora Ind. y Com.) y Estadística, Industrias y Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, les fué turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales en los Organismos Descentralizados y Empresas con Participación Estatal Productoras de Bienes o Servicios para el Mercado, presentada por los Senadores Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos, Lic. Carlos Román Celis y Lic. Antonio Mena Brito.

A estas mismas comisiones con anterioridad les fué turnada para el mismo objeto de estudio y dictamen una iniciativa semejante, suscrita por el senador Lic. Rodolfo Brena Torres, y presentada como proyecto de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el Manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas.

En ambos proyectos se destaca la necesidad de una más adecuada planeación de las inversiones y financiamientos del Ejecutivo Federal a través de los organismos descentralizados y una más eficaz vigilancia de las propias inversiones para obtener mayores rendimientos y mejor control de operación sobre bases de criterio de economicidad.

Coinciden también ambas iniciativas en que los primeros intentos de encauzar y vigilar las actividades de las entidades descentralizadas, que lo fueron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, y el decreto de 13 de marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, no alcanzaron plenamente sus objetivos, entre otras cosas, por falta de una entidad gubernamental que tuviera atribuciones de planeación del desarrollo económico nacional en coordinación con la autorización de las

inversiones, como lo fueron más tarde las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a quienes se les dieron facultades generales en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Parten de esta circunstancia los iniciadores de ambos proyectos, para coincidir en la necesidad de una ley actual que aprovechando los nuevos elementos aportados por la reorganización de las dependencias del Ejecutivo Federal, pudiera jerarquizar los problemas económicos nacionales, dando intervención principalmente a tres Secretarías de Estado en la planeación, en la vigilancia y en el control de las operaciones de los organismos descentralizados ya existentes y estableciendo nuevos métodos para crear otros en el futuro.

Si bien ambas iniciativas coinciden en el propósito general, difieren substancialmente en lo particular, ya que en la primera, denominada "Proyecto Brena Torres", se extienden los objetivos de la Ley a todas las empresas de participación estatal directa o indirecta en donde el gobierno aporte más del 50% del capital, los cuales, en la segunda iniciativa, llamada "Proyecto Ruiz Vasconcelos-Román Celis-Mena Brito", se limitan al control de organismos descentralizados que sean productores de bienes o servicios para el mercado, excluyendo expresamente a las Instituciones Nacionales de Crédito, Seguros, Fianzas o sus auxiliares, y a las que tengan propósitos culturales, de Seguridad o Servicio Social. La segunda iniciativa por analogía asimila también a los organismos descentralizados los fideicomisos con fondos del Gobierno Federal, destinados a la producción de bienes o servicios para el mercado, a la adquisición o enajenación de bienes inmuebles y a la contratación o ejecución de obras materiales.

También difieren ambas iniciativas en las facultades concedidas a las Secretarías que intervienen en el control de los organismos, pues mientras el primer proyecto otorga a la Secretaría de la Presidencia facultades de planeación y vigilancia conjunta con la Secretaría del Patrimonio Nacional, el segundo proyecto deja a la primera las facultades de planeación con intervención de la segunda, de la de Hacienda y Crédito Público, de la de Industria y Comercio o de cualquiera otro relacionada con las actividades del organismo creado, delimita las intervenciones de las Secretarías participantes y deja las funciones de vigilancia estrictamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Fuera de esas diferencias, el segundo proyecto conserva los objetivos principales del primero; pero a juicio de las Comisiones organiza en un sistema más adecuado los diversos capítulos por materias y esclarece en textos de mejor redacción algunos de los artículos y

normas fundamentales objeto de la Ley, amén de exigir la norma legislativa para la creación de futuros organismos

Sin embargo, las Comisiones se pronuncian por el sistema mixto de vigilancia de las inversiones, que contenía en principio la primera iniciativa, en consideración a que esta nueva Ley debe ser sustantiva y no distributiva, y de que la Fracción V del Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado atribuye a la Secretaría de la Presidencia no sólo la planeación de la inversión pública de los organismos descentralizados, sino también la vigilancia.

Por estas razones, agrupan en un solo capítulo todo lo relativo a la planeación y vigilancia, se establece un capítulo especial para las normas generales de operación y se reforman otros artículos con nuevos textos en que se contiene la coparticipación de la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional en las funciones de vigilancia.

Se elige como nombre de la Ley, una fórmula sintética parecida a la del primer proyecto, ya que en el segundo se encuentran definiciones que son propias del mismo cuerpo normativo y, por otra parte, se estima conveniente reproducir el artículo transitorio de la primera iniciativa que deroga la Ley anterior y el Decreto que creó la Junta de Gobierno.⁶

Una vez que las Comisiones eligieron el sistema conciliador y eléctrico de ambas iniciativas, redactan su propio proyecto de ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Aprobada la iniciativa después de algunas enmiendas y afinidades —producto de la discusión—, pasó a la Cámara de Diputados para su consideración y refrendo en su caso.

La historia de tal iniciativa es en síntesis la siguiente: primero se presentó el proyecto denominado "Brena Torres", que estudiaron tres senadores, para presentar su propio proyecto. Una comisión tomó este último, lo rechazó y presentó un nuevo proyecto. El proyecto que sobrevivió sólo controla a 103 de los organismos descentralizados de poco más de trescientos, a través de una Secretaría con gran poder, la de la Presidencia, auxiliada por otra, la del Patrimonio Nacional, sin verdadera potestad.

Al pasar a la Cámara de Diputados, sólo se acordó que se inte-

⁶ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión: Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario de los Debates. Núms. 32, 34, 35. 1962.

grara una comisión que realizara investigaciones exhaustivas sobre la discutida gestión de los organismos descentralizados; tal grupo legislativo trabajará con el objeto de reunir los datos necesarios para legislar, en virtud de que no se aceptó el proyecto.

La Comisión designada por la Cámara de Diputados tiene por objeto investigar "el verdadero estado operativo, económico y financiero, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", a fin de dar con medidas que hagan posible una mejor fiscalización de sus actividades por parte del Congreso. En el dictamen se argumenta que, "para que una investigación del Congreso tenga eficacia, son necesarios sistemas que permitan ordenar la gran variedad de datos reveladores del verdadero estado económico y financiero de los organismos sujetos a inspección. Se hace una salvedad en el caso de las empresas en cuyo capital el Estado sea minoritario; porque carece de facultades constitucionales para emprender pesquisas en la contabilidad o documentación relativa a las sociedades en que predomina el capital privado.

En el Senado, mientras tanto, se dispuso que se forme una comisión encargada de buscar un control del Poder Legislativo, apegado a la Constitución, sobre lo que se llamó "cuota pública" de los organismos descentralizados, buscándose también la forma de controlar a organismos descentralizados que no producen bienes y servicios.

La Comisión del Senado tiende a "encontrar la fórmula constitucional y destacar los proyectos legales que se requieran, a fin de conceder facultades al Congreso de la Unión para conocer la cuenta general que de los organismos descentralizados que produzcan bienes y servicios para el mercado consigne el Ejecutivo Federal anualmente; así como para estudiar el sistema de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no produzcan bienes y servicios para el mercado, y para estudiar las modificaciones que se requieran introducir en la estructura y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con el mismo objeto", es decir, "si se desprenden ciertas reformas que hay que hacer a la Contaduría Mayor de Hacienda, capacitada para entender y analizar cuentas de las operaciones comerciales o de los organismos de actividad comercial; también pudiera entonces verse cuáles son las modificaciones para modernizarla y ponerla al tiempo actual".

Las discusiones, enconadas por momentos, que provocó en el Senado la denominada "Ley para el Control de las Inversiones Federales en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"

y la impugnación que se hizo del proyecto para establecer controles sobre el sector muy parcial de los organismos y empresas que eligió, son una muestra del interés que existe al respecto.

El proyecto de la Cámara de Senadores es vago en extremo, dejando, en última instancia, al arbitrio de las autoridades administrativas el control, careciendo de contenido al concretarse a señalar funciones únicamente. Por la amplitud del control que establece, se corre el peligro de convertir a los organismos descentralizados en meras dependencias de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Se les da intervención además a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, así como cualquier otra con la que tengan relación las actividades de los organismos y empresas.

Tal proyecto es de carácter limitativo, concretándose a los organismos y empresas que producen bienes y servicios para el mercado, excluyéndose expresamente las de crédito, seguros, fianzas, culturales, de seguridad y salubridad. Asimila a los organismos descentralizados los fideicomisos constituídos con fondos o bienes federales. Se abstiene de señalar las violaciones en que puedan incurrir dichas instituciones, causa por la que no se concretan las sanciones.

Con el objeto de evitar el aumento anárquico de las instituciones descentralizadas, se prescribe que sólo podrán crearse en el futuro por ley, con lo que se establece como exclusiva del Congreso de la Unión la facultad de crear organismos descentralizados. Criterio que es completamente acertado, doctrinal y jurídicamente.

Por último, el H. Congreso de la Unión, durante los últimos días de su período de sesiones correspondientes a 1963, aprobó el Proyecto de Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Públicos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal.

La Secretaría del Patrimonio Nacional colaboró con los representantes populares encargados de la elaboración de dicho texto legal, aportando su experiencia en esta materia.

Actualmente, la Ley se encuentra pendiente de publicación.

La nueva Ley, tiene las siguientes características:

I.—Se aplica a todos los organismos descentralizados y empresas del Estado, con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las Instituciones Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas.

II.—Define con precisión la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados y de las participaciones de la Federación en el

capital o patrimonio de toda clase de sociedades, instituciones y empresas organizadas conforme al derecho común.

III.—Extiende el control y la vigilancia a: la planeación y autorización de las inversiones; la orientación de actividades y programas; la coordinación de las operaciones con las demás dependencias públicas; la representación de la titularidad de los intereses patrimoniales de la Nación en ellos invertidos; la designación, remoción y operación de sus órganos administrativos; la revisión y administración de sus presupuestos, solicitudes de crédito y adquisiciones o enajenaciones de bienes; y, por último, la selección o implantación de las técnicas y procedimientos legales, contables y administrativos.

IV.—Determina con claridad la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en la aplicación de la ley, y la que subsidiariamente corresponde a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en la misma materia.

V.—Estatuye con precisión las obligaciones de los organismos descentralizados y las responsabilidades de sus directivos.

VI.—Crea el Registro de los organismos públicos, e instituye la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

VII.—Estatuye la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los fideicomisos que tengan por objeto la inversión, el manejo o la administración de bienes o fondos federales.

VIII.—Establece la obligación de los organismos de cubrir los derechos de control y vigilancia que fije la tarifa, y

IX.—Ordena la reestructuración, o liquidación en su caso, de los organismos o empresas públicas que reporten pérdidas durante tres años consecutivos, si así lo requieren las necesidades del mercado nacional y el cumplimiento de su objeto social.

Lo anterior es en cuanto a materia de legislación y reglamentación. Ahora bien, en cuanto a materia de planeación, tenemos que, como no era posible medir la importancia del sector público descentralizado dentro de la economía en su conjunto, por falta de información sobre la naturaleza y magnitud de las operaciones de cada una de las instituciones que lo forman, se proyectó primero, elaborándose posteriormente, una cuenta simplificada de la Administración Paraestatal, encuadrada en un sistema integral de cuentas nacionales, con objeto de tener una visión suficiente para cuantificar y analizar el papel que juega el sector público descentralizado dentro de la economía nacional.

En materia de promoción: Como el grupo de organismos y empresas estatales que representa una mayor carga financiera para el Estado comprende los de comunicaciones y transportes, y considerando que las industrias químicas y mecánicas son las que presentan mejores perspectivas inmediatas, se llevaron a cabo estudios sobre la eficiencia y coordinación de estas ramas, incluyendo un análisis del sistema ferroviario nacional, un estudio sobre la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, otro sobre Diesel Nacional, S. A.; un análisis económico-financiero de Siderúrgica Nacional, S. A.; un proyecto de reestructuración de la Industria Nacional Químico-farmacéutica y un estudio sobre el mejor aprovechamiento del carbón mineral.

En materia de operación administrativa y técnica, encontramos que se elaboraron cuestionarios para recabar información jurídica, económica y financiera de ciento dieciocho organismos y empresas, cuyos datos han servido de información básica en materia de control y vigilancia de su operación, así como para formular el directorio de los mismos, el cual ya fue publicado.

En materia de control y vigilancia: Se dictaron los instructivos necesarios para la presentación, por parte de los organismos y empresas sujetos a control, de los estados financieros requeridos. Estos instructivos tendientes siempre a un más amplio control y más eficaz tutela por parte del Estado hacia los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fueron simples proyecciones durante mucho tiempo, siendo hasta reciente fecha que dichos instructivos se dictaron en forma efectiva. Los formularios de dichos instructivos tienden a captar la siguiente información: estructura jurídica y administrativa; órganos de administración y vigilancia; informes de los auditores externos; programas y actividades; presupuestos de operación y financiamiento y subsidios en general. Se intervino también en el mejoramiento de los sistemas de control interno de las empresas del Estado.

De toda esta serie de proyectos, algunos de los cuales son realizaciones que tienden a un mejor control administrativo y financiero de las empresas estatales por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encontramos que el control establecido por la propia Secretaría sobre los organismos mencionados, no obstante la magnitud y la variedad de sus facultades legales para ejercerlo, se limitó a una función de confronta, para saber si lo ejecutado por aquéllos estaba de acuerdo con lo planeado, pues inclusive, para tal fin, se procedió

a la tarea de acumular información contable, financiera y económica, primera etapa de toda tentativa de control.

Creemos que en bien de la agilidad de su funcionamiento y para conservar la independencia administrativa y la circunscripción de las responsabilidades de dirección, pero también por circunstancias tradicionales de resistencia a los controles, no se intentó rebasar los lineamientos de esa limitada función de confronta. Sin embargo, al ejercer este control parcial relacionado con los aspectos de planeación, se afinaron los procedimientos hasta un nivel satisfactorio, aplicando en ellos las múltiples experiencias positivas que, con base en principios generalmente aceptados, ha obtenido el sector privado de la economía. La actividad pública, que por primera vez implantó métodos de control sobre los organismos y empresas estatales, aprovechó con éxito las experiencias de la actividad privada.

Toda vez que con la labor controladora realizada a través de diferentes etapas por diferentes órganos y comisiones, se plantean las bases para que en los altos niveles de la estructura gubernamental se conozcan oportunamente los datos de la planeación, de la administración y de los resultados de operación de los organismos y empresas estatales, creando así la posibilidad de coordinar sus actividades con las de la administración pública y de la economía general del país, todos los **proyectos** por parte del Gobierno Federal en este aspecto, son, como ya hemos dicho en otra ocasión, siempre tendientes a un control y tutela más adecuados a las exigencias de vigilancia actuales, en virtud del crecimiento vertiginoso de los organismos estatales.

Lo anterior es evidente en el Proyecto Brena-Torres a que ya hemos hecho alusión, así como en el de la Cámara de Senadores al que aludimos también conjuntamente con el primero, pues en ambos proyectos se destaca primordialmente —como ya vimos— la necesidad de una más adecuada planeación de las inversiones y financiamientos del Ejecutivo Federal a través de los organismos descentralizados y una más eficaz vigilancia de las propias inversiones para obtener mayores rendimientos y mejor control de operación sobre bases de criterio de economicidad.

Deducimos también que ambas iniciativas coinciden en que los primeros intentos de encauzar y vigilar las actividades de las entidades descentralizadas, que lo fueron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, y el Decreto de 13 de marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, no alcanzaron plenamente sus objetivos, entre otras cosas, por falta

de una entidad gubernamental que tuviera atribuciones de planeación del desarrollo económico nacional en coordinación con la autorización de las inversiones, como lo fueron más tarde las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a quienes se les dieron facultades generales en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Ahora bien, en un nuevo Proyecto de Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Públicos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal, elaborado por la Secretaría del Patrimonio Nacional en 1964, vemos que su planteación no es netamente jurídica sino que abarca aspectos económicos, financieros y administrativos, por lo que tendría que estudiarse en forma coordinada por diversos profesionistas. Toda vez que en dicho Proyecto se derogan la Ley para el Control de 1947, el Decreto que crea la Junta de Gobierno y todas las disposiciones contenidas en leyes y decretos expedidos con anterioridad a dicho Proyecto, es en sumo grado conveniente conocer aquella parte de su contenido que presenta tendencias más radicales hacia un control más técnico y más eficaz, dado que puede significar en lo futuro uno de los pilares sobre los que se edifique una legislación idónea sobre el control y tutela en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A este Proyecto añadiremos posteriormente nuestro punto de vista al respecto.

Los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Proyecto en cuestión preceptúan:

"1.—El Ejecutivo Federal controlará y vigilará con arreglo a las disposiciones de esta Ley, la operación de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal, con los siguientes propósitos:

a.—Cuidar del mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos aportados o invertidos en ellos; de que operen con eficiencia y economía y de que satisfagan las finalidades de su creación.

b.—Orientar sus actividades dentro de los planes de desarrollo económico y social que apruebe el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

c.—Coordinar las actividades de los diversos organismos y empresas entre sí y las que realicen con las dependencias directas del Ejecutivo.

d.—Regular la producción de bienes y la prestación de servicios encomendados a los organismos y empresas que tengan esa finalidad,

tomando en cuenta, preferentemente, las necesidades del mercado nacional y los factores internos y externos que intervengan.

e.—Prever y regular el uso que haga del crédito, tanto interno como internacional, para el desarrollo de sus operaciones.

f.—Fortalecer a través de su actividad y resultados la capacidad económica del Gobierno Federal para dirigir y acelerar la ejecución de los programas de desarrollo.

g.—Favorecer la distribución equitativa del ingreso nacional entre los diversos sectores que intervengan en la producción.

2o.—Para los efectos de esta Ley son organismos públicos descentralizados federales las personas morales creadas hasta antes de la vigencia de esta Ley, por Decreto del H. Congreso o del Ejecutivo según sus propias facultades y en lo sucesivo por Ley del H. Congreso de la Unión cualquiera que sea su forma u organización, cuando cumplan, además, alguno o algunos de los siguientes supuestos:

a.—Que tengan personalidad jurídica y que su patrimonio se haya formado o constituido totalmente o en parte, con recursos, bienes o fondos federales cualquiera que sea la forma o conducto que se haya empleado para su aportación, destino o afectación.

b.—Que sus fines u objetivos sean la prestación de algún servicio público, la explotación de un recurso natural del dominio directo de la nación, el aprovechamiento o la administración de bienes del dominio público o privado de la Federación, el desempeño de alguna actividad económica esencial o de importancia para la colectividad, o la obtención de recursos destinados a fines de seguridad o asistencia social.

No se considerarán como organismos descentralizados, las comisiones, consejos, juntas, institutos y patronatos creados para facilitar o asegurar, mediante la colaboración de otras autoridades federales, estatales o municipales o de los particulares, la eficaz prestación o desempeño de servicios o funciones propias de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, aunque tenga personalidad jurídica y patrimonio propios, cuando su funcionamiento u operación normal requiera subvenciones o aportaciones periódicas del Gobierno Federal y éstas se cubran con cargo al presupuesto federal de egresos o mediante afectaciones de impuestos o participaciones en impuestos federales y sus gastos o inversiones queden sujetos a las reglas para el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y se incluyan en la Cuenta de la Hacienda Pública que anualmente debe ser examinada y aprobada por el H. Congreso de la Unión.

3.—Se considerarán como participaciones de la Federación en el capital o en el patrimonio de toda clase de sociedades, instituciones y empresas organizadas conforme al derecho común:

a.—Las acciones, partes sociales, partes de capital o de interés que representen las aportaciones, suscripciones o exhibiciones del Gobierno Federal o de organismos descentralizados al capital o patrimonio de empresas de derecho común, sea cual fuere la forma y momento en que la aportación, suscripción o exhibición se haga, inclusive la compra de acciones o partes sociales previamente emitidas.

b.—Las acciones o partes sociales que las empresas de derecho común emitan para amparar las concesiones, autorizaciones o permisos que para la realización de sus objetivos expida el Ejecutivo Federal cuando la Ley autorice esa forma de asociación de los particulares con el Estado.

c.—Las acciones, partes sociales, de capital o de interés que las empresas de derecho común expidan a favor del Ejecutivo Federal, de cualquiera de sus dependencias o de organismos descentralizados de carácter federal, aún cuando no correspondan a ninguna aportación en efectivo o en bienes hecha por ellos, cuando acrediten o den derecho a participar en la administración de las empresas emisoras o en las utilidades que ellas obtengan.

4.—El control y vigilancia de los organismos descentralizados abarcará:

a.—La planeación y autorización de sus inversiones, tanto las que requieran nuevas aportaciones o exhibiciones en dinero, en bienes o en recursos, como las que sólo signifiquen la aplicación de las reservas y utilidades acumuladas.

b.—La orientación de sus actividades dentro de los planes y programas de desarrollo económico y social elaborados por el Ejecutivo.

c.—La coordinación de sus operaciones con las que realicen los demás organismos y empresas y las dependencias directas del propio Ejecutivo.

d.—La representación de la propiedad o la titularidad de los intereses patrimoniales de la nación invertidos, aportados o destinados a los propios organismos y el ejercicio de las acciones y derechos correspondientes.

e.—La designación y remoción de sus órganos de administración y de vigilancia y, por conducto de ellos, de sus directores, gerentes y funcionarios superiores; la aprobación de los sueldos, emolumentos, compensaciones, premios y gratificaciones de éstos y la expedi-

ción de normas sobre viáticos y compatibilidades de cargos o empleos, tanto dentro del mismo organismo como en diversos organismos y empresas.

f.—La revisión y autorización periódicas de sus presupuestos de operación y la aplicación de los resultados que de ésta deriven.

g.—El establecimiento de reglas para la obtención, disposición y liquidación de los créditos que requiera su operación.

h.—La autorización y el registro de las adquisiciones, enajenaciones y gravamen de bienes de activo fijo.

i.—La selección e implantación de las técnicas y procedimientos legales, contables y económicos adecuados para supervisar y comprobar su eficiente administración y operación, el fiel desempeño de sus finalidades, el correcto empleo de los recursos económicos de que dispongan, el cumplimiento de sus programas de operación, de sus presupuestos de gastos e inversiones y la observancia de las disposiciones, reglas e instructivos que para lograr esos propósitos dicte el Ejecutivo por los conductos competentes."

En relación a los preceptos transcritos —repetimos—, su planteación no es exclusivamente jurídica, sino que abarca aspectos económicos, financieros y administrativos, por lo que tendría que estudiarse minuciosamente y en forma coordinada por diversos profesionistas. Planteado en esta forma el trabajo que es suma y necesariamente amplio, no será exhaustivo sino con aproximaciones a la resolución satisfactoria de los obstáculos que impiden el funcionamiento de un sistema de control de las empresas y organismos descentralizados.

En nuestro punto de vista, deducimos de los preceptos mencionados del Proyecto en cuestión, las siguientes características:

Justificación del Control por el Estado, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

a).—Propósitos de dicho Control:

I.—Jurídicos.

II.—Económicos.

III.—Financiero-contables.

b).—Extensión del Control:

I.—Cualitativamente.

II.—Cuantitativamente.

Los artículos 7o. y 10o. del Proyecto que nos ocupa, preceptúan:

"La aplicación de esta Ley corresponderá a la Secretaría del Patrimonio Nacional sin perjuicio de las facultades que en seguida se mencionan que se ejercerán por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio respectivamente.

I.—Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia:

a).—Intervenir en la creación, fusión y supresión de los organismos descentralizados.

b).—Autorizar la aportación de fondos, bienes y recursos federales para la constitución o incremento del capital o del patrimonio de los organismos descentralizados oyendo la opinión de la Secretaría del Patrimonio Nacional y, en su caso, de la Secretaría o Departamento de Estado cuyas atribuciones tengan relación con las actividades institucionales de tales organismos.

c).—Autorizar las inversiones que el Gobierno Federal y/o los organismos descentralizados hagan en empresas de derecho común.

d).—Autorizar los programas periódicos (anuales y plurianuales) de inversión de los organismos descentralizados oyendo las opiniones que sobre ellos emitan la Secretaría del Patrimonio Nacional y las Secretarías o Departamentos de Estado a que alude el inciso b) que antecede.

e).—Autorizar la inversión o el empleo de los subsidios que concede el Gobierno Federal a los organismos descentralizados y a las empresas de derecho común en cuyo capital o patrimonio tenga alguna participación.

f).—Vigilar, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la inversión de los subsidios que el Gobierno Federal conceda a los organismos descentralizados y empresas de derecho común en cuyo capital o patrimonio participa, cualesquiera que sean los fines a que se destinen, para comprobar si se efectúan en los objetivos para los que se otorguen.

II.—Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a).—Dictar las reglas generales a que deberán sujetarse los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria para gestionar y obtener créditos dentro o fuera del país y autorizarlos en cada caso para negociar y obtener créditos extranjeros o pagaderos en moneda extranjera y para emitir títulos o valores susceptibles de ser colocados en el mercado.

b).—Ejercer la vigilancia sobre las instituciones nacionales de crédito de seguros y fianzas.

III.—Corresponderá a la Secretaría de Industria y Comercio autorizar los programas de producción de bienes y de prestación de servicios para el mercado que formulen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria que tengan esa fundación, siempre que la actividad de tales organismos se realice en campos que legalmente no estén reservados exclusivamente al Estado.

IV.—Cuando la producción de bienes sea agrícola o ganadero, se dará la intervención correspondiente a la Secretaría del Ramo.”

“Los organismos descentralizados a que esta Ley se refiere tendrán las siguientes obligaciones, de cuyo cumplimiento serán responsables sus directores, gerentes, administradores y los miembros de sus consejos de administración o juntas directivas:

I.—Someter a la Secretaría de la Presidencia, para su aprobación, sus programas y proyectos de inversión en las fechas y condiciones que ella determine y darlos a conocer simultáneamente a la del Patrimonio Nacional para que ésta pueda emitir oportunamente, ante aquélla, su opinión sobre los mismos.

II.—Dar a la Secretaría del Patrimonio Nacional la intervención que determine el reglamento en las operaciones de adquisición, enajenación y gravamen de bienes inmuebles, maquinaria, equipo, instalaciones y activos fijos que efectúen y en los contratos de obras que celebren, recabando, previamente, cuando proceda, la autorización de la Secretaría de la Presidencia.

III.—Presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su autorización:

a).—Sus programas y presupuestos de operación.

b).—Sus proyectos de aplicación de utilidades y pérdidas de operación y los de constitución y aplicación de reservas, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Secretaría de la Presidencia.

c).—Sus tabuladores de sueldos, compensaciones y gratificaciones a directores, gerentes y funcionarios superiores y reglas sobre compatibilidades de puestos o cargos dentro del mismo organismo o fuera de él.

IV.—Implantar los sistemas y métodos de contabilidad, control y auditoría internos y los de auditoría externa que apruebe la Secre-

taría del Patrimonio Nacional; cubrir los honorarios y gastos de los auditores externos independientes y del personal que la misma Secretaría designe para otras actividades de inspección, y celebrar, con intervención de ella y sobre las bases que ella establezca, los contratos correspondientes.

V.—Facilitar a los auditores externos independientes que designe la Secretaría del Patrimonio Nacional el acceso a los libros de contabilidad y documentación correspondientes y a los edificios, instalaciones y dependencias de la empresa que ellos señalen, en forma que les permita cumplir oportuna y satisfactoriamente sus funciones y practicar las diligencias especiales o extraordinarias que la misma Secretaría les encomiende.

VI.—Obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda para negociar y obtener créditos en el extranjero o pagaderos en moneda extranjera y someterse a las reglas que ella establezca para que pueda solicitar y usar de créditos dentro del país.

VII.—Recabar la conformidad de la Secretaría de Industria y Comercio con los programas de producción de bienes y de prestación de servicios para el mercado que formulen en todos los casos en que operen en campos que no están reservados legalmente al Estado.

VIII.—Rendir a las autoridades encargadas de la aplicación de esta Ley las cuentas e informes que determinen las disposiciones reglamentarias.”

Vemos que los puntos anteriores fueron desarrollados en forma suficientemente amplia en estudios generales efectuados por el Organó de Control dependiente de la Secretaría dl Patrimonio Nacional, principalmente uno que se utilizó para formar un alegato y someterlo a la consideración de la Secretaría de Gobernación el 18 de noviembre de 1959; Proyecto de Acuerdo Presidencial que da la interpretación oficial de la fracción XII del Artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; estudio hecho —según información obtenida— con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Nuestro punto de vista radica fundamentalmente en que la compatibilidad del control a que se refieren los incisos anteriores del Proyecto a que estamos aludiendo, desarrollada a través de determinadas características que ya se esbozan en la trayectoria de dicho Proyecto, sería suficiente para resolver el problema.

Vemos que en la legislación comparada de países como Italia, Estados Unidos, Austria, Turquía y otros, que han desarrollado un control más o menos efectivo del sector público, se basan precisamente en una compatibilidad de control, es decir, con propósitos jurídicos, económicos y financiero-contables, y con una extensión tanto cualitativa como cuantitativa.

Ahora bien, dado que en nuestro medio, en términos generales del control, rige una situación actual de falta de conceptos generales y falta de orden y secuencia lógicos, del contenido del Proyecto de Ley, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para el Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal, deducimos los siguientes problemas y que a través del mismo trata de resolver, a nuestro criterio, con certeza suficiente para lograr los objetivos que se persiguen:

I.—Problemas jurídicos a resolver: Clasificación de organismos y empresas (régimenes jurídicos diferenciales aplicables a organismos y empresas) en razón de la sumisión de la mayoría de éstas al Derecho Mercantil.

Acerca del tema de este capítulo, existe un proyecto de Acuerdo Presidencial redactado por la Junta de Gobierno, que fué posteriormente sometido a la consideración de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que resuelve buena parte del problema, pues en él se plantean primordialmente los patrimonios indivisos y los patrimonios divididos en acciones.

II.—Obstáculos de tipo económico a la idea de control antes expresada, derivados de la situación actual, legal y de hecho.

III.—Obstáculos de tipo financiero y contable. Reformas que serían necesarias: métodos, sistemas y personal. Este trabajo se llevará a cabo en coordinación por los Departamentos de Estudios Económicos y de Análisis de Estados Financieros.

IV.—Dentro de la organización administrativa mexicana y a la luz del Derecho Administrativo Mexicano, cuál es la situación y configuración jurídica exacta de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

V.—Desde el punto de vista legal positivo y desde un aspecto teórico ideal (si es que ambos no coinciden), cuál es o cuál debe de ser la relación de la Secretaría del Patrimonio Nacional con la Junta de Gobierno. Es decir, si sus oficinas técnicas pueden ser "dependientes" de la propia Secretaría, o si la Junta propiamente dicha puede serlo.

VI.—Relación que debe existir entre los representantes de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los Consejos de las Empresas y Organismos, con los órganos de control y vigilancia de la Junta de Gobierno; es decir, puntualizar si los primeros representan al Gobierno Federal en cuanto dueño y propietario de las oficinas por él suscritas en las empresas y los recursos invertidos en los organismos descentralizados, y si estas funciones son independientes, aunque relacionadas, con las de control y vigilancia de la Junta de Gobierno, que se ejercen en virtud de razones no exclusivamente patrimoniales.

VII.—En cuanto a aplicación de reglas de derecho público o de derecho privado, definir el hecho de que las inversiones del Estado en organismos —descentralizados por un lado, y en empresas de participación estatal por el otro— merecen tratamiento jurídico diferente.

VIII.—Relación entre la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional y la Junta de Gobierno, en cuanto a planes de inversión, plan de actividad del sector público descentralizado y coordinación de la inversión pública con la inversión privada, de acuerdo con lo dispuesto por la actual Ley.

A través de estos problemas y características, que como ya decimos, se dejan traslucir en forma congruente a través del Proyecto de la Secretaría del Patrimonio Nacional para una nueva Ley de Control, ya se percibe una compatibilidad de control con propósitos jurídicos, económicos y financiero-contables, propósitos que nos parecen suficientemente efectivos para una idoneidad en esta materia, que redundaría en circunstancias adecuadas para el desarrollo industrial y económico de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Ahora bien, existe otro Proyecto de reforma por parte de la Junta de Gobierno de la Secretaría del Patrimonio Nacional, el cual se refiere a la fracción XII del Art. 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Al conceptuar como conveniente dicha reforma, el Organismo Contralor aduce en sus opiniones relativas, que la teoría y la práctica del Control del Estado respecto del sector descentralizado, tal como existe y se ha ejercido en otros países, establece y comprueba que los fines perseguidos con dicho control son los siguientes:

a).—Existencia de una administración pública que responda a las exigencias mínimas de un país en activo proceso de organización, tanto en lo central como en lo descentralizado, de la que resulten con absoluta definición las relaciones de jerarquía por una parte, y de control y vigilancia por la otra.

b).—Buen uso y aprovechamiento adecuado del patrimonio del Estado, invertido en empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

c).—Obtención de un rendimiento financiero de estas inversiones, que complemente los ingresos ordinarios de la hacienda pública y permita impulsar mejor el desarrollo económico.

d).—Cumplimiento por parte de los organismos y empresas de los objetivos para los que fueron creados y posibilidad de que se ajusten a los cambios que impone una economía en activo proceso de crecimiento.

e).—Producción de bienes y servicios que estimulen el incremento de la producción total y no constituyan obstáculos al desarrollo armónico de la economía.

De acuerdo con estos principios, conviene destacar que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional, abarca a todos los organismos y empresas que deben ser conceptuados como descentralizados o de participación estatal, de conformidad con la Ley para el Control de diciembre de 1947, y no excluye, por lo mismo, la intervención de otras Secretarías en aspectos técnicos o administrativos que les corresponde.

La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional es la que corresponde, en una asamblea por ejemplo, al representante del dueño de los bienes de la empresa. Otras intervenciones se justifican en razón de criterios definidos especializados, que debe tomar en consideración el propietario para el mejor aprovechamiento de su patrimonio, pero que no excluye su control como propietario precisamente. Esto justifica el que la inconformidad de una persona moral para someterse al control del Gobierno Federal, debe presentarse y resolverse ante el organismo al que se encomendó dicho control y basarse en que el inconforme no reúne las características que la Ley marca para ser considerado como organismo descentralizado o empresa de participación estatal, y no en el hecho de que alguna otra Secretaría o Departamento de Estado tenga o pueda tener una intervención en su manejo de operación.

Como las dudas suscitadas deben atribuirse a la relativa obscuridad del texto de la fracción XII del Artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, es pertinente iniciar una reforma a esa fracción, para que su texto exprese con la debida claridad, el contenido real de la facultad de la Secretaría en cuestión.

Así pues, el citado Proyecto de Decreto por parte de la Secreta-

ría del Patrimonio Nacional, que reforma la fracción XII del Artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es el siguiente:

“Unico.—Se reforma la fracción XII del Art. 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar como sigue:

Artículo 7o.—A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos . . .

XII.—Controlar, vigilar y coordinar la operación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en ejercicio de las funciones inherentes a la representación de los derechos e intereses patrimoniales de la Nación, sobre los recursos, bienes y fondos públicos que se les aporten o entreguen para su explotación o administración, sin perjuicio de la intervención que en los mismos organismos y empresas, y en razón de la índole y características propias de los servicios o actividades que presenten o desarrollen, corresponda con arreglo a esta Ley a otras Secretarías y Departamentos de Estado.”

Vemos que esta modificación establece con toda precisión, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en lo que concierne a su intervención en las actividades de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, tienen la finalidad de obtener el control y la coordinación, en los órdenes financiero y administrativo, de la operación de dichos organismos y empresas, en ejercicio de las funciones que son inherentes a la representación que a ella le corresponde de los derechos e intereses patrimoniales de la Nación, derivados de la aportación de recursos, bienes y fondos públicos a esos organismos y empresas, dejando a salvo la intervención que corresponda o pueda corresponder a otras Secretarías y Departamentos de Estado, en razón de la índole y características de los servicios que presenten o de las actividades que desarrollen.

En consecuencia, en nuestro punto de vista, es innecesaria tal modificación, toda vez que el actual precepto al referirse al control y vigilancia financiera y administrativa de los organismos descentralizados, por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, al expresar . . . “y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado” . . . está dejando a salvo dicha intervención como lo pretende el Proyecto a que estamos aludiendo; y más aún, toda vez que en el nuevo Decreto que modificó y adicionó el que creó la Junta de Gobierno, se especifica claramente en su Artículo 1o. que la aplicación de las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, corresponde a la

Secretaría del Patrimonio Nacional, y asimismo, especifica también claramente dicho Decreto en preceptos posteriores —a los que ya hemos hecho mención en el capítulo anterior— las intervenciones de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, no consideramos oportuna tal modificación en el aspecto que pretende.

Ahora bien, sabemos que, necesariamente toda empresa de participación estatal u organismo descentralizado tiene un órgano de creación, y ese órgano de creación puede ser una Ley, un Decreto Presidencial o bien una simple Escritura constitutiva; y la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de la Junta de Gobierno, vigila que las funciones que desempeña ese organismo o esa empresa sean exactamente lo que se señala en ese órgano de creación. Si además de ésto, a la propia Junta de Gobierno, de acuerdo con el Decreto que la crea, corresponde vigilar financiera y administrativamente el exacto cumplimiento de las inversiones autorizadas por la Secretaría de la Presidencia; y controla su manejo, es decir, la exacta aplicación de los fondos que va autorizando la Secretaría de Hacienda; y además, controla financiera y administrativamente todas las actividades de los organismos, vigilando que haya un correcto manejo, repetimos, nos parece innecesario tal proyecto de reforma a la fracción XII del Art. 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, toda vez que, el nuevo Decreto reformado y adicionado que crea la Junta de Gobierno, con bastante amplitud y claridad especifica las atribuciones que dicha Junta posee en cuanto a control financiero y administrativo de las empresas públicas, sin perjuicio de las funciones que corresponden a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, basándose precisamente dicho Decreto Presidencial, en la fracción XII del Art. 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en vigor.

Es sin embargo el mencionado Proyecto, como todos los demás a que nos hemos referido, una trayectoria tendiente siempre hacia un control y tutela eficaz y adecuado a las necesidades actuales, ya que el numeroso grupo de entidades descentralizadas y empresas de participación estatal serán siempre promotores del desarrollo económico de la Nación.

CAPITULO IV

CONTROL FINANCIERO

1.—Patrimonio de las Empresas Públicas.

- a) —Concepto.
- b) —Naturaleza.

2.—Control Financiero.

- a) —Secretaría de la Presidencia.
- b) —Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.—La Ley de Ingresos de la Federación para 1965.

PATRIMONIO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

CONCEPTO

Toda vez que el hablar de empresas públicas es referirnos a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y si en los primeros el capital íntegro es aportado por el Estado, y si en las segundas figuras actúa como accionista mayoritario, antes que todo, es menester especificar lo que en términos generales entendemos por patrimonio del Estado.

La definición del patrimonio del Estado, puede expresarse así: "El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura material o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos, en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica".¹

Deducimos que la definición anterior lleva implícitos los siguientes intentos:

a).—Destacar el concepto unitario del patrimonio del Estado que, sin oponerse a la afectación de partes concretas de él a fines específicos a través de órganos descentralizados o especializados, permite preservar y asegurar la unidad de origen, de objeto y de justificación legal y económica de la suma de elementos que lo constituyen.

b).—Abarcar la gama completa de bienes, derechos, recursos y valores materiales que puedan ser objeto de la propiedad o dominio del Estado y ser aprovechables directa o indirectamente para la satisfacción de los propósitos o fines a él impuestos, otorgados o reconocidos.

¹ Lic. Eduardo Bustamante. Conferencia "Significado Económico del Patrimonio Nacional".

c).—Establecer, a través de la permanencia de esos factores o elementos de la economía pública dentro del dominio o la propiedad del Estado, la separación entre el sector patrimonial o estable y el factor fiscal o móvil de la hacienda pública; y

d).—Enfatizar la subordinación o sometimiento de la estructura patrimonial del Estado al principio general —normativo de la hacienda pública de los estados modernos— de su destino, genérico, pero ineludible, a la satisfacción de los fines generales del Estado, incluyendo entre ellos tanto el desempeño de los servicios públicos tradicionales, como la realización de todas las actividades que en un momento o situación determinados se orienten o puedan orientarse a la satisfacción del interés general y formen parte, por ende, de la política social y económica del Estado, como es en la actualidad, la promoción, orientación y aceleración del proceso de desarrollo económico

Ahora bien, tradicionalmente se ha entendido que el patrimonio es una parte de la hacienda del Estado, y por lo mismo, que debe organizarse y manejarse de acuerdo con los principios generales de las finanzas públicas. No obstante lo anterior, las circunstancias de que una parte de los bienes que forman el patrimonio del Estado es de naturaleza análoga a los que constituyen el patrimonio de los particulares, y que por otra parte, por su destino, no es susceptible de producir un rendimiento económico directo, han dado lugar a que en la teoría y en la práctica se relegue a segundo término todo lo relacionado con la administración patrimonial para dar preeminencia a lo que concierne a la estructura tributaria, y a que se considere que el manejo del patrimonio del Estado no tiene mayor importancia ni mayores problemas que los que puedan presentarse para el manejo del patrimonio de los individuos. La circunstancia adicional de que la evolución de los estados modernos ha provocado un incremento continuado y acelerado de los gastos públicos, que en ninguna forma corresponde al ritmo de desarrollo o aprovechamiento óptimo de los bienes patrimoniales del Estado, ha contribuido también a que, tanto en el terreno de la teoría de la hacienda pública como en la práctica del manejo de ella por los diferentes estados, se haya puesto mayor interés en el estudio y aplicación de las formas y procedimientos de fortalecer la economía del Estado a través de las aportaciones que está facultado para exigir a las economías privadas, que a las formas y procedimientos que puedan conducir a incrementar o a aprovechar mejor los recursos provenientes de las actividades del Estado.

Si el proceso de desarrollo tiene que entenderse como un aprovechamiento óptimo de los recursos colectivos orientado a asegurar un mejoramiento efectivo y continuado del nivel general de vida, resulta indiscutible —afirmamos— que para lograr ese objetivo, que representa el fortalecimiento de la estructura productiva básica, y eliminar desequilibrios, es indispensable que la regulación y vigilancia que el Gobierno ejerce sobre el patrimonio de la nación, no sólo abarque el renglón tradicional de los bienes inmuebles, sino que se extienda a los recursos naturales y a las inversiones que en apoyo del proceso haga el Estado con fondos obtenidos del sistema tributario, o como reinversión de los rendimientos de las empresas previamente creadas.

Significa lo anterior que para asegurar la marcha continuada y progresivamente acelerada del proceso de desarrollo, se requiere básicamente una labor coordinada de aprovechamiento de todos los elementos constitutivos del patrimonio de la nación que ofrece por sí misma las siguientes ventajas:

a).—Garantiza el uso juiciosamente planeado de los recursos no renovables.

b).—Favorece una mejor integración industrial que permite prescindir de importaciones y sustituir exportaciones de materias primas por exportaciones de productos elaborados.

c).—Influye en la orientación de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores más numerosos o bien hacia los renglones cuya oferta es más inelástica.

d).—A través del control de los programas de producción permite la jerarquización de la inversión pública evitando desperdicios de capital y en la medida que logra ese propósito, favorece la coordinación entre la inversión del Estado y la del sector privado.

e).—Al hacer practicable el control de las inversiones del Estado en empresas públicas, ayuda a derivar de éstas un rendimiento financiero que contribuye a la formación de nuevo capital.

En el caso concreto en México, creemos que, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, significa, la aceptación por nuestro Gobierno del papel promotor y orientador del desarrollo económico que la teoría le atribuye, y que la condición en que vive la mayoría de su población exige, por cuanto que sitúa dentro de la administración un órgano encargado de cuidar de que el conjunto de bienes y recursos sobre los que el Estado tiene derechos

de propiedad o de dominio, sea fuente de recursos adicionales a los que produce el sistema fiscal que pueden ser empleados para asegurar una elevación efectiva y progresiva de esa situación.

Atendiendo pues, a su naturaleza, origen y destino, pueden definirse tres grupos de bienes y recursos propiedad de la nación, de cuya guarda, acrecentamiento y debido aprovechamiento, está encargada la Secretaría del Patrimonio Nacional.

I.—Patrimonio intransmisible.—Los recursos del subsuelo, sobre los que el Estado Mexicano adquirió el dominio directo en el acto y como efecto de su Independencia y que de acuerdo con su naturaleza y tradición histórica define el artículo 27 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917 como propiedad inalienable e imprescriptible de la nación, es decir, como su patrimonio intransmisible.

II.—Patrimonio de uso.—El conjunto de bienes muebles e inmuebles que aún siendo susceptibles de apropiación por los particulares, no han salido del dominio de la nación; y el conjunto de los que han sido incorporados a ese dominio para destinarlos a servicios públicos, al uso común o a la producción económica que, en su totalidad, pueden reputarse como constitutivos de su patrimonio de uso; y

III.—Patrimonio de inversión.—Los recursos, bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado o aportado a organismos descentralizados y empresas de tipo privado en que él participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados, el desempeño de actividades de promoción económica o la satisfacción de otras finalidades de interés general.

La necesidad y conveniencia del manejo con criterio de unidad conceptual de los bienes comprendidos en la suma de los tres grupos enunciados, se hace evidente si se considera que sin perjuicio de que cada uno de ellos cumpla las finalidades particulares que justifican su posesión o uso por el Estado, todos ellos son susceptibles en mayor o menor grado de producir un rendimiento económico que pueda emplearse para la promoción o financiamiento de otras actividades útiles dentro del proceso de desarrollo.

Después de estas generalidades asentadas en cuanto al patrimonio del Estado, a mayor abundamiento mencionamos la Ley General de Bienes Nacionales de 31 de Diciembre de 1941 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 1944, que nos dice al respecto:

“El patrimonio nacional se compone: de bienes de dominio público; y de bienes de dominio privado de la Federación.

Son bienes de dominio público: los de uso común; los señalados en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 Constitucional; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente Ley; cualesquiera otros inmuebles declarados por ley inalienables e imprescriptibles; las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; y los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituíbles; como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc.

Son bienes de dominio privado de la Federación: las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entretanto que no salgan del patrimonio nacional; los que ingresen al patrimonio federal por la aplicación de la fracción II del Artículo 27 Constitucional y de su legislación reglamentaria; los bienes vacantes situados en el Distrito y en los Territorios Federales; los que hayan formado parte de una corporación pública, creada por Ley federal, que se extinga; y los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación”.²

Vemos pues que, concretamente, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y de bienes de dominio privado de la Federación.

Al respecto, el tratadista argentino Miguel S. Marienhoff, en su “Tratado del Dominio Público”, nos señala con precisión la diferencia fundamental entre los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado de la Federación, pues sabemos que el régimen jurídico de ambas categorías de bienes es diferente.

Nos dice al efecto: “El dominio público es inalienable e imprescriptible, con todas las consecuencias que derivan de ello; el dominio privado del Estado hállase sujeto a las reglas ordinarias de la propiedad privada, salvo algunas modificaciones. La diferencia pues, es de régimen jurídico”.

El Estado —agrega— “posee bienes en virtud de dos títulos diferentes: como poder público y a título privado. Los primeros formarían el dominio público; los otros el dominio privado”.

² Ley General de Bienes Nacionales, artículos 1o., 2o. y 3o.

Pero, ¿cuándo un bien o cosa determinada queda sometido al régimen jurídico del dominio público, como dependencia del mismo?

Es ésta una cuestión teleológica, nos dice. "Para que el bien o cosa sea considerado como dependencia del dominio público, y sea sometido al régimen pertinente, es menester que dicho bien o cosa estén afectados al "uso público", directo o indirecto, debiendo tratarse, en este último supuesto, de cosas afectadas directamente —como "bienes finales" o "bienes de uso"— a la utilidad o comodidad común quedando excluidos de la dominialidad los bienes del Estado que revisten carácter simplemente instrumental".³

Respecto al dominio público —expresa Marienhoff— "es un conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público —directo o indirecto— de los habitantes".⁴

Vemos que tal definición incluye los cuatro elementos constitutivos de la dominialidad: conjunto de bienes (elemento objetivo), que, de acuerdo al ordenamiento jurídico (elemento normativo o legal), pertenecen a la comunidad política pueblo (elemento subjetivo), hallándose destinados al uso público —directo o indirecto— de los habitantes (elemento teleológico o finalista).

Ahora bien, nos expresa el autor citado, que en la definición del dominio público "sólo deben tomarse en cuenta los elementos que lo constituyen, pero no las consecuencias derivadas del régimen dominical, ni las modalidades inherentes al mismo".⁵

Dados los razonamientos de este autor para expresar su noción de dominio público, vemos que juzga inadmisibles que en otras definiciones se diga que esos bienes son inalienables, imprescriptibles y protegidos por disposiciones penales de policía, como lo pretende Hauri; o que no son susceptibles de apropiación privada, como lo hace Bielsa; pues, expresa Marienhoff, esas son obvias consecuencias del régimen dominial.

Igualmente es inadmisibles para este autor argentino, que en otras definiciones se exprese que el uso debe ser "gratuito", como pretende Presutti, pues la gratitud o la onerosidad son simples modalidades del régimen dominical. Menos aún será necesario decir en la definición —agrega el autor citado— que dichos bienes están regidos por el derecho público, pues ello, por ser implícito, sería re-

³ Miguel S. Marienhoff. "Tratado del Dominio Público". Pág. 25.

⁴ Miguel S. Marienhoff. "Tratado del Dominio Público". Pág. 26.

⁵ Miguel S. Marienhoff. "Tratado del Dominio Público". Págs. 142 y 143.

dundante, ya que en lo pertinente nos hallamos en la esfera neta del derecho público.

Ahora bien, si ya tenemos como antecedente lo que genéricamente entendemos por patrimonio del Estado, y por la referencia doctrinal asentada hemos diferenciado las dos categorías de los bienes patrimoniales del mismo, y si los organismos descentralizados son constituídos por aportaciones que proporciona el propio Estado, aún cuando éstos poseen autonomía y el patrimonio se constituye en propio de los mismos, pensamos que la noción de patrimonio de estos entes del Estado, queda adherida y vinculada a lo que genéricamente entendemos por patrimonio del Estado, con la salvedad de que por ser descentralizados, cuentan indudablemente con un patrimonio propio.

En efecto, porque el patrimonio de los organismos descentralizados, es como su nombre lo indica, de la empresa misma, pero el origen patrimonial, en definitiva —como volveremos a mencionarlo posteriormente— es propiedad nacional.

Es decir, hay una verdadera asignación por parte de la Nación, de determinadas cantidades o bienes para que la figura descentralizada pueda desarrollar sus funciones, pero ésto no quiere decir que la Nación se deshaga de estas cantidades o bienes, pues solamente los está aportando a estas empresas —que él mismo crea— para el cumplimiento de las funciones atribuidas a las mismas y para la prestación de aquellos servicios que el Estado presta a través de ellas.

En cuanto a las empresas de participación estatal, ya la Ley para el Control, en su artículo 3o., nos especifica claramente cómo uno de los requisitos para que estas empresas sean consideradas como tales, que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones. En consecuencia, estas empresas están constituídas por capital de propiedad del Estado, y capital privado.

Vemos pues, que no obstante que el Estado figura en estas empresas como accionista mayoritario, existe la participación privada, que da lugar a la formación de una auténtica sociedad.

Consecuentemente, en cuanto a la noción de patrimonio de estas empresas de participación estatal, nos adherimos a la siguiente afirmación: "El patrimonio social es el conjunto de bienes y derechos de la sociedad".⁶

El Lic. Mantilla Molina, agrega al respecto que, "no debe, en modo alguno, confundirse el patrimonio de la sociedad con el capi-

⁶ Roberto L. Mantilla Molina. Derecho Mercantil. Pág. 200.

tal social, aunque originalmente coincidan. El capital social es la cifra en que se estima la suma de las obligaciones de dar de los socios, y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio social para que los socios puedan disfrutar de las ganancias de la sociedad. Por tanto, permanece invariable, mientras no cambie el número de puestos de socios o no se altere el monto de las obligaciones a cargo de ellos. Por lo contrario, el patrimonio social está cambiando continuamente; sujeto a todas las vicisitudes de la sociedad, aumenta cuando sus negocios son prósperos, se menoscaba en caso contrario. Sobre el patrimonio social repercuten todas las operaciones de la sociedad, al paso que el capital social sólo se afecta por las relaciones entre la sociedad y sus propios socios".⁷

En vista de lo anterior, es de concluirse que estas empresas, por la conjugación de capitales propiedad del Estado y de los particulares, en cuanto a su patrimonio y en cuanto a su funcionamiento, como toda sociedad, están supeditadas a los lineamientos del derecho común.

Toda vez que en el capítulo correspondiente a empresas de participación estatal ya aludimos a ellas con toda amplitud en cuanto a sus modalidades y características, y a mayor abudamiento añadimos amplias referencias doctrinales, nos hemos concretado en este capítulo a referirnos a su patrimonio, de lo que trataremos más todavía al tratar el tema de naturaleza jurídica de las mismas en el siguiente inciso:



⁷ Roberto L. Mantilla Molina, Derecho Mercantil. Pág. 200.

NATURALEZA JURIDICA

Es función del Estado la de prestar servicios y realizar determinadas funciones que le son propias en su calidad de órgano superior de la sociedad y de la nación, pero hay ocasiones y existen casos en los que por determinadas razones el Estado considera pertinente no realizar directamente esas funciones y prestar esos servicios determinados, sino que realiza ambas actividades a través de órganos descentralizados que sin depender de una manera directa e inmediata de él como en el caso de las Dependencias federales reglamentadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, él mismo crea, y a quienes encomienda la realización de las funciones o la prestación de servicios, etc. que considera pertinente encomendarles.

Así tenemos por ejemplo el caso de Ferrocarriles Nacionales de México, que entre otras razones el Gobierno Federal, seguramente debe haber contemplado el aspecto de las relaciones obrero-patronales de la empresa privada, al convertirse en un órgano auxiliar del Estado, como es el organismo descentralizado que acabamos de mencionar. Creemos también que en los aspectos financieros, asimismo al Gobierno Federal, seguramente no le convenía arrastrar las enormes cargas resultantes de la operación de la red ferroviaria, en la que normalmente por desgracia se ha observado que no solamente en la empresa mexicana sino en un gran porcentaje, empresas de este tipo reportan constantes pérdidas, y por eso es que en ocasiones se ha acusado al Estado de ser un mal administrador. Estas razones y otras más que sería prólijo enumerar, seguramente han motivado cada vez en mayor cuantía la creación de organismos descentralizados que realizan diversidad de funciones.

Ahora bien, los organismos descentralizados para desarrollar correctamente su cometido, deben contar desde luego con una personalidad jurídica propia que les faculte para obligarse y adquirir derechos, es decir, para tener vida jurídica al igual que cualquier otro organismo de la especie que sea.

Por esta razón, normalmente se exige por la Ley de la materia, que el organismo sea producto o creación del legislador, o bien que un acto de este tipo sea realizado por el Poder Ejecutivo dentro de sus facultades administrativas.

Sin embargo, no es suficiente el hecho de dar personalidad jurídica a un organismo descentralizado para que éste realice sus funciones, pues existe como fundamental y necesario el factor económico

en la vida de cualquier organismo o empresa, sean públicas, privadas o de economía mixta.

Consecuentemente el Estado, al crear el organismo necesariamente tiene que dotarlo, a la vez que de personalidad jurídica, de los elementos necesarios para realizar sus funciones. Estos elementos habrán de constituir el patrimonio del organismo, a base de bienes muebles e inmuebles y de fondos económicos, así como de derechos y concesiones, todo lo cual viene a constituir el acervo patrimonial del organismo.

Todo el acervo a que nos hemos referido será seguramente propiedad del organismo descentralizado, pero indiscutiblemente, debemos pensar que la propiedad originaria de este patrimonio es de la Nación. Así pues, simplemente existe una asignación de bienes y de fondos, pudiéramos decir, al crearse el patrimonio del organismo.

Parece paradójico el que se diga que a la vez, una cosa tenga un propietario original y otro actual, pero esto es fácilmente explicable si tenemos en cuenta que un organismo descentralizado es creación del Estado, es producto de la voluntad del Estado, ya sea a través del legislador o del Ejecutivo, según el instrumento de creación que le dé vida. Así, dada la expresión de voluntad, no puede la figura descentralizada subsistir con sólo dársele vida, tendrá que dotársele necesariamente de bienes y fondos suficientes para realizar sus funciones.

¿Pero podemos pensar que la Nación se deshace definitivamente de aquellos bienes?

Desde luego que no.

El Estado simplemente asigna aquellos bienes, aquel efectivo, aquellos derechos, pero no se desprende en definitiva de ellos. Los asigna al organismo —repetimos— para la realización de sus funciones, pero no los está dotando, y tan es así, que cuando un órgano descentralizado desaparece por la razón que sea, la Nación recupera sus bienes, ésto es, vuelven a su propietario original.

Ahora bien, en el aspecto de autonomía, que es otra de las características esenciales de los entes descentralizados además de su patrimonio propio, debemos decir que es un punto que se presta a discusiones simplemente bisantinas, puesto que debemos pensar que si el Estado crea el órgano, le da personalidad jurídica, le da bienes y le da derechos, para que realice determinadas funciones, sería obvio restarle autonomía propia, puesto que impediría su desarrollo.

Desde luego que el Estado debe vigilar, como pregoniza nuestra legislación, todos los bienes nacionales, y entre ellos aquellos que otor-

gó para crear un organismo descentralizado, pero esa vigilancia y control, de ninguna manera significa intervención en la función o en el desarrollo de la actividad del organismo creado, puesto que de otra manera, no podría éste realizar cumplida y adecuadamente la función otorgada, o prestar el servicio que debe realizar y que presidió la idea de su creación.

Finalmente, por lo que respecta a los subsidios, éstos se otorgan en dos aspectos:

En un primer aspecto, se otorgan para la realización de determinadas actividades, generalmente en los aspectos de investigación científica, estudios o culturales, tales como los que se otorgan a la Universidad Nacional, al Instituto de Bellas Artes y al Instituto de Investigación Científica, etc.; y en otro aspecto, los que se otorgan en atención al desarrollo de la empresa o del organismo, sobre todo en su época incipiente. Al respecto podemos citar el caso de los Servicios Marítimos a quienes normalmente se otorgan subsidios, o el de muchas otras empresas a quienes se les otorgan estos subsidios económicos para que puedan lograr un pleno desarrollo, dado que, por otro lado, toda empresa que principia necesita de apoyo y protección para que pueda desarrollarse y llegar a cumplir su cometido.

Desde luego que el Estado vigila la correcta inversión de los subsidios y la exacta aplicación de sus partidas a la finalidad a que se destinan, de manera tal, que sin interferir la función y el desarrollo de la empresa, pueda ésta prosperar y desarrollarse plenamente.

Sobre esta intervención del Estado en el aspecto financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como veremos posteriormente, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos para 1965, otorgan amplias facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, por lo que respecta a las empresas de participación estatal, como su nombre claramente nos indica, son empresas en las que hay concurrencia de la iniciativa privada y de la oficial. Esto es, existe capital propiedad de la Nación y capital privado.

En estos casos, desde luego el Estado también debe vigilar que sus inversiones no sean dilapidadas o mal empleadas, ésto es, que sus inversiones sean utilizadas precisamente para la finalidad a que se destinaron. Por esta razón, el Estado vigila y controla estas empresas en las que tiene una participación mayoritaria, es decir, en donde la mayoría del capital es propiedad de la Nación.

Consecuentemente, siguiendo el régimen general de toda sociedad, el accionista mayoritario tiene intervención mayor dentro de la vida de la sociedad.

Por las características señaladas en cuanto al patrimonio de las empresas públicas, vemos que por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las empresas de participación estatal, como toda sociedad, están supeditadas a los lineamientos del derecho privado, pues aun cuando el Estado figura como accionista mayoritario, existe la participación privada, que las coloca en un plano de economía mixta, quedando su funcionamiento —repetimos— bajo los lineamientos del derecho común.

Ahora bien, respecto a los organismos descentralizados, el artículo 22 de la Ley General de Bienes Nacionales, en su fracción VII, preceptúa: "Están destinados a un servicio público, y por lo tanto se hallan comprendidos en la fracción III del artículo 2o.:VII.—Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos, públicos creados por la ley federal, con la salvedad que indica el artículo 24".

A su vez el Artículo 24 expresa: "Los bienes a que se refiere la fracción VII del artículo 22, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, cuando a juicio de ésta así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria . . .".

De acuerdo con los anteriores preceptos, podríamos decir que en cuanto a la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, éstos pertenecen al régimen de propiedad pública del Estado, toda vez que son destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, como lo dispone al fracción III del Artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales; y si por su categoría de descentralizados poseen autonomía y un patrimonio propio, son también imprescriptibles e inalienables.

Ahora bien, no obstante lo anterior, uno de los preceptos mencionados de la Ley General de Bienes Nacionales, al indicarnos claramente que los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos destinados a un servicio público, son de propiedad pública de la Federación si son creados por la ley federal, está restringiendo ya la naturaleza jurídica de estos organismos dentro del ámbito de bienes de propiedad pública, dejándonos vislumbrar en consecuencia, la posibilidad de que pertenezcan al régimen de propiedad privada de la Federación, toda vez que a mayor abundamiento de dicha posibilidad, el otro precepto aludido de la Ley en cuestión, nos dice que estos

inmuebles excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sí podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda.

En consecuencia, no podemos colocarnos en una posición radical afirmando que el patrimonio de los organismos descentralizados pertenecen al régimen de propiedad pública de la Federación, pues siendo éstos —como ya hemos dicho— creación del Estado con patrimonio del propio Estado, en última instancia, por voluntad del mismo pueden ser gravados cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria, y en esta última hipótesis ya no podemos hablar de bienes inalienables, quedando sujeto tal patrimonio por esta razón, a los lineamientos del derecho privado.

Por otro lado, en virtud de la fracción IV del Artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales que nos dice: "son bienes de dominio privado de la Federación . . . IV—los que hayan formado parte de una corporación pública creada por Ley Federal, que se extinga . . .", reafirmamos nuestra posición de que el patrimonio de los organismos descentralizados no podemos colocarlo radicalmente en una de las categorías que forman el patrimonio de la Federación, por ser precisamente descentralizados, y solamente en determinadas circunstancias —que ya hemos visto a través de los preceptos mencionados de la Ley General de Bienes Nacionales— quedarían sujetos al régimen de propiedad pública o propiedad privada de la Federación.

Resumiendo, la fracción III del artículo 2o. de la propia Ley General de Bienes Nacionales nos dice: "son bienes de dominio público . . . III—los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente Ley" . . . Sin embargo esta posición la restringe el artículo 24 que ya hemos analizado y que se refiere a que estos bienes podrán gravarse con autorización expresa del Poder Ejecutivo Federal; y más aún, la fracción IV del artículo 3o., ya nos coloca en la opuesta posición al afirmar que "son bienes de propiedad privada de la Federación, los que hayan formado parte de una corporación pública creada por Ley Federal que se extinga".

El maestro Gabino Fraga, al referirse a los bienes de dominio privado de la Federación, nos dice: "El régimen jurídico aplicable a esta clase de bienes es igual al que corresponde a los bienes de uso común, pues mientras se encuentran afectados al servicio, no pueden ser enajenados ni prescritos, prohibiéndose respecto de ellos todo gravamen

real (Art. 8o.). Sin embargo, la ley previene que los bienes que constituyan el patrimonio de establecimientos públicos creados por ley federal, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, pueden gravarse siempre que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, lo autorice en forma expresa, cuando a su juicio convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo del establecimiento, pudiendo también autorizarse la emisión de bonos u obligaciones conforme a la ley respectiva. En estos casos, otorgada la autorización referida, los bienes quedan sujetos de pleno derecho a la legislación común, pudiendo los acreedores ejercer sin limitación las acciones que les correspondan, sin que en los juicios que se originen sea parte de la Federación".⁸

A través de lo expresado por el maestro Gabino Fraga, nos damos cuenta también, que el patrimonio de un establecimiento público creado por Ley Federal (propiedad pública de la Federación), excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, pueden gravarse por autorización del Ejecutivo Federal, quedando desde luego sujetos de pleno derecho a la legislación común (propiedad privada de la Federación).

¿Podemos entonces colocar radicalmente el patrimonio de un organismo público en una de las categorías de bienes que forman el Patrimonio de la Federación según la Ley General de Bienes Nacionales? Desde luego que no.

Simplemente creemos, que siendo descentralizados y con patrimonio propio, sólo en las circunstancias que ya hemos analizado, podemos colocar su patrimonio bajo el régimen de propiedad pública o bajo el régimen de propiedad privada de la Federación.

⁸ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Págs. 382 y 383.

CONTROL FINANCIERO

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de diciembre de 1950, nos señala ampliamente la intervención del Estado dentro de las actividades industriales o comerciales del comercio y la industria nacional, siendo también a través de esta Ley, que nos damos cuenta, que el Estado ha ido interviniendo paulatinamente en todas las actividades económicas de la Nación, con la tendencia siempre de lograr un mayor desarrollo dentro de la industria mexicana, y de pugnar por un nivel de vida acorde con las necesidades de la colectividad.

Por lo que concierne a las empresas públicas, corresponde a la Secretaría de la Presidencia planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en términos de la fracción V del Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y la vigilancia de los contratos de obra del Gobierno Federal y del Distrito y Territorios Federales, así como en la inversión de los subsidios que concede la Federación, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional, en términos de las fracciones XVI y XVII del Art. 7 de la Ley citada.

La Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios de la Secretaría de la Presidencia, tiene a su cargo las funciones de vigilancia antes mencionadas, y el despacho de los asuntos relacionados con las mismas.

La vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

a).—Que se realice íntegramente el programa de inversiones aprobado.

b).—Que las entidades del sector público efectúen aquellas inversiones que hayan sido previamente autorizadas, de conformidad con el Acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959.

c).—Que las inversiones que realicen las entidades del sector público, se ajusten en su ejecución a lo autorizado, y que aplique precisamente los fondos consignados en el programa respectivo, erogándose en la forma prevista.

Ahora bien, el sistema de vigilancia de inversiones y subsidios de la Dirección, es el siguiente:

I.—Vigilancia principal, que consiste en una labor permanente de vigilancia sobre el total de la inversión y de los subsidios, mediante el manejo administrativo de documentos, autorizaciones de inversión, avisos de subsidios, contratos, presupuestos, estimaciones de obras e informes periódicos sobre avances de las mismas.

II.—Vigilancia complementaria, que se realiza a través de visitas de investigación, que se efectúan sobre la base de los resultados de la vigilancia principal, con el fin de complementar y verificar los datos obtenidos por conducto de ésta.

La vigilancia principal es permanente y total, y la vigilancia complementaria es transitoria y selectiva respecto a las dependencias oficiales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Analizando más a fondo la vigilancia principal, podemos afirmar que consiste en lo siguiente:

1.—Recepción de autorización de la Dirección de Inversiones Públicas de la propia Secretaría de la Presidencia; de avisos de subsidios de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de contratos, presupuestos y estimaciones de obras, de la Secretaría del Patrimonio Nacional; y de informes periódicos sobre el ejercicio total de las inversiones y subsidios autorizados, de las dependencias oficiales, organismos descentralizados y empresas de participación Estatal.

2.—Registro, codificación e inventario dinámico de las Inversiones y de los subsidios.

3.—Relación de autorizaciones con contratos, presupuestos y estimaciones de obras y de autorizaciones con avisos de subsidios.

4.—Avisos a las Dependencias Federales y a los subsidiados sobre los requisitos que deben llenar a fin de que la Dirección pueda cumplir con la labor de vigilancia.

5.—Mediante comunicaciones y cuestionarios, recabar informes periódicos de los inversores y de los subsidiados.

6.—Revisión mensual del estado que guarda el ejercicio de las inversiones y de los subsidios en relación al monto de las autorizaciones, con el fin de comprobar que las inversiones realizadas y los subsidios ejercidos se encuentran dentro del límite de lo autorizado.

7.—Recopilar y clasificar informes anuales, memorias, estados financieros, etc., y cualquier otro tipo de documentos relacionados con

las instituciones y particulares, cuyos subsidios son objeto de vigilancia.

Como resultado de la vigilancia principal, se conoce periódicamente el estado de la inversión autorizada; cuántos contratos se han celebrado para poder realizarla; el desarrollo de las obras aprobadas; los fondos o financiamientos empleados; si se van a exceder las inversiones; conocer si la aplicación de los subsidios es correcta y si se han destinado a otros fines distintos de los aprobados.

La recopilación de la información obtenida por la vigilancia principal, sirve para formar el inventario dinámico de la inversión y de los subsidios, que demuestra los avances de las obras y el ejercicio de las inversiones y de los subsidios.

En el caso de los subsidios, el objeto de la investigación que realice la Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios de la Secretaría de la Presidencia, sirve para conocer la forma en que fueron empleados los subsidios concedidos y obtener los datos mínimos siguientes:

1.—Si se destinaron al objeto para el que fueron aprobados.

2.—Si se emplearon cantidades a finalidades no autorizadas, cuáles son ellas y sus conceptos.

3.—Si el subsidiado tiene otros ingresos, cuáles son ellos y su importe, con el fin de comprobar que los gastos efectuados con cargo a los ingresos no fueron cargados al subsidio.

4.—Si el gasto de los subsidios está debida y legalmente comprobado, y el ejercicio de sus partidas de acuerdo con lo autorizado, así como si se incluyen cantidades y conceptos no aprobados.

Ahora bien, la Jefatura de la Dirección está a cargo de un Director y un Sub-Director, de la que dependen el Departamento de Inversiones, el Departamento de Subsidios, el Departamento de Consultas e Inspección, la Oficina de Estudios Jurídicos y la Oficina Administrativa.

El Departamento de Inversiones cuenta con la sección del Gobierno Federal, Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, y con la Sección de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Su principal función consiste en verificar las inversiones del sector público mediante el sistema de vigilancia principal, ejecutada por la sección respectiva.

El Departamento de Subsidios cuenta con la sección de Instituciones y particulares, y la Sección de Dependencias Oficiales. Su principal función consiste en verificar los subsidios que otorga el Gobierno Federal, mediante el sistema de vigilancia principal, ejecutada por la sección respectiva.

El Departamento de Consultas e Inspección está a cargo de la verificación de las inversiones del sector público, y de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, mediante la vigilancia complementaria que realiza por conducto de sus inspectores, auditores y peritos.

La Oficina de Estudios Jurídicos está encargada de resolver los problemas legales de la Dirección, y la Oficina Administrativa, por último, realiza labores de su especialidad y cuenta con la Sección de Informes y la Sección de correspondencia y archivo.

Analizada brevemente la estructura bajo la cual funciona la Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios de la Secretaría de la Presidencia, como referencia histórica añadimos que, con anterioridad a la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establece por primera vez la vigilancia de las inversiones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, estuvo en vigor un Acuerdo Presidencial de 10 de febrero de 1926, que contiene la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, con diversa finalidad, pero como un intento para vigilar la aplicación de los fondos y el destino de los bienes de la Nación.

Ahora bien, al analizar la fracción V del Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que asigna a la Secretaría de la Presidencia la facultad de planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, comprobamos que cada uno de estos organismos está obligado a crear una oficina o sección encargada de elaborar los programas de inversión. Es decir, para que la Secretaría de la Presidencia dé cumplimiento a la disposición indicada, es necesaria una amplia colaboración por parte de estos organismos. Cada uno de ellos, elabora un plan de inversiones particular, es decir, concretándose exclusivamente a lo relacionado con su actividad. En cada plan deben estar comprendidos los proyectos que pretendan llevar a cabo anualmente (durante el sexenio gubernamental), entendiéndose como inversiones todas aquellas erogaciones que son aplicadas para la ampliación, mantenimiento y conservación de los bienes, y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar y mejorar el desarrollo de sus funciones.

La Secretaría de Hacienda, como veremos en el capítulo posterior, es la Dependencia encargada de autorizar estas erogaciones, que efectúa a través de la Tesorería de la Federación; pero es la Secretaría de la Presidencia, la Dependencia a la que los organismos descentralizados tienen obligación de presentar su presupuesto anual de

inversiones, con el objeto de planear y vigilar la inversión, es decir, estudiar los programas y la adecuada coordinación de los proyectos entre sí, hecho lo cual, será sometido a la consideración del Jefe de Gobierno para su autorización, y es éste quien en última instancia, ordena por medio de la propia Secretaría de la Presidencia, las inversiones anuales en general de todos los organismos descentralizados y todas aquellas empresas en que tiene interés el Estado.

En resumen, el criterio que deberá seguirse en la coordinación de los programas de inversiones, estará basado principalmente en que éstas tengan una elevada productividad económica y social.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

No obstante que las facultades que en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal aparecen conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y fueron transferidas a la Secretaría del Patrimonio Nacional como lo establece el Decreto Presidencial de 13 de marzo de 1959 al que ya hemos aludido ampliamente con anterioridad, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1965 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo año, otorgan en su contenido relativo amplias facultades de aspecto financiero a la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así pues, la Ley de Ingresos de la Federación para 1965, en su artículo 5o. preceptúa: "Sin excepción alguna la recaudación de todos los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, regalías y participaciones, aún cuando se destinen a fines especiales o a aportaciones que deban percibir los organismos descentralizados, se hará a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece esta Ley de Ingresos por los conceptos antes mencionados, el causante deberá obtener en todos los casos de la oficina recaudadora dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el recibo oficial o la forma valorada expedidos y controlados exclusivamente por la propia Secretaría. Las cantidades que se recauden por estos conceptos se concentrarán en la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal que formula la Contaduría de la Federación.

El Ejecutivo Federal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y atendiendo a las necesidades económicas y a las posibilidades del Erario, hará oportunamente las asignaciones correspondientes a efecto de que no se entorpezcan las actividades y servicios respectivos.

Los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Federal concentrarán asimismo los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, en la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponga.

Se considerarán comprendidas en el artículo 28 de la Ley Orgá-

nica del Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones relativas a las actividades, servicios y obras públicas a cargo de cada organismo descentralizado y empresa que sea propiedad del Gobierno Federal.

Los directores, administradores o gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas que sean propiedad del Gobierno Federal formularán su presupuesto anual, y previa aprobación de sus consejos de administración o juntas directivas lo propondrán al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el primero de noviembre.

El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados los presupuestos de egresos de cada uno de los organismos descentralizados y empresas que sean propiedad del Gobierno Federal juntamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo autorizará los pagos o erogaciones que deban hacerse con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado o empresa que sea propiedad del Gobierno Federal, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por el organismo o empresa de que se trate.

Las disposiciones contenidas en los párrafos tercero y siguientes de este artículo serán aplicables de inmediato a los siguientes organismos descentralizados y empresas:

Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad; Ferrocarriles Nacionales de México; Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.; Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.; Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A.; Compañía Eléctrica Morelia, S. A.; Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A.; Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.; Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.; Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.; Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A.; Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.; Aeronaves de México, S. A.; y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Se faculta al Ejecutivo para señalar los demás organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, a los que deba aplicarse las prevenciones de este artículo, así como la fecha a partir de la cual regirán las mismas prevenciones a dichos organismos y empresas".

De acuerdo con lo anterior, vemos que la función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del control financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es por su aspecto fiscalizador, primordial y básica, toda vez que ningún egreso ni ingreso podrá ser efectuado por estos organismos sin la autorización previa de esta propia Secretaría.

Concretamente, en este aspecto, es la Secretaría de la Presidencia, la Dependencia a la que los organismos descentralizados, tienen obligación de presentar su presupuesto anual de inversiones; y es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que autoriza este presupuesto. Como ya sabemos, además, es la Secretaría del Patrimonio Nacional, que vigila el exacto cumplimiento de las inversiones autorizadas por Hacienda, es decir, controla su manejo y la exacta aplicación de las cantidades que va autorizando la Secretaría de Hacienda.

Así pues, a través del Departamento de Control Presupuestal de Organismos Descentralizados y Empresas de Propiedad del Gobierno Federal, de más o menos reciente creación, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dependencia que controla financieramente a estos organismos; y así vemos como en la ya citada Ley de Ingresos de la Federación para 1965, concretamente se señalan veinte organismos descentralizados que a partir de la publicación de la mencionada Ley en el Diario Oficial de la Federación, están obligados a concentrar todos los ingresos que perciban cualquiera que sea el concepto que los origine, en la Tesorería de la Federación, de acuerdo con las disposiciones que al efecto dispone la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, por lo que respecta a erogaciones relativas a las actividades, servicios y obras públicas a cargo de cada organismo descentralizado y empresa que sea propiedad del Gobierno Federal, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 28 nos señala: "Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1o. de enero".

De acuerdo con lo expuesto, vemos pues, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Departamento de Control Presupuestal, en sus funciones de control financiero que realiza en la actualidad en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fiscaliza y autoriza todo el movimiento financiero de estos organismos, toda vez que los mismos depositan sus ingresos en

la Tesorería de la Federación, y a la vez, mediante su presupuesto de inversiones —que planea y vigila la Secretaría de la Presidencia— la propia Tesorería les otorga los fondos económicos necesarios, previa autorización igualmente, de la Secretaría de Hacienda.

A mayor abundamiento se menciona lo que en el párrafo primero del artículo 35, la Ley de Ingresos de la Federación para 1965 preceptúa en materia de autorización para obtener créditos por parte de los organismos descentralizados y empresas de propiedad del Gobierno Federal: "Los organismos descentralizados y las empresas que sean de propiedad del gobierno federal no podrán obtener créditos, cualquiera que sea la forma de su documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y este requisito será necesario para la validez de dichas obligaciones. En consecuencia, no podrán suscribir títulos de crédito ni otros documentos en los que se hagan constar las obligaciones, si no están previamente autorizados por la Secretaría. Los datos de la autorización deberán asentarse en los títulos de crédito para la validez de éstos. Quedan eximidos de ostentar esta constancia los títulos emitidos por Instituciones Nacionales de Crédito."

Los siguientes párrafos del propio precepto, se refieren asimismo a la autorización de la Secretaría de Hacienda para que los organismos citados obtengan créditos, la que no otorgará esta Dependencia si no se cumplen los requisitos estipulados, es decir, si los financiamientos no se ajustan a los programas de inversión aprobados por la Dependencia del Ejecutivo correspondiente, en este caso la Secretaría de la Presidencia.

Igualmente este mismo precepto nos indica que las empresas públicas a que nos estamos refiriendo, para que la Secretaría de Hacienda les otorgue su autorización para obtener créditos y suscribir documentos, deberán proporcionar a la propia Dependencia como requisito indispensable, datos sobre sus pasivos, fundamentalmente monto, fecha de vencimiento, tasa de interés y los movimientos que vayan ocurriendo sobre los mismos así como los datos necesarios para determinar si sus ingresos son suficientes para liquidar los compromisos que contraigan.

Ahora bien, en materia de egresos de estos propios organismos y empresas, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1965 nos dice:

"La Administración, control y ejercicio de los Ramos de Inversiones, Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Erogaciones Adicionales

de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, estarán encomendados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá siempre, el carácter de fideicomitente." (Art. 5o.)

Asimismo, en el precepto siguiente, el Presupesto de Egresos a que estamos aludiendo, nos indica que la Secretaría de Hacienda, es la Dependencia que dictará en su oportunidad, las normas relativas a la forma, requisitos y fechas en que los Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, le deberán presentar a la misma, sus proyectos de presupuesto para cada Ejercicio Fiscal con objeto de ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República; y una vez aprobados por el Ejecutivo Federal, cualquier modificación deberá ser presentada por conducto de la propia Secretaría de Hacienda al propio Poder Ejecutivo para su resolución y autorización definitiva por el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados.

Igualmente, vemos a través del Presupuesto de Egresos en cuestión, que es la Secretaría de Hacienda la Dependencia encargada de dictar las normas necesarias y tomar las medidas que juzgue convenientes e indispensables para que los Organismos Descentralizados y empresas de propiedad federal, cuenten oportunamente con las asignaciones presupuestales necesarias para el desempeño de sus propios fines.

Finalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, fijará, además de su propia Tesorería, los Organismos Subalternos y auxiliares de ella, facultados para recibir y ministrar los fondos de los Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.

En resumen, vemos por todo lo expuesto, que la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que respecta al control financiero de las empresas públicas, es sumamente amplia, primordial y básica, toda vez que de acuerdo con las Leyes de la materia ya citadas, ninguna erogación, ningún ingreso, ningún subsidio, son realizables fuera de la órbita de la Tesorería de la Federación con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda.

Lo anterior tiene como base el Artículo 126 constitucional que dice: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior", y concretamente el artículo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de

1965, que preceptúa: "No se podrá y será causa de responsabilidad de los Secretarios, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la República y Directores, Administradores o Gerentes de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, conforme al artículo 126 Constitucional, contraer compromisos fuera de las limitaciones de sus presupuestos, y en general acordar erogaciones en forma que no permita, dentro del monto autorizado a las partidas respectivas, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal, así como del Secretario de Hacienda y Crédito Público, autorizar los compromisos y erogaciones que por este artículo se prohíben, salvo lo previsto en el artículo 4o."

Por último, el artículo 4o. a que alude el precepto mencionado, se refiere concretamente a que en caso de que los ingresos por los conceptos a que se refiere el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965 —que analizaremos en capítulo posterior— excedan del monto del Presupuesto aprobado, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de dichos excedentes, en los grupos fundamentales de autorización mencionados en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que son los siguientes: Servicios personales; compra de bienes para administración; servicios generales; transferencias; adquisición de bienes para fomento y conservación; obras públicas y construcciones; inversiones financieras; erogaciones especiales; y cancelaciones de pasivo.

Fundamentación.

Los recursos financieros del Estado Mexicano, se fijan por un acto unilateral de su voluntad soberana, acto que se hace patente por medio de leyes de impuestos; pero antes que éstas, la Constitución establece que una Ley previa fije los renglones gravables durante un ejercicio fiscal determinado, no solo por el concepto indicado, es decir, por el impuesto, sino por todos aquellos que proporcionen medios económicos al Estado, ésto es, la Ley de Ingresos. En ella aparecen enumerados además de los impuestos, los derechos, productos y aprovechamientos, que también constituyen medios de ingreso para el Poder Administrativo.

Esta Ley de Ingresos, no determina la forma ni términos en que se constituye el crédito fiscal, sino que sólo enumera qué conceptos integrarán los ingresos de la Federación durante el ejercicio fiscal para el cual está creada; de manera que prácticamente es la que fundamenta las leyes de impuestos, es decir, las leyes que regulan cada renglón gravable.

De lo expuesto deducimos que, en materia impositiva, existen dos tipos de leyes: I.—Las que fijan cuotas, sujetos y formas de causarse y recaudarse el impuesto, y II.—La que enumera anualmente qué impuestos, derechos, productos y aprovechamientos deben recaudarse.

Las primeras, puede decirse que no sufren alteración y que no se reexpiden cada año; en cambio la última, sí necesita el requisito de la reexpedición anual. Sin embargo, ésta última es la que da fuerza a las primeras, es decir, que es condicionante de aquéllas; la no existencia por lo tanto, de la Ley de Ingresos, traería aparejada la invalidez de las leyes especiales de cada impuesto.

En consecuencia, se puede considerar a la Ley de Ingresos de la Federación, como un acto condición; y a las leyes específicas de cada impuesto, como actos condicionados; es decir, la condición para que rija una ley que fije un impuesto, es que exista primero una Ley de Ingresos.

Observamos pues, que las leyes específicas se encuentran latentes, en potencia, pero que la Ley de Ingresos viene a actualizarlas.

En síntesis, la Ley de Ingresos de la Federación es la condición "sine qua non" de toda percepción que el Estado pretenda obtener durante un ejercicio fiscal.

La Ley de Ingresos está prevista por el artículo 65 Constitucional, que en su fracción II, dice: "El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes. . . II.—Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. . ."

Ahora bien, para la expedición de la Ley de Ingresos, es necesario no solamente el procedimiento técnico de la elaboración legislativa tal como está previsto en las disposiciones constitucionales relativas, sino que se requiere un estudio de las condiciones económicas del país y de las necesidades a satisfacer, haciendo una estimación probable de los ingresos que deberán ser suficientes para cubrir el Presupuesto de Egresos.

La Constitución de 1857 atendiendo el hecho de que las Cámaras que integraban el Congreso no contaban entre sus miembros con individuos que poseyeran la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar los actos previos a la formación del proyecto de la Ley de Ingresos, concedía al Poder Ejecutivo la iniciativa de la propia Ley, pues consideraba que este Poder, por conducto de la Secretaría de Hacienda, sí contaba con los elementos suficientes para llevar a cabo la formulación de tan importante documento. La prescripción anterior se encontraba contenida en el Art. 69 de la Constitución a que nos referimos, desaparecido en la actualidad, no quedando sino la facultad general del Ejecutivo para la iniciación de Leyes a que se refiere la frac. I del Artículo 71 de nuestra actual Constitución Política; pero sin que el Congreso esté obligado a esperar la iniciativa de Ley de Ingresos para proceder a decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. No obstante ello, aún cuando las razones de orden práctico que originaron la disposición legal de la Constitución de 1857, no subsisten en la actualidad, el Congreso aún espera del Ejecutivo la remisión del Proyecto de Ley de Ingresos, y, por su parte este Poder, atendiendo al hecho de que su no presentación oportuna causaría un desequilibrio en el régimen financiero del Estado, procura formular dicho documento con tiempo suficiente para ser entregado al Congreso con la debida oportunidad.

RENGLONES GRAVABLES FIJADOS POR LA LEY DE INGRESOS PARA 1965.

La Ley de Ingresos para el año de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1964, fija como renglones gravables fundamentales, los siguientes:

I.—Impuesto sobre la Renta. II.—Aportaciones al Seguro Social. III.—Impuestos sobre la explotación de recursos naturales, derivados y conexos a los mismos. IV.—Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y a servicios industriales. V.—Impuestos sobre ingresos mercantiles. VI.—Impuestos del timbre. VII.—Impuestos de migración. VIII.—Impuestos sobre primas pagadas a instituciones de seguros. IX.—Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas. X.—Impuestos sobre la importación. XI.—Impuestos sobre la exportación. XII.—Impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos. XIII.—Herencias y legados de acuerdo con las leyes federales sobre la materia, en los Estados de la República en los que la legislación local grave esta fuente. XIV.—Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón. XV.—Derechos por la prestación de servicios públicos. XVI.—Productos derivados de la explotación o uso de bienes que forman parte del Patrimonio Nacional. XVII.—Aprovechamientos. XVIII.—Ingresos derivados de ventas y recuperaciones de capital. XIX.—Colocación de empréstitos y financiamientos diversos. XX.—Otros ingresos.

La propia Ley fija la participación que corresponderá a los Estados Federales y a los Municipios sobre los Ingresos obtenidos por la Federación cuando éstos sean recaudados dentro de su territorios.

DERECHOS PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS

Además del Impuesto, la Ley fija como otras fuentes de ingresos del Estado, a que puede recurrir sin contraer obligación alguna con el particular, los derechos, productos y aprovechamientos.

Los primeros pueden provenir como una contraprestación que el particular cubre al Estado por un servicio recibido de éste. Los productos, son beneficios producidos por actividades del Estado, distintas a su función de Derecho público, o por la explotación de los bienes del dominio público o privado del mismo. Los aprovechamientos, son percepciones a las que es difícil fijarles una fuente definida, pues generalmente se obtienen como Impuestos o productos rezagados de ejercicios fiscales anteriores, de multas impuestas por incumplimiento a reglamentos, etc., es decir, percepciones con que el Estado no cuenta con seguridad, sino en forma eventual.

Para más exactitud en las anteriores percepciones, recurriremos a las definiciones que de ellas nos da el Código Fiscal de la Federación:

“Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Pú-

blico, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él. Son productos los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Son aprovechamientos los demás ingresos ordinarios del erario federal no clasificables como impuestos, derechos o productos; los rezagos, que son los ingresos federales que se perciban en año posterior al en que el crédito sea exigible, y las multas." (Arts. 3o., 4o. y 5o.)

EJECUCION DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Hemos visto ya los fundamentos de orden legal y jurídico en que el Estado se basa para la obtención de medios económicos. En seguida nos referiremos a la forma en que lleva a cabo esa obtención desde un punto de vista práctico, es decir, a través de las leyes de impuestos.

Esta actividad, como todas las funciones financieras del Estado Mexicano, se lleva a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que actúa por conducto de la Tesorería de la Federación.

La facultad de aquella Dependencia está prevista por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dice en su artículo 3o.: "corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 1.—Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas.."

Esta función se descompone en varias operaciones fundamentales, que podemos enunciar como sigue: 1.—Determinación del crédito fiscal y bases para su liquidación. 2o.—Fijación en cantidad líquida. 3o.—Percepción, cobro y concentración.

La primera y segunda de estas operaciones son de orden administrativo y se efectúan por las oficinas fiscales, pues se trata simplemente de aplicarse la Ley a un caso concreto, a una situación jurídica individual, es decir, que se aplique a un particular la obligación de cubrir un impuesto, debido a que se ha operado el hecho jurídico generador del crédito fiscal.

Fijada en cantidad líquida la obligación tributaria, por lo que hace a la tercera etapa de la función financiera, es decir, a la percepción, cobro y recaudación de los impuestos, lo normal, es que sean cubiertos por los causantes en forma pacífica y regular, pero en el caso contrario, el Estado hace uso de la facultad económico-coactiva

de que está investido y por la que hace sentir la fuerza de que dispone para obtener sus ingresos, mediante la ejecución forzada sobre bienes del remiso.

Una vez que las diversas oficinas recaudadoras, dependientes de la Tesorería de la Federación, obtienen los ingresos, provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, establecidos por la Ley de Ingresos, ésta ordena que las sumas respectivas sean concentradas a la propia Tesorería, pues esta Dependencia es la encargada de la guarda de fondos que se destinarán a cubrir las erogaciones que el Poder Ejecutivo efectuará para llevar a cabo sus atribuciones.

Han sido expuestas las anteriores características de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1965, por parecernos importante conocerlas dentro de este capítulo que se refiere precisamente a la Ley mencionada, toda vez que en la misma —como ya expusimos— se otorgan muy amplias facultades respecto al control financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En suma podemos decir que el control financiero de los organismos que forman o integran el Sector Público, Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, especialmente las empresas públicas, se lleva a cabo fundamentalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuya competencia se han centralizado las máximas facultades para lograr ese objetivo, según hemos analizado en la Ley de Ingresos de la Federación para 1965. En segundo término, dentro de ese control se sitúa la Secretaría de la Presidencia, que controlando toda la inversión pública impide cualquier desvío de los recursos públicos.

El nuevo control financiero instituido por la precitada Ley de Ingresos, revela seria preocupación del Presidente de la República por evitar que las empresas públicas sean fuente de desfalcos o mal uso de los recursos de la Nación. No podemos ahora valorar los resultados del mismo por ser muy reciente esa innovación, pero creemos que cualesquiera que sean sus defectos o fallas, son el principio indudable de un sistema de control financiero perfeccionable.

CONCLUSIONES

I.—Las modalidades bajo las cuales se presenta la organización administrativa se reducen fundamentalmente a los regímenes de Centralización y Descentralización.

II.—El régimen de Centralización Administrativa como una de las formas de organización, se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo, que desempeña sus funciones a través de órganos superiores que ordenan y órganos inferiores que obedecen encontrándose a la cabeza de este orden el Primer Magistrado de la Nación.

III.—En el cuadro de la Centralización aparece la Desconcentración, que es un medio por el cual se encuentra una forma de organización administrativa que descongestione la enorme tarea que supone la centralización de la administración estatal.

IV.—La aparición del régimen de Descentralización, como forma de organización administrativa, es un hecho que representa uno de los principales frutos del proceso evolutivo del Estado, y su desenvolvimiento es de gran trascendencia dentro de las instituciones jurídicas.

V.—A las formas u organismos por medio de los cuales se realiza este sistema, se les pueden señalar concretamente los siguientes caracteres esenciales: a)—carácter público; b)—realización de un servicio público especializado; c)—carácter autónomo; d)—personalidad jurídica; e)—patrimonio propio; f)—desarrollo de atribuciones del Poder Ejecutivo, con facultades de decisión y ejecución; g)—sujeción a cierto control estatal "tutela administrativa".

VI.—La descentralización administrativa ha tenido un pleno desarrollo en el Estado Mexicano, en virtud de la evolución social y económica que se ha venido operando, que trajo como consecuencia el aumento paulatino de las responsabilidades del Estado, que lo fueron presionando para intervenir en muchos aspectos económicos del país y en la atención de nuevos y diversos servicios públicos. La organización administrativa centralizada llegó a ser insuficiente en su función, por lo que hubo necesidad de transformar su estructura unitaria, dando paso a la Descentralización, que era el sistema que permitía dar satisfacción, en forma más ágil y flexible, a las necesidades públicas, generales y específicas.

VII.—Las empresas de participación estatal o de economía mixta de acuerdo con la doctrina, son formas jurídico-económicas que se consideran como procedimientos de gestión de ciertos servicios públicos industriales, comerciales o de interés colectivo, cuyo carácter substancial y específico está constituido por su estructura financiera: la asociación de capitales público y privado. Generalmente presentan la forma de Sociedades Anónimas en las que el Estado figura como accionista mayoritario predominando así en la dirección de las empresas.

VIII.—Esa multiplicidad de organismos descentralizados sin contar con una sólida fundamentación constitucional y con un conocimiento claro y preciso de sus contornos doctrinales propios, así como con un criterio orgánico bien definido, no han funcionado durante mucho tiempo con legislación suficiente que los rijan con lineamientos adecuados. Lo anterior se explica, si se toma en cuenta que la creación de esos organismos no ha obedecido a un plan sistemático de conjunto, sino más bien a la determinación de las propias necesidades sociales y económicas surgidas de la evolución misma del país.

IX.—La sujeción a cierto control estatal o tutela administrativa es una de las características esenciales que les fija la doctrina a las figuras descentralizadas. Podemos afirmar que esta tutela administrativa es la vigilancia que ejerce el Poder Ejecutivo a través de un órgano de control sobre los organismos descentralizados. Una tutela adecuada es el éxito de la descentralización, porque la finalidad esencial del control, entre otras, es lograr la armonía de los entes entre sí y frente al Estado, sin que éste llegue a perder su unidad en la realización de sus fines.

X.—La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal promulgada en diciembre de 1947, no obstante el defecto de su insuficiencia debido precisamente a la multiplicidad de estos organismos, representa ya un avance de nuestra legislación positiva tendiente a la regulación de esas instituciones; toda vez que antes de esa fecha no existía ninguna Ley que se refiriera a la supervisión financiera y administrativa de estos organismos, pues sólo existía un relativo control jerárquico por parte del Poder Ejecutivo.

XI.—A través de diversas disposiciones dictadas con posterioridad, observamos que el Gobierno Federal sigue pugnando por una regulación eficiente del sector descentralizado en cuanto a vigilancia y control. Al promulgarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado actualmente en vigor, fueron creadas la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, que absorbió a la de Bienes Nacionales.

Esta Ley confirió facultades de control financiero y administrativo sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a la Secretaría del Patrimonio Nacional; y de planear y vigilar la inversión de los mismos a la Secretaría de la Presidencia; compitiendo actualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la tarea de su movimiento financiero.

XII.—Finalmente, en marzo de 1959, el Poder Ejecutivo promulgó un Decreto creando la Junta de Gobierno de los organismos y Empresas del Estado, como órgano dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, confiriéndole la facultad de aplicar las disposiciones de la Ley para el Control. Este Decreto fué modificado y adicionado por Decreto de febrero de 1965, sin variar la competencia de dicha facultad.

XIII.—Existen hasta la fecha numerosos proyectos por parte del Gobierno Federal, que significan una trayectoria tendiente hacia un control y tutela eficaz y adecuado a las necesidades actuales, y con el fin preponderante de hacer soluble el problema de la insuficiencia de la Ley para el Control. En algunos proyectos se percibe una compatibilidad de control con propósitos jurídicos, económicos y financiero-contables, propósitos que nos parecen suficientemente efectivos para una idoneidad en la materia.

XIV.—El patrimonio de los organismos descentralizados, como su nombre lo indica, es de la empresa misma, pero el origen patrimonial es propiedad nacional. En virtud de que los organismos descentralizados son constituídos por aportaciones que proporciona el Estado, aún cuando éstos poseen autonomía y el patrimonio se constituye en propio de los mismos, pensamos que el patrimonio de estos entes, está adherido y vinculado al acervo patrimonial del Estado, ya que en última instancia no se sale de la órbita patrimonial del mismo.

XV.—No nos colocamos en una posición radical afirmando que el patrimonio de los organismos descentralizados pertenezca al régimen de propiedad pública o de propiedad privada de la Federación. Su naturaleza jurídica está supeditada a las circunstancias que prevalezcan, toda vez que la Ley General de Bienes Nacionales nos indica que "son bienes de dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos"; pero esta posición la restringe el artículo que se refiere a que estos bienes podrán gravarse con autorización expresa del Poder Ejecutivo; y más aún, otro precepto ya nos coloca en la opuesta posición al afirmar que "son bienes de propiedad privada de la Federación los que hayan formado parte de una corporación pública creada por Ley federal que se extinga".

XVI.—En cuanto al patrimonio de las empresas de participación estatal, no obstante que el Estado figura en estas empresas como accionista mayoritario, existe la participación privada que da lugar a la formación de una auténtica sociedad. Consecuentemente nos adherimos a la afirmación de que el patrimonio social es el conjunto de bienes y derechos de la sociedad, y su funcionamiento está supeditado a los lineamientos del derecho común.

XVII.—No obstante las competencias ya señaladas, la Ley de Ingresos de la Federación para 1965 y el Presuuesto de Egresos de la Federación para el mismo año, otorgan en su contenido relativo amplias facultades de aspecto financiero a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La función de esta Dependencia dentro del control financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es por su aspecto fiscalizador, primordial y básica, toda vez que de acuerdo con las leyes de la materia, ninguna erogación, ningún ingreso, ningún subsidio, son realizables fuera de la órbita de la Tesorería de la Federación con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda.

XVIII.—En suma podemos decir, que la Junta de Gobierno, órgano dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de las facultades que le otorga el Decreto que la crea, controla administrativa y financieramente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es decir, controla el manejo y la exacta aplicación de sus finanzas.

XIX.—La Secretaría de la Presidencia, planea y vigila la inversión de estos organismos, impidiendo cualquier desvío de los recursos públicos.

XX.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las leyes ya citadas y a partir de su promulgación, es la Dependencia en cuya competencia se han centralizado las máximas facultades del control financiero de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

BIBLIOGRAFIA

- Dr. Andrés Serra Rojas.—“Derecho Administrativo”.
- Lic. Alfonso Nava Negrete.—“Derecho Procesal Administrativo”.
- Lic. Alfonso Nava Negrete.—“Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado”. Revista de la Fac. de Derecho, No. 57.
- Alberto Demicheli.—“Los Entes Autónomos”.
- Adolfo Posada.—“Tratado de Derecho Político”.
- Benjamín Villegas Basavilbaso.—“Derecho Administrativo”.
- Lic. Eduardo Bustamante.—“Significado Económico del Patrimonio del Estado”.
- Enrique Sayaguéz Lasso.—“Tratado de Derecho Administrativo”.
- Lic. Gabino Fraga.—“Derecho Administrativo”.
- Gastón Jeze.—“Derecho Administrativo”.
- Gastón Jeze.—“Principios Generales del Derecho Administrativo”.
- Héctor Cámara.—“Sociedades de Economía Mixta”.
- Harold Koontz y Richard W. Gable.—“La Intervención Pública en la Empresa”.
- Juan Luis de la Vallina Velarde.—“La Desconcentración Administrativa”. Revista Administración Pública Española, No. 35.
- Miguel S. Marienhoff.—“Tratado del Dominio Público”.
- Manuel María Diez.—“Derecho Administrativo”.
- Rafael Bielsa.—“Derecho Administrativo”.
- Rafael Bielsa.—“Principios Generales de Derecho Administrativo”.
- Rafael Bielsa.—“Ciencia de la Administración”.
- Revista Patrimonio de México No. 11.—Sría. del Patrimonio Nacional.
- Lic. Roberto L. Mantilla Molina.—“Derecho Mercantil”.
- Sabino Alvarez Gendín.—“Tratado General de Derecho Administrativo”.
- Lic. Sealtiel Alatríste Jr.—“La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados”.—Revista de la Fac. de Derecho, número 51.
- William A. Robson.—“Nacionalización de la Industria y Propiedad Pública”.
- Waline M.—Theorie General de Droit Administratif.

LEGISLACION

- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1965.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1965.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Constitución Política Mexicana.
- Decreto de marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Decreto que modifica y adiciona el Decreto de marzo de 1959.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Ley de Cámaras de Comercio e Industria.

INDICE

Págs.

CAPITULO I

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1.—Organización Administrativa Centralizada	13
2.—Organización Administrativa Descentralizada	23
3.—Empresas de Participación Estatal	32
4.—Empresas Públicas	57
a) Noción.	
b) Naturaleza jurídica.	

CAPITULO II

CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

-Control Administrativo	77
Tutela Administrativa	87
Control y Tutela Administrativa en el Derecho Mexicano	97
Exámen de la Ley para el Control de los Organismos Descen- ralizados y Empresas de Participación Estatal	111
Régimen actual.	

CAPITULO III

ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL

1.—Secretaría del Patrimonio Nacional	125
—Junta de Gobierno	133
—Proyectos	143

CAPITULO IV

CONTROL FINANCIERO

onio de las Empresas Públicas	169
cepto.	
raleza jurídica.	
ncionario	183
ía de la Presidencia.	
de Hacienda y Crédito Público.	
os de la Federación para 1965	194
.....	199
.....	203
.....	205