

600<sup>A</sup>  
2<sup>es</sup>



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

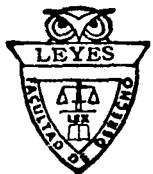
**"LA DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES  
PARAESTATALES EN MEXICO"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**CARLOS MEMIJE CALVO**



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

<b>I.- EL ORGANO EJECUTIVO EN MEXICO</b>	
1.1.- Concepto, Base Constitucional	1
1.2.- Composición e Importancia en el Estado Mexicano	14
1.3.- Funciones Constitucionales:	18
A) Representante del Estado	19
B) Gobierno - Administración	20
1.4.- Administración Pública:	23
A) Centralizada	27
B) Descentralizada	33
<b>II.- SEGUIMIENTO HISTORICO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO</b>	
A) Constitucional	40
2.1.- Constitución de Cádiz 1812	40
2.2.- Constitución Federal 1824	41
2.3.- Constitución Centralista 1836	42
2.4.- Bases Orgánicas 1843	43
2.5.- Acta de Reforma 1847	44
2.6.- Bases para la Administración de la República 1853	44
2.7.- Constitución Liberal 1857	45
2.8.- Constitución de 1917	45
B) Legal	46
<b>III.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCION MEXICANA VIGENTE.</b>	
3.1.- El Artículo 90 Constitucional	85
3.2.- Organismos Descentralizados	90
3.3.- Fideicomisos Públicos	102
3.4.- Empresas de Participación Estatal. Concepto.	110

<b>IV.- LA DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO.</b>	
4.1.- Razones Políticas y Económicas de la Desincorporación de las Entidades Paraestatales.	118
4.2.- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986 como Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional y su Reglamento.	126
4.3.- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.	144
<b>V.- CONSIDERACIONES FINALES.</b>	154

## I.- EL ORGANO EJECUTIVO EN MEXICO

### 1.- CONCEPTO Y BASE CONSTITUCIONAL.

El Estado, como modo de ser o estar organizada políticamente una comunidad humana, requiere de una autoridad que distinga a gobernantes y gobernados, de ahí que el Estado cuente entre sus elementos componentes, además del territorio y la población, con un gobierno dotado de un poder y con miras al bien común, ésto es, buscar satisfacer las necesidades de todos los habitantes que conforman la población.

En nuestros días se admite la palabra estado para designar una comunidad política total, tal vocablo, de acuerdo a su evolución histórica, tiene un significado preciso ya que denota la organización política suprema de un pueblo; lo que nos da a conocer la situación en que se encuentra una cosa, que en este caso es la sociedad.

Jorge Jellinek hace una distinción entre el concepto social y el concepto jurídico del Estado; en el primero señala que "el Estado como fenómeno social tiene como objeto aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado" (1), en el segundo, este autor expresa el carácter que tiene el Estado como sujeto de derechos y deberes, de ahí que

---

(1).- González Uribe Héctor "Teoría Política".- Edit. Porrúa, México 1980, Pag. 155

"La acepción jurídica del Estado tiene como objeto el conocimiento de las normas jurídicas que determinan y sirven de pauta a las instituciones y funciones del mismo, así como de las relaciones de los hechos reales de la vida del Estado con aquellos juicios normativos sobre los que se apoya el pensamiento jurídico" (2).

Las definiciones jurídicas del Estado son aquéllas que derivan de la escuela del formalismo jurídico; así por ejemplo para Kelsen el Estado es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental.(3) Giorgio del Vecchio considera que el Estado está constituido por la referencia a un centro común de las determinaciones jurídicas que constituyen un sistema.(4)

Para Aristóteles el Estado (La Polis) es una multitud de hombres suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para vivir bien. El bien común constituye desde entonces el elemento indispensable para la caracterización de todo recto orden político.(5)

Para el Francés Maurice Hauriou el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de

- (2).- "Teoría General del Estado".- Editorial Albatros. Buenos Aires Argentina, 1981, Págs. 102 y 103.  
 (3).- Op. cit pág. 155  
 (4).- Idem Pág. 155  
 (5).- Idem Pág. 155

la cosa pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien.(6)

Herman Heller define al Estado como una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio.(7)

El Estado se concibe como "una corporación territorial, que actúa y se manifiesta en un espacio una determinada circunscripción territorial y se conduce en forma autónoma e independientemente".(8)

El maestro Miguel Acosta Romero define al Estado como la Organización Política soberana de una Sociedad Humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. (9)

- 
- (6).- Serra Rojas Andrés.- "Ciencia Política". Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1980. Pág. 288.
- (7).- Op Cit. Pág. 157.
- (8).- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV E-H Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1985; 1a. Edición. Pág. 104.
- (9).- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1981. Pág. 83.

El Dr. Burgoa nos define al Estado como "una Institución Pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de Derecho. (10)

Podemos concluir, que el Estado es la organización de la sociedad, en un área geográfica determinada, apoyado en un sistema legal establecido, que regula la conducta de los hombres que integran esa sociedad.

El Estado actúa por medio de sus órganos, y es a través del derecho que éstos a su vez crean; claro que dependerá de situaciones jurídicas determinadas y corresponderá al legislador encomendar a cada uno de ellos diversas tareas de interés público. El órgano, es una creación jurídica y corresponde a la Ley darle vida jurídica; es decir, mientras esté vigente la ley éste perdurará. Todos los órganos, que en su conjunto forman la organización del Estado, requieren de un titular o titulares, a los que denominamos funcionarios o servidores públicos, quienes están obligados a cumplir con un mandato de ley en el ámbito de la competencia que les haya sido asignada, y quienes se renuevan bajo una política práctica.

El Estado va a llevar a cabo sus actividades orientadas hacia el cumplimiento de sus fines; ve la necesidad de especificar sus actividades, en base a una especie de

(10).- Burgoa. O. Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1989. Pág. 75.



distribución del trabajo; de ahí que se hable de una "división de poderes", entendida como diversidad de funciones y que constituye una limitación interna del poder público.

Los diversos tratadistas a quienes ha preocupado la división de poderes sostienen que la función de administrar, legislar y juzgar deben corresponder a instituciones diversas.

Montesquieu es el principal exponente de la teoría de la separación de poderes, la idea básica de este autor fue la de asegurar la libertad del hombre y la necesidad de evitar la concentración del poder en una sola persona. (11)

Para Locke los poderes son: el legislativo donde considera la primacía de la Ley sobre los otros poderes; el poder ejecutivo quien se va a encargar de ejecutar las leyes asumiendo la prerrogativa de proteger intereses privados y públicos; y por último considera al poder federativo quien tendrá a su cargo las relaciones exteriores, hacer alianzas, tratados y demás funciones diplomáticas. (12)

Por su parte Montesquieu reunió en un sólo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores (lo que en el postulado de Locke considera poder federativo) y distingue la función jurisdiccional de la función ejecutiva respetando la

---

(11).- Op Cit. Pág. 559.

(12).- Idem Pág. 559.

función legislativa, surgiendo así la clásica división tripartita en: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.(13) Sin embargo, actualmente podemos decir que cuando se habla de un poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial no estamos refiriéndonos a 3 poderes diferentes del Estado, sino a cómo se manifiesta el poder del Estado para la realización de sus objetivos propuestos, recordemos que el poder del Estado es uno solo, de ahí que es mejor referirse a la diversidad de funciones del Estado.

México adopta este principio, en el Artículo 49 de nuestra Constitución Política que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución se va a encargar de organizar y de distribuir las funciones de cada uno de ellos; así, la función primordial del PODER LEGISLATIVO estriba en la creación de la ley, que es una norma de carácter general y abstracto, asimismo le indica el procedimiento a seguir para ello.

En México el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, la Cámara de Diputados está compuesta por representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres

---

(13).- Idem Pág. 559.

años, la Cámara de Senadores está integrada por dos miembros por cada Entidad Federativa y dos por el Distrito Federal.

El Poder Judicial va a llevar a cabo la función jurisdiccional consistente en dirimir los conflictos que se presentan ante los tribunales, es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia, el artículo 94 de nuestra Carta Magna nos señala su forma de integración con una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito y en Juzgados de Distrito.

En muchos países incluyendo el nuestro, el poder judicial realiza lo que conocemos como control constitucional, al respecto el Dr. Ignacio Burgoa señala que al ejercer esa función se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento, asimismo -señala este autor- el Poder Judicial Federal se coloca en una relación Política con las demás autoridades del Estado, federales y locales; el objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. (14)

---

(14).- Burgoa O. Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México 1985. 6a. Edición. Pág. 810

Dentro de esta clásica división de Poderes, nos resta hablar del Organó Ejecutivo, se puede decir que es el eje sobre que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan y éstas no se ponen en práctica, la actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder que jamás podrá constituirse de otra manera. (15)

#### EL ORGANÓ EJECUTIVO EN MEXICO.

El Organó Ejecutivo es un órgano político del Estado, encargado de representar y de defender internacionalmente los derechos soberanos del pueblo y dirigir la Administración Pública para la oportuna prestación de servicios públicos y el debido cumplimiento de las leyes para realizar los objetivos propuestos por la Constitución.

El órgano ejecutivo dentro del sistema político mexicano, es muy importante, ya que este órgano ha ido aumentando en buena medida sus atribuciones; algunos autores, como Antonio Carro Martínez, asientan que el robustecimiento del Ejecutivo se debe a tres funciones principalmente:

---

(15).- Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo".- Revista de Estudio Político, Madrid Núm. 98, 1958. Pág. 113.

- a) El poder total de la fuerza militar en sus manos;
- b) La Diplomática, y
- c) La planificación y como colorario la concentración del poder Económico. (16)

En México durante los veinticinco años que transcurran de 1950 a 1975, el poder ejecutivo ha acrecentado su competencia algunas nuevas funciones, en general se puede afirmar que esos veinticinco años han reafirmado la posición del presidente mexicano como el centro del poder en nuestro sistema político-constitucional. El presidencialismo en nuestro país adquiere prestigio debido al general Lázaro Cárdenas (1934-1940), ya que este presidente reorganizó el partido dominante, a las clases obreras y campesinas y tuvo un diálogo constante con la gente.

Las características del poder ejecutivo mexicano, de acuerdo a nuestra ley fundamental vigente son:

- Es unitario conforme lo establecido por el artículo 80 de nuestra Carta Magna, en otros tiempos se discutió ampliamente respecto si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado, en el fondo del asunto vibraba la

---

(16).- Op Cit. Pág. 122.

inquietud por no crear un ejecutivo fuerte. Actualmente, este tipo de discusiones han sido superadas en nuestro país y se acepta al ejecutivo unipersonal.

- Es electo directamente por el pueblo para un período de 6 años en los términos que disponga la ley electoral (artículo 81 Constitucional) y fue hasta la actual constitución cuando se adoptó este sistema de acuerdo con la proposición que se encontraba en el proyecto de Don Venustiano Carranza.

Su elección directa tiene la ventaja de que accede al cargo de presidente quien obtiene la mayoría de votos populares, en nuestro país el artículo 83 constitucional establece que el ciudadano electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el cargo de Presidente de la República, la No reelección es uno de los postulados más importantes de nuestro sistema, al cual se debe en parte la estabilidad del país en los últimos años.

De la organización y las relaciones que guardan entre sí los órganos del Estado depende su forma de gobierno, Jorge Carpizo al abordar el tema nos dice que un sistema de gobierno es la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la

realización estatal(17), asimismo indica que las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo determinan el sistema de Gobierno, en los distintos Estados; y en la actualidad, existen dos: el Parlamentario y el Presidencial, este último adoptado por nuestro país. Veamos las principales características de cada uno:

En el Sistema Parlamentario:

a) Los miembros del Gabinete (Gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo);

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El poder ejecutivo es doble: Existe un jefe de estado que tiene funciones de representación un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el Gobierno;

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía a quien se le denomina Primer Ministro, este es líder del partido mayoritario.

---

(17).- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Serie G. Estudios Doctrinales 48. UNAM, México 1980. Pág. 80.

e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al Gabinete.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control.

Este sistema ha sido adoptado por países como Gran Bretaña, Italia, Canadá, Australia y La India.

La diferencia del parlamentario con el sistema Presidencial, es muy notoria, veamos las características de este último:

a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente,

b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo lo que le da independencia frente a este poder.

c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

d) El Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.



e) El Presidente ni los Secretarios pueden ser miembros del Congreso.

f) El Presidente puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle voto de Censura.

Este sistema ha sido adoptado por Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Venezuela, Argentina y México.

El Organó Ejecutivo ejerce, en coordinación con el Legislativo y el Judicial el poder público del Estado a través de la actuación de un conjunto de dependencias estructuradas jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado, este órgano político del Estado, es el encargado de representar y de defender internacionalmente los derechos soberanos del pueblo y de dirigir la administración pública para la oportuna prestación de servicios públicos y el debido cumplimiento de las leyes y realizar los objetivos propuestos por la Constitución.

México se constituye, de conformidad con el artículo 40 Constitucional, en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida en la

Constitución Mexicana Vigente de 1917, y en ella el ejercicio del poder ejecutivo recae en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 80 de nuestra Carta Magna, ya transcrito.

#### 1.2. COMPOSICION E IMPORTANCIA DEL ORGANO EJECUTIVO EN EL ESTADO MEXICANO

A través de las diversas Constituciones que ha tenido nuestro país se ha regulado de diversas maneras la composición del Organo Ejecutivo, en 1814, por ejemplo el ejecutivo era colegiado, ya que se estableció que estaría compuesto por 3 individuos que se alternarían la titularidad del poder por cuatro meses cada uno hasta finalizar el año, esto se conoció como Supremo Gobierno.

Esta Constitución fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la carta de Apatzingan careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituí, las circunstancias impidieron su actuación. (18)

---

(18).- Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México" 1808-1987.- 14a. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 149.

Con la Constitución Federal de 1824, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona; es entonces a partir del México independiente cuando nuestra historia consagra dentro del campo constitucional la figura del Ejecutivo Unipersonal.

La Constitución que actualmente nos rige -la del 5 de febrero de 1917- recoge el mismo contenido del artículo 75 antes mencionado; en su artículo 80 que a su letra dice:

" Se deposita al Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

este artículo no deja duda alguna en cuanto a que el órgano ejecutivo es unipersonal, es unitario, recae únicamente en el Presidente de la República. Sin embargo, para manejar aspectos tan numerosos e importantes, éste cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos, que dependen de él con sus auxiliares cuya organización podemos dividir en 2 campos: el de las instituciones administrativas centralizadas y en el de las instituciones paraestatales que más adelante detallaremos.

Los colaboradores, del Presidente en su conjunto, forman su gabinete, éste es la reunión de quienes lo asesoran sobre los puntos que él desea, se compone de Secretarios de Estado, Jefes

de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República y otros funcionarios. El gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares, la agenda del gabinete es determinada por el Presidente. (19)

En las diversas formas políticas y sociales se advierte una diferencia entre gobernantes y gobernados; por la naturaleza propia del hombre y por encontrarse inmerso en una sociedad, requiere de un poder para hacer posibles las relaciones humanas; le es preciso sujetarse a un orden jurídico y social y necesita, como integrante de este grupo humano que es la sociedad, entregar la dirección para alcanzar los fines propuestos por el Estado, a Organos a los que reviste u otorga suficiente autoridad para una esencial continuidad de la vida social en una comunidad.

Las formas de Gobierno y las formas de Estado responden a conceptos o acepciones muy diferentes; al Gobierno lo consideramos como el conjunto de los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes y a realizar los atributos fundamentales del Estado; la forma de Gobierno es la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que lo componen.

---

(19.- Carplzo, Jorge.- "El Presidencialismo Mexicano". Edit. Siglo XXI.- 5a. Edición. 1975, Pág. 63.

Por Gobierno debemos entender según el Dr. Ignacio Burgoa "El conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece".

La acepción dinámica del Gobierno se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad. (20)

También ha sido definido como el conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público; conjunto de instituciones de individuos que están por encima de los demás, o sea que ocupan el vértice dentro de la estructura jerárquica total. (21)

La palabra gobierno se identifica con el órgano u órganos que constituyendo un centro de unidad asumen la representación de la organización política. (22)

Cuando nos referimos al Estado, estamos hablando de una forma de estar organizada políticamente una comunidad humana; el Estado está compuesto por tres elementos que son: Territorio, Población y el Gobierno de lo que podemos concluir que el Gobierno es una parte del Estado y que el Estado es un todo.

---

(20).- Op cit. Pág. 830.

(21) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIII.- Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1965.

(22).- Op cit. Pág. 136.

Como forma de Estado entendemos entonces las distintas formas que una nación puede adoptar, no sólo por la diversa estructura de sus órganos sino por la división o desplazamiento de sus competencias.

En los estados federales con régimen presidencial, el Presidente de la República tiene un doble carácter o función ya que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; se reúne en un solo individuo esta doble investidura; diferencia que lo caracteriza respecto de los regímenes parlamentarios, según hemos analizado.

### 1.3 FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO.

El Organó Ejecutivo tiene una autoridad o como lo concibe la Constitución es un poder, esta autoridad en el Estado no es más que una exteriorización particular del complejo problema de la autoridad en la vida social; en todos los grupos humanos existe una autoridad, por ejemplo un padre de familia, es autoridad en el interior de ella. El tema de la autoridad o poder ha sido discutido en cuanto a su denominación más adecuada; pero los grandes tratadistas especialistas en materia Constitucional y Administrativa coinciden en que el Poder Ejecutivo tiene encomendadas dos tareas principales que son: Gobierno-Administración, y la Representación como Jefe de Estado.

#### A) REPRESENTACION DEL ESTADO.

Como Jefe de Estado el Presidente representa a toda una nación ante el exterior, teniendo todas las funciones inherentes a su investidura, le incumbe la dirección de la política nacional e internacional, mediante la adopción de decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinentes.

Entre las principales facultades con que cuenta el Presidente mexicano respecto a las relaciones exteriores destacan:

- La representación del país hacia el exterior, sus actos en materia internacional se repuntan directamente actos del Estado.
  
- Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado de la República. En México el tratado es derecho interno de acuerdo con el artículo 133, pero para serlo, tiene que respetar íntegramente la Constitución.
  
- Es quien construye la política internacional; reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza

las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

Conforme a lo establecido por el artículo 89 fracción III Constitucional, el Presidente tiene la facultad para nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado de la República.

B) GOBIERNO-ADMINISTRACION.

Las líneas de actividad política y administrativa las lleva a cabo el Presidente de la República pero como Jefe de Gobierno encabezando toda la administración pública.

Gobernar a los hombres es sin duda una tarea muy difícil; sin embargo, es muy importante y trascendental, se gobierna bajo preceptos y órdenes que por ser dirigidos a la sociedad crean un deber ético de obedecer (23), el Gobierno se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos y se refiere al funcionamiento general del Estado, el Gobierno como parte integrante del Estado entre otros muchos aspectos abarca el de la economía, ya que el Estado a través de su Gobierno planea y lleva a cabo la conducción de la política económica general del país.

---

(23).- Op cit. Pág. 307.



Entre las tareas que le corresponde al Gobierno encontramos las de dirigir, orientar y coordinar las actividades públicas y privadas, el Gobierno de un país dirigirá su destino por medio del mandato que le otorguen sus gobernados, así como sustentados en normas, leyes, decretos, órdenes y decisiones administrativas ya que dentro de los objetivos propios del Gobierno encontramos la creación de un orden jurídico.

En México, el órgano ejecutivo es el encargado de llevar a cabo gran parte de éstas funciones como Jefe del Gobierno y responsable de la administración.

Administrar implica servir, manejar o mandar, y el poder ejecutivo por ende entraña el poder administrativo, es decir le corresponde la función administrativa del Estado. La actividad del poder ejecutivo es destacadamente administrativa, la administración general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, ó de un Estado. (24)

La administración va aparejada con el gobierno, ya que la autoridad pública cumple su misión por medio de la administración de los servicios públicos, se trata pues de proveer por medio de

---

(24).- Op cit. Pág. 142.

los recursos humanos, financieros y técnicos la satisfacción de los intereses tanto materiales como de otra naturaleza que requiere el bien público temporal.

Los servicios públicos constituyen una administración de las cosas, esto supone una serie de procedimientos en los que interviene la organización administrativa que va desde la selección de intereses que han de ser administrados, hasta la administración de personal; no hay que olvidar que tanto la administración como el gobierno están sometidos a una ley fundamental, gobernar y administrar no tienen más sentido y valor que el servicio a la comunidad.

Dentro de las funciones del Estado, la administrativa, se realiza bajo un orden jurídico, por lo tanto está subordinada a la Ley, (25) ya que existen una serie de condiciones y límites, la función administrativa implica un medio necesario que hace posible la ejecución de una ley, al Poder Ejecutivo le corresponde ejecutar todos estos actos que impliquen una labor administrativa como son planear, organizar, dirigir, coordinar, aleccionar personal y hacer toda una programación y presupuestación.

La realización de actividades por medio de las cuales el Estado provee la satisfacción de las necesidades públicas caracteriza a la función administrativa, ésta es muy rica y

(25).- op cit. Pág. 568.

compleja, se auxilia para ello del orden y paz establecidos y de la ayuda de los particulares, esta función que es encabezada por el Poder Ejecutivo se realiza por una serie de órganos coordinados y bajo una obediencia jerárquica, (26) esto es lo que integra la llamada Administración Pública que más adelante la detallaremos.

La Administración a cargo del Estado reviste un interés muy importante, sobre todo en el tiempo en el que vivimos, ya que de ello depende la buena marcha de la comunidad estatal, esta tarea, incomparablemente importante, le corresponde al Poder Ejecutivo, en ella está en juego el destino total de una comunidad que se ha venido desarrollando a través del tiempo y las circunstancias; la gran sociedad de México.

#### 1.4. ADMINISTRACION PUBLICA

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, (27) ésta ha existido desde la antigüedad se entiende como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que

- (26).- Acosta Romero, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- 4a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1981. pág. 64.
- (27).- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1987.

no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos Personales,
- b) Elementos Patrimoniales,
- c) Estructura Jurídica y
- d) Procedimientos Técnicos.(28)

El maestro Gabino Fraga le dá el nombre de Organización Especial a la Administración Pública y desde el punto de vista formal la define como "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales."(29), además la considera como una de las partes más importantes de uno de los poderes en la que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir el poder ejecutivo al que nos hemos referido.

Administración Pública nos va a dar a entender el conjunto de acciones que realiza el Estado a través de uno de sus órganos, y que dentro de nuestra legislación le corresponde al órgano

---

(28).- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Edición Edit. Porrúa, México 1983.

(29).- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 28a. Edición. Edit. Porrúa, México 1989. Pág. 119.

ejecutivo por ello se le identifica con él y con todos los órganos que dependen de él, por lo que se entiende funcionalmente como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese ramo, los cuales serán los encargados de conseguir los fines múltiples y complejos que se logran de manera armónica y coordinada, para que pueda alcanzar los fines propuestos, cuenta con toda una estructura jurídica y con varios elementos tanto personales como materiales y que de manera conjunta ayudan a la Administración, para ello necesita organizarse con el fin de realizar su actividad rápida y eficazmente, ya que como todo elemento del Estado requiere de un orden adecuado a través de formas de organización que den respuestas congruentes a las necesidades del país en un momento determinado.

La Administración Pública crece, esto es un hecho, debido al crecimiento de la población como uno de los factores al que el Estado debe proporcionar más servicios públicos, llevándolo a metas de progreso y bienestar para la población; es así que, en su momento, hubo necesidad de crear varios Departamentos Administrativos y Secretarías dedicadas a un ramo específico para cumplir con nuevos cometidos; es así como la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a problemas nuevos y cada día más diversos y buscar la aplicación de métodos que satisfagan las necesidades con eficacia y que a la vez se coordinen con los diversos órganos que la componen.

Hemos señalado que conforme a nuestra Constitución y por adoptar un sistema de gobierno republicano, al órgano ejecutivo le corresponde la función administrativa del país, al mismo tiempo que se le otorgan facultades para el nombramiento de sus colaboradores que conforman su grupo de trabajo y de despacho en las diversas ramas de la administración pública fungiendo como auxiliares; el único responsable ante la nación es el Presidente de la República, a ningún otro órgano le corresponde la realización de esas tareas en la vía administrativa dado que es él quien tiene contacto permanente con la realidad socio-económica y es el mejor capacitado para afrontar la diversificada problemática del país y tomar las medidas idóneas que requieren las actividades gubernativas.

La Administración Pública está íntimamente relacionada con el Derecho Administrativo, su actividad además es cambiante en todos sus ámbitos tanto en lo político, como en lo económico y lo social, la Administración Pública actúa a través de una serie de actos que generalmente crean una situación jurídica concreta pero todos encaminados a una sola finalidad que es cumplir con los fines del Estado en todas las diversas ramas de la Administración.

**ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA**

La Administración Pública se divide en Centralizada y Descentralizada, también llamada a esta última paraestatal, este estilo de organización constituye parte del derecho administrativo, disciplina encargada de su estudio y desenvolvimiento, la cual no puede estar alejada del orden jurídico.

La Administración Centralizada esta integrada por el conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa y que están coordinados tanto en estructura, como en acción. Esta organización tiene el efecto de conformar a los órganos de la administración de tal manera que, aisladamente, resultaría incomprendible su actuación, es decir, existe un centro del que surgen distintas líneas o grados con funciones específicas pero que son ordenadas por un centro o jerarca, esto es, hay una jerarquía administrativa en forma de coordinación. El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima Casa de Estudios nos señala que la centralización administrativa consiste en: "La dependencia de las unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo que en el orden administrativo mexicano es el Presidente de la República".(30)

---

(30).- Instituto de Investigaciones, Jurídicas.- UNAM. "Diccionario Jurídico". Tomo A-Ch. 2a. Edición, México, D.F. 1987.

Centralizar es reunir toda la organización administrativa en el Gobierno, que en el caso de nuestro país recae en el Poder Ejecutivo, el cual funciona a través de un conjunto de órganos enlazados bajo la dirección de un órgano central único, apoyados por la diversidad de funciones e impulsados por los directivos superiores, quedando a cargo de los inferiores la ejecución de los actos.

Para su funcionamiento existe un régimen jurídico encargado de fijar los caracteres de sus elementos, la facultad de mando se concentra en el Poder Ejecutivo, las autoridades inferiores sólo actúan a nombre y por instrucciones recibidas por los órganos superiores.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos conservan una misma situación de dependencia, dependiendo de la estructura orgánica de la unidad, hasta llegar a la cúspide, en que se encuentra el Jefe de la Administración Pública que como hemos dicho anteriormente, en nuestro país recae en el Presidente de la República en quien se concentran las facultades de decisión y mando como autoridad superior; este orden jerárquico tiene por objeto unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.



En otras palabras, la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen, entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al Ejecutivo, de coordinación frente a las demás Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno de cada uno de ellos.

La relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad que llevarán a cabo las decisiones, desde la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en las empresas privadas es evidente que las escalas jerárquicas se dan desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría. La relación jerárquica en el poder ejecutivo es un instrumento jurídico, político, administrativo, que como afirma el Dr. Acosta Romero, se presenta en todas las formas de organización, la centralizada y las variantes de la llamada Paraestatal según se desprende del estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(31)

La relación jerárquica, es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para

(31).- Acosta Romero, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición. México 1983. Pág. 70

determinar los órganos superiores, coordinados e inferiores mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de las mismas, una relación jerárquica implica Poder de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, y sobre todo, resolver conflictos de competencia.

La mayoría de los autores coinciden al afirmar, que la relación de jerarquía implica una serie de derechos y deberes correlativos entre las personas que desempeñan, como titulares, los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados y que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, es una relación bilateral.

En México los titulares de las unidades administrativas que componen la organización administrativa centralizada federal son:

La Presidencia de la República.

Las Secretarías de Estado.

Los Departamentos Administrativos y

La Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República desde el punto de vista administrativo es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no sólo de la administración centralizada sino que también de la llamada administración paraestatal; pero este individuo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que le corresponden dentro de la administración pública, es por ello que para el despacho de los asuntos de la Presidencia ésta cuenta con una Secretaría Particular, con el Estado Mayor Presidencial y con una Secretaría Privada; estas unidades administrativas no están catalogadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la actualidad la Administración Pública Federal Centralizada cuenta con 18 Secretarías de Estado y 1 Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública establece el orden de dichas dependencias señalando también en la misma las atribuciones que le corresponden a cada una.

Papel de suma importancia tienen en nuestro sistema Secretarías de Estado, ya que son órganos superiores administrativos, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de ramas especializadas de la actividad del Estado; cada dependencia cuenta con un titular que es

nombrado y removido libremente por el Poder Ejecutivo de acuerdo con las facultades que al respecto le otorga la Constitución Política de nuestro país.

La labor de la Secretaría de Estado entraña una actividad de índole política, ya que sus acciones van acordes con las que sustenta el titular del Órgano Ejecutivo; las Secretarías se rigen también por reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios-circulares, acuerdos, decretos y órdenes del Presidente de la República, internamente cada Secretaría esta estructurada en una serie de órganos inferiores, existen en cada una de ellas diferentes subsecretarios cuyas funciones van a estar señaladas por su reglamento interno.

Igualmente, el Presidente de la República cuenta con Departamentos Administrativos, cabe señalar, que durante el desarrollo del presente trabajo, sólo exista 1 departamento administrativo, que como hemos señalado es el Departamento del Distrito Federal (DDF), éste es un órgano de administración superior equiparado a una Secretaría de Estado, anteriormente el Departamento de Estado -como también suele llamarse se encargaba de cuestiones técnicas administrativas fundamentalmente. (32)

---

(32).- CFR. Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México 1983. Pág. 125.

El número de las unidades administrativas en este tipo de organización es muy variable, dependerá de cada país debido a las diversas actividades y problemas que el gobierno tenga que hacer frente.

La evolución de la Administración Pública ha impuesto la creación de nuevos elementos administrativos en México, está operando la Reforma administrativa a partir de 1977.

El Procurador General de la República es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías, la Procuraduría General de la República y su titular, tienen igual rango político-administrativo que las secretarías y departamentos de Estado, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece el mismo rango con las demás dependencias por lo que la Procuraduría General de la República forma parte de la estructura Central de la Administración Pública Federal.

#### ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA

La Descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública para desarrollar actividades que le competen al Estado, o

que son de interés general en un momento dado, ésta administración se desarrolla a través de organismos creados especialmente para ello ya que están dotados de personalidad jurídica propia, un patrimonio propio y también un régimen jurídico propio.

Descentralizar significa separar del centro, autores de Derecho Administrativo con frecuencia hablan de las mismas denominaciones cuando se refieren a la desconcentración Administrativa ya que tanto Descentralización como Desconcentración tienen características peculiares que las hace ser diferentes.

El estado moderno transforma estructuras y métodos, reparte actividades a entidades que le son propias, entidades que se han ido formando y que responden a diversas denominaciones, ya que se llega a hablar de administración autónoma, organismos autónomos, entidades oficiales, corporaciones de servicios personificados, establecimientos públicos, entidades institucionales, organismos paraestatales, organismos públicos, los cuales son creados para la satisfacción de un interés general y que no forman parte de manera directa, de la organización administrativa central.

La descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, ya que en un sentido jurídico descentralizar es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y

transfiere medios a otras personas jurídicas. Existe lo que denomina autonomía orgánica, a la descentralización se le concibe como un desmembramiento del poder público.

Descentralizar significa transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado. (33)

"Es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa". (34)

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados del hecho de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado; persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada.

De acuerdo con la doctrina existen diversas formas de descentralización; León Duguit sostiene, por ejemplo que existen

---

(33).- CFR.- Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Tomo A-CH 2a. Edición, México, D.F. 1987. Pág. 249.

(34).- Olivera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo".- 3a. Edición.- Editorial Porrúa. México 1972. Pág. 306

la descentralización activa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesión, por lo que respecta a la Descentralización regional ésta se determina por la circunscripción territorial de aplicación del servicio; la funcionalista establece la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del Estado, a los agentes del mismo; la descentralización patrimonial aplicada a la gestión autónoma de un servicio público; y por último la de concesión se concede la explotación del servicio para que un particular lo lleve a cabo. (35)

El maestro Gabino Fraga aporta 3 tipos de descentralización:

- 1.- Por Colaboración,
- 2.- Por Región,
- 3.- Por Servicio.

1.- La Descentralización por colaboración posee una modalidad dentro del ejercicio de la función administrativa, ya que contiene características específicas; este tipo de descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo una mayor injerencia en la vida privada ante la imposibilidad de

---

(35).- Olivera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo". 3a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1972. Pág. 305



crear organismos especializados para resolver los problemas que se le presentan, y debido a ello impone o autoriza a organizaciones privadas su COLABORACION haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa, de ahí que la autorización del poder público constituya un elemento fundamental de la descentralización por colaboración. Un punto fundamental en el ejercicio de esta función administrativa es la facultad de vigilancia y de control que se reserva la Administración Central respecto de las instituciones colaboradoras.

2.- Otro tipo de descentralización es la llamada por Región y 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, esto significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y asimismo una mejor realización de las atribuciones que le corresponden al Estado, cabe señalar que la Legislación Mexicana ha adoptado como descentralización por región a la Organización Municipal, considerando al Municipio como una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes en una determinada circunscripción territorial.

3.- Por último, nos referimos a la descentralización por servicio, cuya característica distintiva consiste en la creación exprefesa de organismos destinados a la prestación de

determinados servicios públicos, entre los que podemos mencionar por ejemplo:

- a) Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- b) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- c) Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) y
- d) La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Andrés Serra Rojas sólo considera dos formas de descentralización. La Regional y Por Servicio.

#### DESCONCENTRACION

Como una manera de distinción de lo que es la descentralización de la desconcentración, diremos que esta última tiene una limitante en cuanto a poder de actuación y de decisión, éstos órganos no están alejados del poder central, este tipo de organización se lleva a cabo con el objeto de descongestionar a los órganos centrales para darle una mejor solución a los asuntos administrativos, y en tanto la descentralización se separa en sus funciones del poder central.

Por lo que podemos concluir que desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores funciones o medios pero sin ser trasladados a otras personas, es decir no hay creación, hay vinculación con el órgano central, sólo existe autonomía técnica.

**CAPITULO II.- EVOLUCION HISTORICO-CONSTITUCIONAL Y LEGAL, DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.**

**A) CONSTITUCIONAL**

Desde el punto de vista histórico, la administración pública en nuestro país, no es de la misma manera como la concebimos actualmente. A lo largo del recorrido histórico, México se ha venido regulando Constitucionalmente de diversas maneras, detallaremos las diversas Constituciones que ha habido desde 1812 hasta la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917 en lo referente a la administración pública.

**CONSTITUCION DE 1812**

La Constitución Española llamada Constitución de Cádiz de 1812 se expidió por las Cortes de Cádiz, en las que participaron representantes de la Nueva España. Este documento establece como forma de gobierno una monarquía, el poder ejecutivo recae en un rey; tuvo vigencia en nuestro país de una manera efímera y parcial, en su artículo 131 fracción XII se faculta a las cortes para fijar los gastos de la Administración Pública.

En esta Constitución observamos que, dentro del título IV "Del Rey", en el capítulo I titulado "DE LA INVIOLABILIDAD DEL REY Y DE SU AUTORIDAD; el artículo 171 fracción XII señala una de las prerrogativas que le compete al Rey, facultándolo para decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la Administración Pública; el artículo 222 de ésta Constitución hace mención de los Secretarios de Estado y del despacho, siendo éstos últimos los que formen el presupuesto anual de los gastos de la administración pública que se estime deban de hacerse por su respectivo ramo, dicha disposición la establece el artículo 227 de esta Ley.

#### CONSTITUCION DE 1824

Esta Constitución establece una república como forma de gobierno, el poder ejecutivo recae en un individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta ley se estableció en el artículo 117 que para los despachos de los negocios del gobierno de la república habría un número de secretarios establecidos por el Congreso General a través de una Ley, también en esta Constitución disponía que el Presidente de la República podía nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, siendo éstos responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra la Constitución.

## CONSTITUCION DE 1836

Esta Constitución estaba compuesta por 7 leyes, el poder ejecutivo recaía en un supremo magistrado denominado Presidente de la República con ocho años de duración, dentro de la tercera Ley que se titula del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de Leyes, en su artículo 44 fracción I señala que corresponde exclusivamente al Congreso General dictar las leyes a que deba arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.

En la 4a. Ley que forma parte de esta Constitución, en el artículo 17 de la misma, dentro de las atribuciones del Presidente de la República, la fracción I, señala que dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

En esta misma ley, en el artículo 31 se establece en su fracción III que los ministros presentaran a ambas cámaras una memoria especificativa del Estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respecto de su ministerio.

## BASES ORGANICAS DE 1843

Esas bases fueron acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos del 15 de junio de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 de ese año (\*), en ese tiempo, el poder ejecutivo recaía en un Presidente de la República y la forma de gobierno que adopta el país es la de una república representativa popular.

En el artículo 66 de las bases antes señaladas se establecen las facultades del Congreso entre las que se encuentran las de dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia, asimismo el artículo 95 señalaba como obligaciones de cada uno de los ministros presentar anualmente a las cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ellas las reformas que estime convenientes.

**ACTAS REFORMA DE 1847**

Las actas de Reforma de 1847 restablecen la urgencia de la Constitución de 1824, en su artículo 17 menciona a Secretarios de despacho, no señala el concepto de una administración pública, sin embargo hace mención a las infracciones que éstos cometan;

**BASES DE LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA 1853**

El 22 de abril de 1853 se dan las Bases para la administración de la República, observamos que en el título aparece la palabra administración, en el artículo primero se establece que habrá cinco Secretarios de Estado:

- 1.-De Relaciones Exteriores.
- 2.-De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- 3.-De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- 4.-De Guerra y Marina, y
- 5.-De Hacienda.



## CONSTITUCION DE 1857

En 1857, Ignacio Comonfort fungía como Presidente sustituto de la República Mexicana, el 5 de febrero de ese año se promulgó la constitución del país, en la fracción II del artículo 85 se establecía que el presidente podría nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho.

## CONSTITUCION DE 1917

Actualmente nos rige la Constitución de 1917, ésta se promulgó el 5 de febrero y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año, esta ley Suprema fue resultado del movimiento revolucionario en el país, ya que uno de los principales postulados de la revolución fue el principio de la No Reelección. Esta Constitución en su artículo 89 señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República autorizándolo para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, al titular del órgano por el que se ejerza el Gobierno del Distrito Federal entre otros.

En esta nueva Ley aparece el artículo 90 que establece 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.

Como podemos observar aunque sea de una manera general, las diversas constituciones que ha tenido nuestro país hacen mención de la administración pública, es decir la forma de organización por parte del gobierno para llevar a cabo sus actividades, con la Constitución del 5 de febrero de 1917, México se ha mantenido en forma estable en el desarrollo de la vida política, social y económica del país. En el capítulo III de este trabajo, nuevamente hablamos del artículo 90 Constitucional el cual será analizado en forma más detallada.

#### B) LEGAL

Estando nuestro país, ante el reto de restablecer en los principales y más relevantes rubros, el orden, dentro de un marco político-administrativo, a principios de 1917, el gobierno al mando de Don Venustiano Carranza, apoyado en la jurada Constitución Política del 5 de febrero de ese mismo año, presenta fundamentalmente las bases para solucionar los problemas más grandes y urgentes del país denotando como idea base, la seguridad de mantener el poder ejecutivo bajo un irrestricto campo de acción en cualquier ramo.

Con la nueva Constitución adquieren importancia e inician un nuevo ritmo de trabajo Departamentos que desempeñaban funciones de índole secundaria y que son elevados al rango de Secretarías, como sucede con la de Educación Pública, por otra parte, crea por ministerio de ley, nuevos órganos administrativos indispensables para alcanzar las amplias metas sociales y económicas de la Revolución. (1)

De esta suerte, a la luz de la propia Constitución de 17, Don Venustiano Carranza manifestó que el Poder Ejecutivo a su cargo, veía la necesidad de formar un proyecto de Ley sobre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proyecto que ya se encontraba en estudio por el H. Congreso. Además, "el grado extraordinario de apremio con que se ha manifestado, principalmente al iniciarse las obras de la reconstrucción nacional, la necesidad de desarrollar las actividades industriales y comerciales del país, motivó la creación de la Secretaría de Industria y Comercio. Se procuró asegurar la mayor suma posible de eficiencia y economía en el desempeño de las labores encomendadas a esta Secretaría y quedó constituida en la forma consignada en el proyecto de Ley Orgánica, sobre Secretarías y Departamento Administrativos, que el Ejecutivo envió al H. Congreso". (2)

---

(1).- López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, p. 106.

(2).- México. Presidentes 1917-1920. Informe del C. Venustiano Carranza leído ante el Congreso de la Unión. Tomo I, pp. 13 y 49.

Todo esto se vino a confirmar, cuando en el Diario Oficial de 14 de abril de 1917, aparece publicada la "Ley de Secretarías de Estado", la cual establecía seis secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento, y finalmente Industria y Comercio. Así como tres departamentos: Judicial, bajo la denominación de Procuraduría General de la Nación; Universitario y de Bellas Artes como Universidad Nacional, y por último, el Departamento de Salubridad Pública. (3) En este sentido quedaban suprimidas las anteriores Secretarías de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes.

Ante tales e importantes cambios en la formación de la administración pública del país, Carranza, tuvo que seguir haciendo frente a numerosos levantamientos de inconformidad que se seguían dando en la República, más aún, no perdió la estructura que habría de dar estabilidad y congruencia a la organización de las Secretarías y Departamentos de Estado, ajustando los negocios exactamente a cada una de ellas, poniendo fin a oficinas innecesarias y estableciendo otras nuevas a fin de dar salida y general entendimiento a los innumerables requerimientos del país. Fué así como en "la turbulencia de este periodo llevó a Venustiano Carranza a crear como los primeros

---

(3).- Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 1917.

departamentos administrativos, un órgano encargado de los Establecimientos Fabriles y militares, otro de Aprovisionamientos Generales y a uno más encargado de la Contraloría de la Federación". (4)

De este modo, el 25 de diciembre de 1917, y con Carranza como Presidente Constitucional, se promulgó una nueva Ley de Secretarías de Estado, (Diario Oficial 31 de diciembre de ese año) en la que se establecieron siete secretarías y cinco departamentos. Las Secretarías fueron: Gobernación, Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria; Comercio y Trabajo. Como Departamentos se establecieron Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de Contraloría. (5)

En otras palabras, al determinarse la creación de los nuevos departamentos en la ley antes señalada, se pudo constatar el impulso prioritario que se le estaba otorgando a la estructuración y final modernización de la administración pública, en lo correspondiente al número de secretarías y ahora también en los departamentos de Estado; reorganizando la

- 
- (4).- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano. UNAM, México, 1971, p. 13.  
(5).- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM, México, 1980. p. 147.

actividad en sus respectivos ramos y permaneciendo estables en cuanto a los cambios que debían sufrir más adelante, en su propia organización interna.

Así pues, de las funciones asignadas a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas, y al Departamento de Aprovevisionamientos Generales, destacaban entre otras, las referentes a: Presupuesto, Bienes Nacionales y Nacionalizados, Estadística Fiscal, Estadística General, Censos, Construcción y reconstrucción de edificios públicos, caminos y carreteras nacionales, obras efectuadas en terrenos nacionales, radiotelegrafía, radiotelefonía, y la referida a la adquisición de los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del Gobierno Federal.

En la misma forma, con la creación del Departamento de Contraloría, se estimó relevante, en cuanto "tendía a moralizar la administración pública y a subsanar ciertas deficiencias y prácticas anticonstitucionales que se habían venido sucediendo en las anteriores legislaturas". (6)

Como era de notarse, Carranza siguió con su afán de mantener y dar a la administración del país un sentido mayoritario, aunque bien se afirmó que, "... la Administración

(6).- Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México; 1821-1940. Ediciones INAP. México, 1984, p.242.

Pública está centralizada en la presidencia, por los amplios poderes y facultades que tiene el Presidente de la República para dirigir la organización administrativa. De ahí que el control de las dependencias de la Administración Pública, así como de las Secretarías y Departamentos, es asumido por el Jefe del Ejecutivo". (7)

En estas circunstancias y ante la titularidad de Venustiano Carranza en la presidencia de la República, se reflejaba aún más, el carácter dualista de la administración pública; dominio político y dirección administrativa, conforme se crearon los nuevos departamentos administrativos, dentro de la propia organización central. (8)

Efectivamente se podía afirmar que "la administración pública mexicana actúa, en todo caso, dentro de los límites de una ley fundamental. Según la Constitución de 1917, en su artículo 90, es facultad del Congreso establecer el número de Secretarías y la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación. Por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se estructura la principal organización de la Administración Pública en Secretarías y Departamentos, con número vario desde 1917. Si bien no existe diferenciación

---

(7).- López Alvarez, Francisco. op. cit., p. 107.

(8).- Citado por Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 241.

jerárquica legal entre las diversas Secretarías, de hecho algunas, por sus funciones adquirieron cierta relevancia sobre las demás". (9)

Ya en el transcurso de 1918 y 1919 la situación en el país, reflejaba parcialmente una estabilidad tanto política como administrativa, pero aún así, se dejaban ver algunas contingencias en contra del actual gobierno, y a las cuales Don Venustiano Carranza, aún siendo presidente constitucional tuvo que hacer frente, declarando además que "... la obra gubernativa ha sido cada vez más amplia, pues los trabajos de reorganización en todos los Ramos, han ameritado empeñosos esfuerzos, a fin de que cada una de las dependencias oficiales, se obtenga el mejor acierto y la eficacia indispensable para el bienestar de la sociedad..." (10)

Bajo estas circunstancias, las discrepancias políticas aumentaron y para fines de 1919, la administración pública se encontraba más apegada al panorama que prevalecía en el país; y sin ninguna variante ni cambios trascendentales en ellas, se siguió trabajando en base a las secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; e Industria, Comercio y Trabajo, asimismo con los departamentos:

---

(9).- López Alvarez, Francisco. op. cit., pp. 108 y 109.

(10).- México. Presidentes 1917-1920. Informe del C. Venustiano Carranza leído ante el Congreso de la Unión. Tomo I, p. 3.



Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares y finalmente, el de Contraloría.

Al finalizar el gobierno de Don Venustiano Carranza, en mayo de 1920, este declaró: "El análisis de la tarea cumplida en cada ramo de la administración, muestra el esfuerzo que se ha requerido para ir coordinando la teoría de nuestras instituciones con la práctica de nuestra vida social, por medio de una labor legislativa en que se integren las conquistas del progreso democrático, con la adecuada evolución del derecho estricto que rige al país..." "Además, se expresaba que "... al tiempo en que concluía una etapa política en la vida de la Nación, se habría otra con nuevos cauces e instituciones". (11)

Al finalizar el año de 1920, el recién electo presidente de la República, D. Alvaro Obregón se dispuso a establecer orden y dar cauce legal a las discrepancias habidas en el marco gubernamental y al mismo tiempo, reforzar los importantes ramos de la administración pública, mediante nuevas disposiciones que habrían de dar como resultado un panorama administrativo de mayor alcance a las necesidades y requerimientos más importantes del país.

---

(11).- Rivas Sánchez, Roberto. op. cit., p. 245.

La idea de Obregón al iniciar su régimen, era darle fuerza a la estructura fundamental de la administración pública, llevando a cabo una obra de reorganización administrativa como única preferencia del Ejecutivo a su cargo (12); en tales circunstancias, en lo correspondiente al número original de secretarías de Estado, expidió un decreto que habría de establecer la denominada Secretaría de Educación Pública, desapareciendo en ese momento el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

Dicha secretaría, tendría como atribución fundamental y a su cargo exclusivo, el ramo de educación en general, como lo era: la propia Universidad Nacional de México, con todas sus dependencias actuales; la Escuela Nacional Preparatoria, Extensiones Universitarias, Dirección de Educación Primaria y Normal, Escuela Superior de Comercio y administración, Departamento de Bibliotecas y Archivos, Departamento de Bellas Artes, Conservatorio Nacional de Música, Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología; El Fomento del Teatro Nacional, entre otros. (13)

---

(12).- México a través de los Informes Presidenciales. "La Administración Pública", Secretaría de la Presidencia, Tomo V, Vol. III, México 1976. pág. 7.

(13).- Diario Oficial de la Federación, 3 de octubre de 1921.

De esta forma, algunas dependencias habrían de ser reorganizadas en sus respectivos ramos y funciones, con el objeto de proveerlas de una completa funcionalidad en torno a la organización que se deseaba de la administración pública.

A pesar de todos los obstáculos principalmente políticos que se presentaban en este periodo, al concluir el cargo de presidente de la Nación, Alvaro Obregón mantuvo sin cambio alguno el aparato administrativo existente, y en base a él, respaldó los cambios estructurales que se requerían.

Para tal efecto, la estructura en las dependencias de Estado se establecía más definida; manteniéndose inalterable ya para concluir el gobierno del General Plutarco Elías Calles; el conjunto de secretarías de Estado, por consiguiente, funcionaban con regularidad: Gobernación, Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Educación Pública; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. De los departamentos administrativos continuaron los de Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; Estadística Nacional, y finalmente, el de Contraloría. Al mismo tiempo se denotaban las primeras entidades paraestatales; por ejemplo, el Banco de México (1925) que poco a poco se transformó en el Banco Central, y que tomaría las funciones de la Comisión Monetaria; se estableció, como se hizo notar, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco de

Crédito Agrícola en 1926, (14), por otro lado, "del gobierno del Distrito Federal se encargó el ejecutivo federal por ley del 20 de julio de 1928". (15).

Finalmente, se habría de tomar "la resolución de crear organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos; debido a las exigencias de la realidad económica y política del país. En consecuencia, el número de dependencias centralizadas creció lentamente en los años pasados, mientras que el sector paraestatal se amplió con un dinamismo que excedió a la capacidad del Estado para controlarlo y programarlo". (16)

Innegable resultaba que, la administración pública en cuanto a capacidad, funcionamiento y estructura iba creciendo, la organización de las dependencias se hizo cada vez más concreta, modernizando ramos, áreas y atribuciones que así lo requerían. Se presentaba pues, a finales de 1928, "un completo desarrollo y continuidad en todos los niveles, llegando a declarar que, durante esta administración, el programa llevado a cabo en el país, había sido considerado como el programa realmente constructivo de la Revolución". (17)

---

(14).- Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México: 1929-1979. UNAM, México 1980, p. 113.

(15).- Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México: 1821-1940. Ediciones INAP, México, 1984, p. 334.

(16).- Ramírez Brun, Ricardo. op. cit. p. 113.

(17).- México 50 Años de Revolución. op. cit. pp. 552-553.

Durante la presidencia del Lic. Emilio Portes Gil (1928-1930), tan solo hubo que hacer frente a ciertas rebeliones y pugnas políticas que en torno a su gobierno se realizaron. La estructura establecida en la administración pública en lo correspondiente a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos permaneció sin alteración alguna.

Sobresalió de manera especial en el gobierno de Portes Gil, la integración del Gobierno del Distrito Federal en un Departamento Central y 13 delegaciones (D.O.F. 31-diciembre-1928) estableciéndose que dicho gobierno, que correspondía al Ejecutivo Federal, se ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. (18)

De este modo, poco se puede hablar del gobierno del Licenciado Emilio Portes Gil, el cual se desarrolló bajo un marco casi sin trasfondo a nivel administración pública, ya que la estructura de esta última se mantuvo disminuida en cuanto a cambios fundamentales; en consecuencia, la modernización de los ramos administrativos se vió casi nula y tan sólo perdurando en sus respectivas atribuciones, la regular funcionalidad de todas y cada una de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos en vigor hasta ahora. No así, en el panorama político -gubernamental, quien presentaba a finales de 1929 y los

---

(18).- La Constitución y el Desarrollo Social en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982; p. 36.

primeros meses de 1930, una nueva elección presidencial, en consecuencia un nuevo titular en el máximo cargo de la Nación.

Una vez que, el C. Ingeniero Pascual Ortiz Rubio asumió la presidencia de la Nación (1930-1932), se vió afectado en un inicio, desde su persona hasta su libre gobernar en el país, teniendo que hacer frente a un panorama político inestable y a una administración pública irregular, en cuanto a la titularidad en el cargo de las respectivas dependencias de Estado.

En cuanto a la administración pública, Pascual Ortiz Rubio en su discurso de protesta (5 de febrero de 1930), señaló: "es oportuno declarar enfáticamente, como uno de los postulados centrales de mi administración que cuidaré con todo empeño competencia técnica; una conducta pública y privada ejemplares y una honradez insospechable, condiciones indispensables para vincular, sobre bases de confianza y de fe, a la sociedad con los hombres del Gobierno". Asimismo: "como un mensaje de esta naturaleza, no sería posible hacer mención, ni aún cuando fuera superficial, de los principales problemas que esperan a la administración pública". (19)

La política del Presidente Cárdenas en todos los ramos de la Administración Pública Federal; se distinguió por el mismo propósito de dar continuidad al proceso revolucionario iniciado

---

(19).- Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966. Tomo III, 1912-1934. Cámara de Diputados, México, 1966, pp. 965-966.

en 1910. (20) De esta forma, al asumir el ejercicio del poder ejecutivo y durante él realiza una vasta labor administrativa, ampliando para ello la estructura misma de la administración pública. (21)

Se reforma la Ley de Secretarías de Estado, transmitiendo a la Secretaría de Gobernación, el ramo correspondiente a Turismo, que antes era competencia de la Secretaría de la Economía Nacional; además, "se crea una Comisión Nacional de Turismo que estará encargada de orientar, regular y coordinar todas las actividades relacionadas con el Turismo en la República". (22)

Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, el presidente Cárdenas promulga otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; estableciendo:

"Artículo 10.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto, que en ciertos ramos deba seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

- 
- (20) La Constitución y el Desarrollo Social en México. SPP, México, 1982, p. 44
- (21) Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940. Ediciones INAP, México, 1984, p. 340.
- (22) Diario Oficial de la Federación, 15 y 18 de mayo de 1935.

Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de la Defensa Nacional  
Secretaría de la Economía Nacional  
Secretaría de Agricultura y Fomento  
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de la Asistencia Pública  
Departamento del Trabajo  
Departamento Agrario  
Departamento de Salubridad Pública  
Departamento de Asuntos Indígenas  
Departamento de la Marina Nacional  
Departamento del Distrito Federal". (23)

Fueron suprimidos el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Departamento de Educación Física y el Departamento de Prensa y Publicidad, cuyas atribuciones pasaron a las Secretarías de Agricultura, Educación Pública y Gobernación, respectivamente.  
(24)

---

(23) Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1939.  
(24) Moreno Rodríguez, Rodrigo, op. cit. p. 150.



La década que siguió a la administración cardenista, se significa por el desarrollo de un proyecto de industrialización para el país y cuyas bases se habían establecido en la década anterior.

En aquella época la intervención del Estado en la economía se acentuó, al mismo tiempo que se desarrolla el sector paraestatal de la administración pública.

El gobierno acude a la contratación de créditos en el extranjero y otorga un financiamiento selectivo a ciertos sectores, canalizándolos principalmente a PEMEX, ferrocarriles, electricidad, carreteras, presas; complejos hidrológicos. Las instituciones de crédito oficial, principalmente NAFINSA, apoyan la creación de nuevas empresas en múltiples aspectos de la actividad económica.

Sobresalen durante la administración del Lic. Avila Camacho (1940-1946), la creación de las Secretarías de Marina y de Trabajo y Previsión Social, así como la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública para dar origen, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El Presidente Manuel Avila Camacho, al protestar ante el Congreso como Presidente, el 10. de diciembre de 1940, mencionó:

"Elevaremos el Departamento de Trabajo a Secretaría de Trabajo y Previsión Social, significando así la importancia que para la nación tiene la dignificación del obrero, su seguridad económica, su perfeccionamiento físico y su rehabilitación intelectual, así como la ventaja que para el país representa la solución acertada de los conflictos del trabajo en los cuales no son sólo las industrias y los obreros los interesados exclusivos; es el bienestar del pueblo entero y los destinos de la República, los que están involucrados en la organización pacífica de las fuerzas productivas.

"Por otra parte el Lic. Avila Camacho veía la urgencia de hacer respetables nuestras marinas de guerra y mercante, por lo que era necesario elevar al departamento respectivo a Secretaría de Estado. Con ello se daba respuesta a una mejor resolución de afrontar la responsabilidad de defensa de nuestras costas y de establecer nuestras propias bases navales, manteniendo incólume la soberanía de la nación". (25)

El Lic. Miguel Alemán Valdez, asumió la presidencia de la República el 10. de diciembre de 1946, tomando las riendas del país, procuró continuar con la línea establecida por su antecesor al cargo; y ante la situación crítica mundial, se dispuso a reordenar todo cuanto fuera necesario para fincar una

---

(25).- México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. Secretaría de Presidencia Tomo 5. Vol. 5. pp. 364-365.

administración pública más estable y adelantada al propio desenvolvimiento de la Nación. Así se expresó al protestar ante el Congreso como Presidente Constitucional, diciendo: "Llevaremos a cabo una reorganización de la Administración Pública Federal con el propósito de satisfacer con más eficacia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto será la creación de dos nuevas Secretarías de Estado: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Las denominaciones de estas dependencias expresan en síntesis las funciones que les corresponderán". (26)

De este modo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es reformada en diciembre de 1946, creándose la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la productividad de los distritos de riego; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general, (27) debiendo ser sometidos a la consideración del propio presidente de la República. (28)

- 
- (26).- México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 5. Vol. IV, Secretaría de la Presidencia. México, 1976. p. 556.
- (27).- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administración del Estado Mexicano. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1971, p. 31.
- (28).- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM. México, 1980, p. 151.

Por otra parte, para la década de los años cincuenta, las empresas estatales de mayor importancia en la economía del país fueron reestructuradas para adecuarlas al desarrollo industrial, como fue el caso de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, la misma Universidad Nacional y la Nacional Financiera. No obstante, se estimó que "la acción gubernamental distó de ser coordinadora y planificada, se dejó a lo coyuntural la creación de nuevas comisiones, empresas e instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión, falta de unidad en la acción y ausencia de control". (29)

Durante la administración del Lic. Adolfo López Mateos se dispuso, por acuerdo publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1959, que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborarán un programa de inversiones. (30)

Dicho acuerdo establecía en su artículo primero: "Las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán elaborar un programa de inversiones que comprenderá los proyectos que pretendan realizar anualmente, durante los años de 1960 a 1964".

---

(29).- Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 364.

(30).- Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1959.

En este sentido este Gobierno proseguía en el intento de estructurar y modernizar la Administración Pública, para adaptarla así a las necesidades políticas, económicas y sociales del país.

Durante este régimen, "en materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del sector público, había venido realizándose hasta entonces por agregación, sin un plan que lo guiase. Entre las casi 300 instituciones estatales y "paraestatales" que había en 1960, era dable encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, objetos de actividad y actualidad o anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía". (31)

Este régimen presidencial, consideró también que el proceso de desarrollo económico y social planteaba, entre otras, la necesidad de activar el crecimiento equilibrado del país; el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, bosques y demás recursos naturales; la continuación del reparto de tierras hasta consumir la Reforma Agraria y el fomento integral de las

(31).- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano, México, 1971. p. 38.

actividades agropecuarias; la creciente electrificación; la industrialización nacional; la ejecución de programas vigorosos de comunicaciones y transportes: la construcción de obras básicas para el desenvolvimiento armónico de los centros urbanos y la mejoría de las comunidades rurales, así como el fortalecimiento de la balanza de pagos.

A la toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el C. Gustavo Díaz Ordáz (1964-1970) continuó avanzando con la estructura base de la administración pública; su gobierno como idea política gubernamental para el país, capituló esfuerzos en favor de superar aún más dependencias, organismos y empresas públicas, a fin de consolidar en ellas, acciones y funciones que como meta fundamental se había de lograr.

De este modo, una de las primeras medidas que adoptó su régimen, fue el examen de la administración pública, reorganizando la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados (32); así que reformó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. "Con objeto de vigilar y supervisar la operación de dichos organismos y empresas, cuidando del mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos que el Gobierno Federal ha aportado, para que satisfagan las finalidades

---

(32).- Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1978, p. 457.

de su creación, con eficiencia y economía".(33) Asimismo, "se ha iniciado un severo exámen de la Administración Pública, con objeto de proponer las reformas que hagan de ella un instrumento más eficaz para el desarrollo económico, social y democrático de nuestro país".(34)

Durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordáz, se establecen y se crean: el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituyó en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.; la cual habría de tener desde este momento, para todos los efectos legales, personalidad jurídica y patrimonios propios; para así llevar a cabo estudios y funciones específicas de asesoría, estudios socio-económicos y técnicos, planificación compra, coordinación y ejecución de todo lo concerniente a la producción agrícola. (35); el organismo público descentralizado denominado "Aeropuertos y Servicios Auxiliares", al que se le confirieron entre otras facultades, las de "Administrar, operar y conservar los aeropuertos, sus pistas, plataformas, edificios y servicios complementarios, auxiliares y especiales, tanto en aquellos aeropuertos que formen parte de su patrimonio inicial, como de los que se requieran para la operación de las rentas que autorice

---

(33).- Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966. Informes de 1934 a 1966. Tomo IV. Cámara de Diputados, México, 1966. p. 882.

(34).- México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. Tomo 5. Vol. V. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. pp. 316 y 317.

(35).- Diario Oficial de la Federación. 10. de abril de 1965.

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la creación de una Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, a fin de evitar innecesarias duplicaciones en el ejercicio de las atribuciones de todas las dependencias y organismos del Sector Público Federal aprovechando íntegramente los recursos así disponibles, (36), e igualmente, el establecimiento, bajo dependencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, del Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado de interés público y de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (37)

En estas circunstancias, la reforma administrativa llevada a cabo por el Presidente Díaz Ordaz continuó en forma ascendente, hacia la moderna funcionalidad en sus respectivas atribuciones de las dependencias de Estado, a lo que declaró: "el progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país", es por ello que, "nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del Poder Público, precise sus

---

(36).- Diario Oficial de la Federación. Junio 6 de 1965.

(37).- Diario Oficial de la Federación. Agosto 26 de 1965.



atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor a los intereses del país". (38)

Destacaba pues, durante los años de 1967-1968, la integración en la Comisión Federal de Electricidad, como una sola unidad administrativa, con el fin de proporcionar un servicio más eficiente a la industria y al público usuario; por lo tanto, "La Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro son las únicas instituciones que prestan servicio público de generación eléctrica". (39)

Orientadas las atribuciones de cada dependencia de Estado, estas continuaron desempeñando y modernizando su aspecto funcional, mediante la creación de nuevos organismos descentralizados a su dependencia directa, como lo fueron; la Industrial de Abastos, y el Sistema de Transporte Colectivo a cargo del Departamento del Distrito Federal (40); y, el denominado "Productos Forestales Mexicanos", a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. (41)

- 
- (38).- Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966. Informes de 1934 a 1966. Tomo IV. Cámara de Diputados, México, 1966. p. 904.  
 (39).- México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. Tomo 5. Vol. V. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. pp. 328 y 329.  
 (40).- Diario Oficial de la Federación. Abril 20 y 29 de 1967.  
 (41).- Diario Oficial de la Federación. Noviembre 11 de 1967.

Ya para 1968, el mismo Presidente Díaz Ordaz, estimó y se expresó de esta manera: "la multiplicación creciente de nuestros problemas de toda índole, incluyendo, en forma principal, los que se derivan del crecimiento de nuestro sistema productivo y la complejidad de toda economía moderna, exigen reformas adecuadas de la administración pública. Nuestra administración se configuró en épocas pasadas, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía nuevas desarrolladas; en la actualidad exige una reorganización sustancial, al menos en ciertos aspectos que consideramos primordiales. Seguimos trabajando en la materia con la idea de que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación sean, cada vez más factores eficaces del desarrollo nacional. No se trata, simplemente, de cambiar de nombre a algunas dependencias o de hacer modificaciones superficiales. El programa abarca los distintos campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público y las normas que los rigen; sus sistemas de coordinación; los elementos materiales con que trabajan; el adiestramiento del personal, con pleno respeto a sus derechos; y al sistema de planeación y programación". (42)

Atendiendo a estas declaraciones, en el ramo y bajo dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia se creó

---

(42).- México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. Tomo 5. Vol. 5. op. cit., pp. 330 y 331.

como un Organismo Público Descentralizado la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez que tendría igualmente; personalidad jurídica y patrimonio propios. (43)

Como podemos observar, a lo largo del periodo Presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, el número de secretarías y departamentos de Estado no sufrió cambio alguno, no así se presentaron hasta que finalizó su encargo magisterial en diciembre de 1970, reajustes en la distribución de atribuciones entre las dependencias de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, lo cual propició una superación relevante en todos los niveles y ramos de la Administración Pública Federal; finalmente, se alejaron algunas deficiencias e irregularidades que se habían presentado en el país; el equilibrio entre las medidas adoptadas con las mejores necesidades y requerimientos del sistema administrativo, produjeron una transformación fundamental en la difícil tarea de dar estabilidad administrativa definitiva a la Nación mexicana.

Electo como nuevo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 10. de diciembre de 1970, el Lic. Luis Echeverría Álvarez tomó posesión del cargo para el consiguiente sexenio. Desde este momento, su administración consideró los elementos y aspectos más importantes sobre los cuales la estructura de la administración pública seguiría existiendo

---

(43).- Diario Oficial de la Federación. Agosto 19 de 1968.

plenamente. Fue así que, en el primer mes de su gobierno crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas dependiente del Poder Ejecutivo Federal como una institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país y con personalidad jurídica y patrimonio propios (44); continuó con el decreto que daba origen al organismo federal descentralizado denominado "Comisión Nacional de la Industria Azucarera bajo la dirección de la Secretaría de Industria y Comercio; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y, finalmente, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (45) Con la reforma a ésta Ley "el ejecutivo buscó un mayor control sobre el sector público, pues era a todas luces evidente la escasa coordinación entre el sector central y el paraestatal de la administración pública mexicana, puntualizando la existencia de los fideicomisos y las empresas de participación estatal minoritaria como sujetos de este control". (46)

De este modo, el gobierno de Luis Echeverría continuó estableciendo nuevas y variadas formas de estructurar mejor la funcionalidad de todo el aparato administrativo a su cargo, y mediante acuerdo de 28 de enero de 1971, estableció las bases

(44).- Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1970.

(45).- Diario Oficial de la Federación, 18, 29 y 31 de diciembre de 1970.

(46).- Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México: 1821-1940. Ediciones INAP. México, 1984. p. 370.

para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, las cuales proponían la revisión global de las actividades del sector público y la implantación de sistemas administrativos orientados a la racionalización de todas sus acciones. (47) Asimismo, se preveía en el artículo primero del acuerdo del 28 de enero de 1971 que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal "se establecieran Comisiones Interiores de Administración con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto". Igualmente, en el artículo tercero, hacía referencia al establecimiento de Unidades de Organización y Métodos en las entidades a que se refiere este Acuerdo, con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa. Finalmente, faculta a la Secretaría de la Presidencia, para intervenir junto con las Dependencias competentes en cada caso, en la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con

---

(47).- Rives Sánchez, Roberto. op. cit. p. 370.

las Unidades de Organización y Métodos, propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las Dependencias y establecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes. (48)

En estas circunstancias, surge enseguida y mediante decreto de 27 de febrero de 1971, la empresa de participación estatal denominada Productos Pesqueros Mexicanos con la estructuración jurídica propia de una sociedad anónima de capital variable; y más tarde, el 11 de marzo de este mismo año, aparece publicado el Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; estas unidades estarían encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad.

Objetivo primordial de este régimen, era pues, concretar medidas en resultados y capaz de absorber todos y cada uno de los requerimientos más importantes del país, por ello el presidente Echeverría, instó a las dependencias del Ejecutivo a fin de impulsar el desarrollo armónico de las diversas entidades federativas, y tratar de evitar que los beneficios del progreso continuen concentrándose en las zonas más evolucionadas; de igual

forma mencionó el empeño por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, modificando procedimientos que se creían inmutables a fin de alentar, en todos los niveles del gobierno una actitud decidida hacia la innovación.

Continuó diciendo "Hemos instaurado, como norma de trabajo un equipo y la relación directa de los funcionarios entre sí y de éstos con las agrupaciones y los ciudadanos para atender con celeridad sus peticiones y permanecer en contacto con la realidad". (49)

Con esta base; este periodo se vio caracterizado por el nacimiento de múltiples organismos, empresas, fideicomisos, fondos, comisiones, que vinieron a engrosar cuantiosamente el sector paraestatal (50); como fueron, entre otros, la creación a finales de 1971, del Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos avanzados (CEMPAE) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo -CONAFE-. (51)

De esta forma siguieron observándose nuevas medidas en favor de la correcta integración de la Administración Pública; como fue la creación dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, una Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente; se dieron además la creación del Comité de Unificación de

(49).- México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. Tomo 5. Vol. V. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. pp. 394 y 398.

(50).- Roberto Riven Sánchez, Op Cit. Pág. 370.

(51).- Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 1971.

Frecuencia, como un organismo descentralizado; el funcionamiento del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (52), la creación del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria; la Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal; la Comisión de Aguas del Valle de México dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como un organismo técnico administrativo y, la división del gobierno de la Ciudad de México en 16 delegaciones. (53).

Al iniciar el Congreso sesiones ordinarias; el 10. de septiembre de 1972; el presidente Luis Echeverría Alvarez, declaró: "Desde el principio de mi gestión advertí la urgencia de modificar procedimientos y objetivos a fin de evitar que se desvirtuara la orientación de nuestro proceso histórico. Un rápido, pero no siempre ordenado crecimiento, había generado algunas tensiones. Se hacía indispensable fortalecer la certeza de los mexicanos respecto a la posibilidad de perfeccionar pacíficamente el funcionamiento de las instituciones"; por tanto "hemos iniciado un plan general de reorganización del sector público de la economía para eliminar las empresas que sean innecesarias; sanear las que no han cumplido debidamente su cometido, consolidar las que dupliquen funciones y crear aquellas que sean necesarias para alcanzar los objetivos que perseguimos". En este sentido, "la mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mala administración. Mientras más

---

(52).- Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.

(53).- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.



diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia ideológica y operativa. La reforma administrativa, cuyos primeros pasos apenas estamos dando, no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos, debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos". (54)

Se destacó por la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1974 un decreto que reforma y adicional el Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual expresaba:

"Artículo 93.- Las Secretarías de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivas normas.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a las Secretarías de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades". (55)

---

(54).- México a través de los Informes Presidenciales..., op. cit. pp. 414, 417 y 426.

(55).- Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1974.

Cabe señalar que el 6 de diciembre de 1977, se reforma este artículo y se agrega que "las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Los cambios llevados a cabo hasta ahora en este régimen presidencial dejaban ver, como el mismo Echeverría Alvarez lo denotaba, la continuación de la Reforma Administrativa, cuya tarea fundamental y permanente permitiría, "vencer la resistencia natural al cambio creador y la inercia producto de hábitos de trabajo envejecidos". Afirmaba además que, "Hoy podemos informar que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, y de Recursos Hidráulicos, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, así como Aeropuertos Auxiliares, entre otras instituciones, han tenido avances considerables en su desconcentración regional, y muchas dependencias más han realizado grandes esfuerzos por delegar facultades en sus funcionarios que residen en las capitales de las entidades federativas".(56)

---

(56).- México a través de los Informes Presidenciales, op. cit. p. 442.

Con esta base, se decretan reformas a diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, transformándose los Departamentos de Asuntos Agrarios, Colonización y Turismo, en Secretarías de la Reforma Agraria y Turismo respectivamente; dicho cambio predestinaba primeramente que "para lograr el cabal cumplimiento de la nueva etapa de la Reforma Agraria, que se requiere, fundamentalmente, a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios", era necesario adecuar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país. Igualmente para así "aprovechar plenamente nuestro rico potencial turístico y promover con la mayor eficacia la expansión y diversificación de esta actividad". (57) Esta reforma dejó establecidas diecisiete secretarías y solamente un departamento administrativo.

Durante este año de 1975, destacó el acuerdo dirigido a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por el cual debían rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno (58); asimismo, la creación de las Comisiones: Nacional de Desarrollo Regional; Coordinadora de Política Industrial del Sector Público; y la Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario.

---

(57).- México a través de los Informes Presidenciales, op. cit. pp. 462-466.

(58).- Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1975.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El señor Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, terminó su encargo presidencial, expresándose: "Llevamos a cabo reformas sustanciales a la administración pública, con la creación de nuevos organismos destinados a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social. Asimismo emprendimos la transformación de las dependencias con miras a elevar su rendimiento y a establecer vínculos de coordinación dentro de un claro propósito de programación sectorial. Se crearon las bases jurídicas e instrumentales de una reforma administrativa permanente y se pusieron en marcha programas prioritarios, de acuerdo con las exigencias de nuestra etapa de desarrollo".(59)

Fue así como, de la atención que se prestó a los diferentes ramos en torno a todas y cada una de las dependencias, organismos y empresas del Sector Público, ya desde su organización interna como activa-funcional, se traduciría a una Administración Pública Federal mejor estructurada y con mejores matices de modernización, todo ello apoyando en forma trascendental el desenvolvimiento futuro y definitivo de la Nación.

El Presidente José López Portillo en su discurso de toma de Posesión del 1o. de diciembre de 1976 aseveró:

---

(59).- México a través de los Informes Presidenciales, Op Cit. Pág. 479.

"Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán la aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentarán a lo largo del mandato que habré de presidir. Los fines que persigue la Reforma Administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad.

Como elementos de partida "hemos propuesto la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública..."

"Por medio de la Ley Orgánica de la Administración, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las Secretarías del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras". (60)

En este contexto, la sucesión presidencial de 1976 trajo consigo 3 puntos básicos para el nuevo gobierno: la reforma política, la reforma administrativa y la alianza para la producción, cobrando especial importancia los alimentos y los energéticos.

1.- Reorganización institucional, bajo el lema "organizar al gobierno para organizar al país".

---

(60).- José López Portillo en la República, Tomo I, Primer Año de Gobierno, SPF. México, 1982. pp. 19-20.

2.- Reorganización sectorial, bajo la relación sector central-sector paraestatal

3.- Revisión de cruces intersectoriales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación.

Al respecto, el Presidente mencionó:

La reforma administrativa incluye reagrupamientos sectoriales para crear cabezas responsables de sector.

En lo que respecta a las Secretarías de Estado se crea la de Programación y Presupuesto -recientemente fusionada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-; se separa la de Comercio de la de Industria que se incorpora a la de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial; se reúnen en una sola Secretaría las atribuciones que fueron de la Secretaría de Agricultura y de la de Recursos Hidráulicos; se adicionan las funciones de Asentamientos Humanos a la Secretaría de Obras Públicas. Por último se unifica el sistema de la Administración con la incorporación en la Ley de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía -antes de ser fusionada con la SHCP- recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas que fije el Presidente de la República; formular el presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal así como de los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que posean, manejen o exploten bienes, intereses o recursos de la Nación, cuando no estén expresamente encomendados a otra dependencia; intervenir en las adquisiciones de toda clase; en los actos y contratos de obras; en la inversión de subsidios; etc. (art. 32).

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Título Tercero, denominado "De la Administración Pública Paraestatal", lo que debe entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, considerando a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas. Es interesante observar que la coordinación de planeación y conducción de las políticas a seguir de los

organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de los fideicomisos estarán sectorizados, dependiendo del ámbito en el cual están ubicados. Sin embargo, independientemente de la fijación de esa coordinación por sectores, ahora corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar financiera y administrativamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, así como también planear, coordinar, vigilar y evaluar las inversiones públicas en el sector paraestatal".(61)

Tiene especial relevancia en esta Ley la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en circunstancias históricas que exigían de esta administración, equidad, eficiencia y racionalización para alcanzar sus fines.

Finalmente cabe señalar que "la política del Presidente José López Portillo, durante el sexenio comprendido entre los años 1976 y 1982, refleja distintos aspectos de orden coyuntural, como el relacionado con la reestructuración del sector paraestatal y las sectorizaciones de las entidades que integran éste, dentro de la Administración Pública Federal, que trajo consigo una expansión del gasto, cuya tasa de crecimiento para todo el sexenio fue del 11½".(62)

---

(61).- Diario Oficial de la Federación (Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto), 18 de julio de 1977. pp. 7, 8, 9 y 10.

(62).- La Constitución y el Desarrollo Social en México. SPP. México, 1982. p. 119.



CAPITULO III.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCION MEXICANA VIGENTE.

3.1.- El Artículo 90 Constitucional.

Este artículo es la parte central del presente trabajo, ya que establece la composición de la Administración Pública en la Constitución que actualmente nos rige, la promulgada el 5 de febrero de 1917; cabe observar que nuestra Carta Magna se ha visto reformada en un número considerable de sus preceptos a lo largo de sus 75 años de vigencia, ya que, gracias a ello, nuestro país ha podido a pesar de los grandes problemas que se le han presentado, avanzar progresivamente, bajo un ordenamiento jurídico constitucional.

El Artículo 90 Constitucional es fundamental, porque la propia Constitución nos da la base para poder iniciar un estudio a fondo acerca de como está integrada la Administración Pública Federal, a la cual, a lo largo de las diversas constituciones se hacía alusión de manera enunciativa. Fue el triunfo del movimiento constitucionalista, encabezado por Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado Mexicano.

El artículo que está siendo analizado, ha tenido que adecuarse a las exigencias del México moderno, a la época del desarrollo económico e industrial donde el Estado mexicano va a participar y llevar a cabo un sinnúmero de actividades fomentando el impulso y el desarrollo en ámbitos en los que anteriormente no se involucraba; es por éstas razones, que el texto del artículo que se comenta se mantuvo sin reformarse por 64 años, sin embargo, el creciente desarrollo del país, la urgencia de dotarlo de una infraestructura moderna y el apoyo que los nuevos grupos empresariales solicitaban del gobierno, trajeron como consecuencia la necesidad de reformar el artículo 90 Constitucional, es el 21 de abril de 1981, cuando el texto de este artículo se reforma para quedar como actualmente lo conocemos.

El texto original del Artículo 90 Constitucional decía: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría", el pensamiento del Constituyente de 1917, se concentraba entonces en estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal se requería de órganos que tuviesen a su cargo funciones político-administrativas y otras funciones administrativas.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la administración pública federal, a partir de esta Ley, han sido promulgadas varias más con sus modificaciones, lejos de conceptualizar el término paraestatal como lo contiene el texto de nuestra Constitución actual.

Es casi a finales del periodo presidencial comprendido entre los años de 1976 a 1982 cuando éste artículo se reforma, como hemos dicho el 21 de abril de 1981, y se publica en el Diario Oficial de la Federación de decreto por el cual se modifica para quedar de la siguiente manera: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativo".

El término Paraestatal ha servido para denominar a entidades propias del Gobierno, podemos decir que el vocablo "PARAESTATAL" ha sido la expresión más cómoda para distinguir a organismos que, aún formando parte de la administración estatal,

no son considerados como los tradicionales y conocidos elementos de la Administración Centralizada. El término PARAESTATAL proviene del Griego "PARA" que significa "AL LADO DE", es decir son "ENTIDADES" que operan al lado del Gobierno del Estado, también se ha usado el término de entidades paragubernamentales para designar a estos organismos de diferente contextura, que sin formar parte del conjunto de órganos estrictamente gubernativos del Estado, realizan actividades socioeconómicas y culturales dentro de la administración pública; en el presente trabajo utilizaremos el término "Paraestatal" tal y como lo establece el artículo 90 de nuestra Ley fundamental.

El Sector Paraestatal Federal Mexicano está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de la actividad económica y social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, regula tanto a la administración centralizada como la paraestatal, el artículo Tercero de la citada Ley, menciona a las entidades que componen a ésta última, aludiendo a organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y por último menciona a los fideicomisos. En el desarrollo de los siguientes puntos, detallaremos cada una de las entidades que componen la administración paraestatal.

Como podemos observar, este artículo sienta las bases de organización de la administración pública federal; la divide en Centralizada compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; y en Paraestatal integrada por Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

En la legislación mexicana anterior, no existía un título genérico con el que se denominarán los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; en algunas legislaciones extranjeras la expresión "PARAESTATAL" se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa como una nomenclatura, cabe mencionar que nuestra legislación adopta el término "PARAESTATAL" para distinguir a las Entidades que son parte integrante del Estado, aunque se separe un poco del significado etimológico de la palabra "Paraestatal" que como ya dijimos significa lo que camina "Al lado del Estado".

El Maestro Gabino Fraga, opina que la expresión "ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL" carece de un contenido jurídico, pues en ella, afirma el maestro Fraga, se comprenden entidades de diversa naturaleza, como lo es la de los organismos

descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de los fideicomisos. (1)

La Administración Paraestatal se compone por entidades productoras de bienes o servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por la población, es una actividad que el Estado realiza a través de empresas y organismos, entidades que posteriormente serán analizadas en forma independiente.

### 3.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La descentralización administrativa, tal y como la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libra de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto al de la burocracia.

---

(1).- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, México 1989, 28a. Edición.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende a un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. (2)

El Diccionario Hispánico Universal define a un organismo como el "conjunto de oficinas y dependencias que forman una institución". (3)

El régimen jurídico de la descentralización administrativa, corresponde, en la doctrina, a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración; el hecho de que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, no significa que su actuación sea independiente, en México, el Gobierno Federal lleva a cabo la creación de nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos, que posibilitan un funcionamiento más racional y eficaz de estas entidades.

La organización descentralizada debe operar bajo condiciones en cuanto a la autonomía técnica, jurídica, orgánica y financiera que se le conceda, ya que, de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza de las propias instituciones y el estado dejaría de desarrollar eficientemente -a través de ellas- las funciones que le corresponden.

- 
- (2).- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. Quinta Edición.- México 1983.  
(3).- Diccionario Hispánico Universal.- Tomo I.- Editado por W.M. Jackson, Inc. Editores. México, D.F.

Cabe señalar, que la doctrina Argentina a este tipo de administración le llama AUTARQUIA, esta acepción significa "Gobernarse por sí mismo", en Italia, Romagnosi fue el primero en usarla en el sentido indicado, y Tomassini la ha tomado de este autor introduciéndola al derecho administrativo, para darle a determinados "entes descentralizados" los caracteres que diferencian a este tipo de personas públicas de las que revisten autonomía. (4)

La Autarquía significa administración propia en virtud de la ley bajo control del poder central, es persona jurídica pública con capacidad de administrarse por sí misma, forma parte del Estado y es creada por Ley del Congreso; en México, se faculta al Ejecutivo Federal para su creación mediante la expedición de un Decreto, así lo establece el artículo 45 de la ley orgánica de la administración pública federal; consideramos que esta facultad que se le confiere al Ejecutivo Federal es adecuada, ya que sobre de él recaé todo el movimiento y acción de la administración pública. El Presidente de la República, con base en la información proporcionada por las respectivas coordinadoras de sector responsables del cumplimiento de los objetivos para lo cual fueron creadas, y conociendo los principales hechos que

---

(4).- Canasi, José.- "Derecho Administrativo".- Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1972.



afectan la economía del país, puede reordenar y decidir una vez realizado todo un análisis sobre la desincorporación de una entidad mediante un decreto presidencial.

A este tipo de administración se le denomina "INDIRECTA" en el sentido de que la llevan a cabo organismos creados por el Estado, por medio de lo que el autor José Canassi le llama "desdoblamiento" de la personalidad del Estado, ya que se trata de entidades que, por sí mismas, no constituyen el Estado, pero se les confían, no obstante, funciones propias del Estado, (5). La doctrina Argentina señala asimismo, 3 órdenes de elementos en estas entidades autárquicas que son:

1. Personalidad Jurídica de Derecho Público Interno,
2. Fin y Funciones Públicas, y
3. Elemento Financiero Patrimonial, estos tres elementos integran la individualidad de estas entidades.

Podemos concluir que cuando hablamos de una entidad autárquica, se entiende que se trata de una persona jurídica, pública y estatal, la autarquía es, entonces, un régimen jurídico que se adscribe o vincula a una persona jurídica pública estatal.

---

(5).- Canassi, José.- "Derecho Administrativo".- Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1972.

En nuestro país, los organismos descentralizados, encuadran en lo que la doctrina llama administración pública indirecta, viene a constituir un modo de organización mediante el cual, se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público para administrar los negocios y realizar fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo, obedeciendo la creación de estos organismos a diversas razones.

El Estado en sus relaciones con los organismo descentralizado procura asegurarles autonomía orgánica y financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio -con bienes de la Federación- para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

Cabe señalar, además como una característica primordial en los organismos descentralizados su "autonomía orgánica" con un poder propio de decisión en los asuntos que se les encomiendan.

En la doctrina y la legislación administrativa universal los organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como:

- a) Establecimientos Públicos
- b) Entes Autónomos

- c) Administración Indirecta
- d) Descentralización Funcionarista
- e) Descentralización Técnica
- f) Entidades Paraestatales. (6)

La creación de un organismo descentralizado debe hacerse siempre por el estado y por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa, encaminadas a realizar fines que corresponden al Estado, pero como hemos dicho anteriormente en nuestro país pueden crearse mediante un decreto del Ejecutivo Federal.

En la Legislación Mexicana no existía un título genérico con el que se denominaran a los organismos descentralizados; es hasta el 14 de mayo de 1986, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de las Entidades Paraestatales donde se regula ya, de una forma concreta, la organización, funcionamiento y control de los organismos descentralizados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 señala que las entidades van a ser consideradas como organismos descentralizados estableciendo textualmente: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o

---

(6).- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa. 13a. Edición.- México 1985.

Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten".

Como podemos observar, la constitución de un organismo descentralizado debe ser mediante Ley o Decreto del Congreso o del Ejecutivo Federal como en el caso de nuestro país, pero cabe hacer mención, que algunos autores no coinciden en la facultad otorgada al Ejecutivo para la creación de dichas entidades, el Maestro Miguel S. Marienhoff sostiene la inconstitucionalidad de las entidades autárquicas creadas por Ley, en cambio, la creación de estas entidades mediante decreto, vale por ser un acto emanado directamente del Poder Ejecutivo, por lo que es perfectamente Constitucional. (7)

Sin embargo, existen otras opiniones; por ejemplo, lo que se refiere al Derecho Belga, el profesor Buttgenbach afirma, que en el derecho positivo Belga únicamente el legislador puede crear personas públicas, señala -este autor- que el Ejecutivo no tiene competencia para otorgar personalidad jurídica a un servicio público, a menos que no haya sido autorizado por una Ley. La creación se realiza por medio de una ley especial, o por medio de una ley general que fije las condiciones por las cuales los

---

(7).- S. Marienhoff, Miguel.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina. 1965.

poderes subordinados, puedan crear estas personas públicas. Otro país donde la base para la constitución de un organismo descentralizado es mediante ley es la República de Uruguay. (8)

La Constitución de Francia de 1958, en su artículo 34, ordena que la Ley fija las reglas referentes a la creación de categorías de establecimientos públicos, así también mediante leyes de programación se determinaran los objetivos de la acción económica y social del Estado.

En México, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula en su artículo 14, la constitución, organización, funcionamiento y concepto de los organismos descentralizados.

De esta forma, se concibe al organismo descentralizado como una persona jurídica creada conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalando además, las características que deben contener y cuya base u objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; y
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de Asistencia social.

(8).- Manual de Droit Administratif, I Partie. 3a. Edition, 1966.

Se establece además, que en las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación en los casos de extinción o liquidación del organismo.

En base a lo anterior, en nuestro país existen diversos organismos descentralizados, la finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones, es la de procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz, ya que se toman en cuenta las circunstancias existentes y prioritarias en el momento de su creación.

La estructura interna de un organismo depende de la actividad a la que está destinado, deberá contar con un Organismo de Gobierno en quien recaerá la organización, facultades y funciones que le correspondan tal y como lo señala la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que más adelante abarcaremos.

El patrimonio propio de estos organismos lo va a constituir el conjunto de bienes y derechos de los que puede disponer libremente, mismo que será especificado en la Ley o Decreto de creación.

Entre los Organismos Descentralizados creados en México están:

A.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

El antecedente más antiguo que se tiene de este organismo es del 7 de agosto de 1770, cuando por órdenes del Rey de España llamado Carlos III se funda la Real Lotería de la Nueva España, fijando la celebración del primer sorteo para el 2 de enero de 1771; con el transcurso de los años se trastornó el funcionamiento de esta Lotería declinando al triunfo del movimiento insurgente de nuestro país.

En 1861 el presidente Benito Juárez dictó un decreto que estableció una Lotería que llevó el nombre de Lotería Nacional, determinándose que fuese la única en la República; el 13 de enero de 1915 se expide un Decreto por el cual se suprime ésta.

Adolfo de la Huerta decretó el establecimiento de una Lotería de Beneficencia Pública; y es finalmente hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se expide un decreto por el General Lázaro Cárdenas por el que crea la Secretaría de Asistencia Pública recayendo en esta dependencia las atribuciones de la Lotería Nacional, cambiando así su nombre por el que se conoce en la actualidad.

#### B.- Petróleos Mexicanos (PEMEX)

El 18 de marzo de 1938, se expropiaron a favor de la Nación, los bienes de 17 compañías petroleras que, a través de sus filiales, representaban el 93.4% de la Industria Petrolera

Mexicana de 1937, y el 19 de marzo de 1938 se crea el Consejo Administrativo del Petróleo, para el manejo provisional, con criterio industrial y financiero de los bienes de las compañías expropiadas.

El 8 de julio de 1938, se crea el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, para encargarse del manejo de los bienes expropiados; el 21 de enero de 1971 se publicó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos la cual determina a esta institución como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonios propios; el reglamento de esta ley fue publicado el 25 de julio de 1972.

C.- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

El antecedente más remoto de lo que hoy es nuestra Máxima Casa de Estudios data de 1539, en este año, se dá la disposición para fundar la Universidad de la Nueva España, gracias a Fray Bartolomé de las Casas.

El 2 de diciembre de 1867, se creó la Escuela Nacional Preparatoria a través de la Ley de Institución Pública para el Distrito Federal, más tarde se envía al Congreso de la Unión, la iniciativa de la ley constitutiva de la Universidad Nacional de México, siendo ignorada esta el 22 de septiembre de 1910.



Un dato muy importante en esta institución, es el otorgamiento de su autonomía; la cual fue otorgada el 22 de julio de 1929 al promulgarse la ley que lo autorizaba; asimismo en esa fecha se propone la construcción de la Ciudad Universitaria.

Es hasta el 30 de diciembre de 1944 cuando el H. Congreso de la Unión aprueba la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México siendo publicada el 6 de enero de 1945.

El objeto de este organismo es impartir educación superior y formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles en la sociedad, organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Estos son ejemplos de tres organismos descentralizados creados con mayor antigüedad; para los cuales la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece las disposiciones jurídicas a las que deben sujetarse y que mencionaremos posteriormente.

### 3.3 Fideicomiso Público

En este punto nos enfocaremos a comentar acerca de esta nueva estructura administrativa que opera dentro de la administración pública.

Primeramente empezaremos por señalar el origen etimológico de la palabra fideicomiso; esta palabra proviene de latin "Fides" cuyo significado es "Fé", y de "Comissum" que significa confiado.

En México, el fideicomiso se regula por primera vez a principios de 1925 con la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; actualmente; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito lo encuadra en su artículo 346, este artículo nos señala que el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado a la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Un fideicomiso va a implicar siempre la existencia de un patrimonio, el cual se va a transmitir a una institución fiduciaria; en el caso del fideicomiso público tendrán que intervenir instituciones gubernamentales y cuyos bienes que constituirán el patrimonio fideicometido sean propiedad del Gobierno Federal para llevar a cabo actividades de interés

público; el fideicomiso público se va a constituir con el propósito de satisfacer así, necesidades colectivas de trascendencia social y económica.

El fideicomiso público o también llamado de Estado, es una institución que ha sido utilizada en los últimos años con mayor frecuencia por el Gobierno Federal, aunque todavía no se ha llegado a precisar un concepto específico de lo que es el fideicomiso de Estado, en nuestro país lo regula la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 40, no olvidando que es una variante del fideicomiso en general.

El fideicomiso público "es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (institución nacional de crédito) para la realización de un fin lícito de interés público". (9)

El maestro Andrés Serra Rojas define al Fideicomiso Público como "un contrato celebrado entre la Administración Pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendado esta a una institución fiduciaria". (10)

- 
- (9).- "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México". Editado por Banco Mexicano Somex, S.N.C., México 1982.  
(10).- "Derecho Administrativo", Serra Rojas, Andrés. 13a. Edición, Tomo I. Editorial Porrúa.- México 1985.

Referente al tema el Lic. Cervantes Altamirano opina que "el fideicomiso estatal es un negocio jurídico por virtud del cual la Administración Pública Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto como único fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye a una institución nacional de crédito como fiduciaria".(11)

El Fideicomiso Público tiene los siguientes elementos:

1. Fideicomitente.

En el caso del fideicomitente Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de autorizar la constitución de todos los fideicomisos públicos, disposición que obedece al hecho de que esta Secretaría es la dependencia encargada de programar, administrar y autorizar las inversiones que efectúe el Gobierno Federal, a la SHCP le corresponde como fideicomitente único de la administración pública federal precisar los fines de fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones que el Ejecutivo Federal haya dictado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, igualmente le compete cuidar que en los contratos correspondientes queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponderán al fiduciario respecto de

(11).- Cervantes Altamirano, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII. Núms. 124-126. Julio-Diciembre 1982, México.

los bienes fideicometidos, así como las limitaciones, reservas, facultades y derechos especiales que le finquen al comité técnico e incluso a la fiduciaria.

## 2. Patrimonio Fiduciario

Conforme a la ley general de bienes nacionales, publicada en el diario oficial de la federación el 8 de enero de 1982, el patrimonio nacional se divide en bienes de dominio público de la federación y del dominio privado de la federación, entre los primeros se encuentran los de uso común, los señalados en los artículos 27 párrafos 4o., 5o. y 8o., 42 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles, entre otros.

Los bienes del dominio privado de la federación, lo componen las tierras y aguas de propiedad nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, y cabe señalar, que dentro de este rubro ubicamos a los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se hayan extinguido o liquidado en la proporción que corresponda a la federación.

El patrimonio del fideicomiso público estará constituido por el conjunto de bienes destinados para la realización de un fin de interés público y pueden consistir en:

- a) Bienes de Dominio Público (previa desincorporación)
- b) Bienes del Dominio Privado.
- c) Bienes Muebles e Inmuebles.
- d) Dinero en efectivo.
- e) Subsidios.

### 3. Fiduciario

La fiduciaria es la responsable de realizar los fines del fideicomiso, y de asumir el cumplimiento directo de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales; la fiduciaria deberá designar al delegado fiduciario general, quien será el responsable de la materialización y concreción de las responsabilidades fincadas a la fiduciaria, así también deberá presentar a la SHCP los proyectos anuales de presupuesto y, en su caso, deberán solicitar las contrataciones de financiamiento que hayan previsto en el programa financiero general que para ello cada fiduciaria presentará a la SHCP.

### 4. Objeto

Los fideicomisos públicos suelen tener por objeto la inversión con fondos públicos, el manejo y administración de

obras públicas; la prestación de servicios y la producción de bienes de mercado. El objeto del fideicomiso puede ser muy amplio, pues utiliza una extensa gama de actividades.

#### 5. Fin

El fin tendrá que ser siempre de interés público, satisfacer necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de administración pública, todos éstos fines son pactados en el contrato constitutivo de fideicomiso.

#### 6. Duración

La duración establecida por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 359, el tiempo especificado es de 30 años, sin embargo, existe la excepción para los fideicomisos que tengan un fin de carácter social y no lucrativo.

El fideicomiso público tiene una justificación socioeconómica como soporte de la actividad del Estado, cuando su utilización es generalmente aplicable a actividades temporales, fáciles de identificar y de aislar de cualquier otro tipo de relación administrativa, ya que por tratarse de un contrato, permite concentrar la actividad a desarrollar con la especificación de su objeto.

De esta forma el fideicomiso permite -como ninguna otra figura mercantil- concentrar e independizar los bienes que la administración pública dispone y afecta a la realización de un objetivo temporal; el fideicomiso público por tener un patrimonio autónomo sujeto a reglas diferentes, que adquiere la masa de bienes fideicometidos y, por lo mismo, su fácil consideración en un presupuesto de egresos e ingresos, los fines de los fideicomisos públicos son principalmente de financiamiento; generalmente los destinatarios del fideicomiso -llamados fideicomisarios- pueden comprenderse en cuatro grandes grupos como:

- a) Agentes económicos alineados del desarrollo económico del país;
- b) Regiones geográficas con deficiente desarrollo;
- c) Sectores y regiones económicas precisas; y
- d) Agentes económicos precisos, pero sin medios necesarios para hacerlo autónomamente.

Los fideicomisos públicos son regulados por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

El maestro Ignacio Burgoa considera absurdo incluir como integrante de la administración pública paraestatal a los fideicomisos, "ya que éstos no son personas morales, sino que



implican actos, contratos y operaciones con fines determinados. Otorgar personalidad jurídica a un fideicomiso equivaldría, por analogía, reconocérsela a una compraventa o a un arrendamiento".(12)

Sin embargo, consideramos conveniente comentar lo que nos dice la Dra. Olga Hernández Espíndola cuando se refiere al fideicomiso público; ésta autora señala que el fideicomiso público surge en nuestro país de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del Estado, cuando éste se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que benefician a la colectividad, o bien se apoyen acciones públicas de fomento económico.

El fideicomiso público surge ya sea por disposición de la Ley, Decreto o autorización del Ejecutivo Federal, según se trate, de invocar el artículo 14 del Decreto que norma la Constitución, Funcionamiento y Extinción de los fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal.

---

(12).- Burgoa O. Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, México 1989.

Si bien es cierto que los fideicomisos públicos adquieren en ciertos caracteres de auténticas estructuras destinadas a la producción y venta de bienes y servicios que los identifican como verdaderas empresas públicas, y al dotarseles de órganos de administración y dirección, se propicia la idea de que existe inmerso en ello una persona moral, también lo es que el mismo carece de personalidad jurídica propia.(13)

#### 3.4 EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Los antecedentes de las sociedades mercantiles en nuestro país se remontan al siglo pasado, cuando se organizaron 2 instituciones que son el Banco de Avío, creada por decreto del Poder Ejecutivo el 16 de octubre de 1930, y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre creado por Ley de 17 de enero de 1837.

El estado contemporáneo ha utilizado con mayor frecuencia, desde las primeras décadas del siglo, diversos instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con mayor eficacia, sus tareas y fines; las exigencias de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes

(13).- Hernández Espindola Olga.- "Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, D-H. 2a. Edición, México 1987.

avances científicos y tecnológicos han llevado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, así es como, casi todos los estados del mundo recurren a las técnicas industriales o a las estructuras de las sociedades mercantiles.

Empresa según el Diccionario de la Academia Española, en su acepción jurídica es "Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia.(14)

El concepto de empresa en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, puesto que no es una persona colectiva jurídica, es fundamentalmente una noción de carácter económico y a veces político, en el campo de la economía se le concibe como la organización técnico-económica de los factores de producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital; es una organización de factores de producción, capital y trabajo bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios.

---

(14).- Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo X. Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. 1966.

Cabe mencionar que en nuestro país, no existe un concepto teórico ni mucho menos legal, de lo que debe considerarse jurídicamente como empresa, tanto como la legislación como la doctrina no la tipifican y, no obstante, que en nuestro país se siguió durante algún tiempo, la corriente de la doctrina italiana que inspiró el código civil italiano de 1942.

Las llamadas empresas de economía mixta, son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios y los particulares, este tipo de sociedades han sido frecuentes en países como Alemania, España, Inglaterra, México, Brasil y Argentina entre otros.

La empresa pública es la "conjunción de los factores de la producción para obtener bienes y servicios, que el estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas" (15), la empresa pública necesariamente tendrá que adoptar una estructura jurídica y una forma de organización, en este contexto la empresa pública en México, desde sus orígenes en el siglo pasado, está orientada hacia las estructuras mercantilistas, se plantea la interrogante

---

(15).- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, México 1981. 4a. Edición.

acerca de que si deben funcionar conforme a las reglas del derecho mercantil vigente o ajustarse a leyes especiales o a una Ley General que se cree para este tipo de sociedades, en nuestros días, la mayor proporción de empresas públicas en nuestro país adoptan la forma mercantil y dentro de ésta la Sociedad Anónima.

La teoría administrativa ha considerado lo que se denomina "Empresas de Participación Estatal" o empresas de interés público y privado, son empresas donde el Estado interviene en su control, cuya denominación correcta sería la de Sociedades Mercantiles de Estado como sugiere el Dr. Acosta Romero. (16)

Desde hace muchos años la legislación mexicana ha aceptado el sistema de la asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en principio a las normas del derecho privado, y así fue como se constituyó en México la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, tales empresas llamadas empresas de participación estatal, son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública se consideran como dichas empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos requisitos como la participación del Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal conjunta o

---

(16).- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, México 1981. 4a. Edición.

separadamente sean propietarios del 50% o más del capital social, o que en la constitución del capital social se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o a su vez que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas del Consejo de Administración o de alguna junta directiva u órgano de Gobierno equivalente.

A la luz del derecho positivo mexicano, el Dr. Sergio García Ramírez define a la empresa pública como "una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que ésta o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del

público y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario". (17)

El Licenciado José Francisco Ruiz Massieu nos da su concepto de empresa pública, la define como "la organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa, se trata (dice éste autor) de una unidad económica personificada en la que el estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general". (18)

La empresa pública no es una aventura económica del gobierno; es instrumento para alcanzar fundamentalmente las grandes metas nacionales, la empresa pública ha constituido en

---

(17).- Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México.- Ediciones INAP, Tomo 2.- Funciones y Especialidades.- Año 9.

(18).- Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México.- Ediciones INAP, Tomo 2.- Funciones y Especialidades.- Año 9.

las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes de que dispone el Estado para la promoción del desarrollo económico y social, su papel estratégico ha posibilitado en gran medida el crecimiento del país, sin la empresa pública no hubiera sido posible de alguna forma, el crecimiento económico tan dinámico que ha experimentado la Nación en los últimos 50 años.

Al iniciar su mandato presidencial, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, semblanteaba la problemática de la empresa pública, asimismo se analizaba la necesidad de revisar los sistemas jurídicos de la misma; la regulación de las entidades públicas debería encarar facultades normativas con estricto apego a su autonomía jurídica y patrimonial, por necesidad debe ser flexible y suficiente para las condiciones específicas de la empresa pública, durante este periodo se ensayaba un nuevo sistema de manejo, regulación y control de la empresa pública a través del concepto de sectorización, se consideraba necesario una legislación especial más completa y sistemática que formalizara el sistema de tutela sectorial sobre la empresa pública en el derecho público.

Las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales, producen bienes y servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control.



En nuestro país, el sector paraestatal creció en forma sorprendente, el Estado empezó a intervenir en áreas en donde anteriormente no lo hacía, por lo que todo este sector controlado por el órgano ejecutivo poseía una gama amplia de actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales, de bienestar social y financieras entre otras, por lo que en nuestros días llegan a existir empresas públicas gigantes sujetas a control por el Congreso de la Unión y cuyo presupuesto se integra en su totalidad a la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el plano de la producción, las empresas públicas tienen un papel estratégico y su influencia es fundamental para la economía nacional, producen todo el petróleo y sus derivados, productos petroquímicos básicos, procesan toda la electricidad y fertilizantes; controlan más del 60% de la producción nacional de acero, producen el 100% de los autobuses de pasajeros, los servicios que ofrecen estas empresas públicas comprenden la totalidad del transporte ferroviario, en materia de salud, seguridad y asistencia social, el sector paraestatal otorga seguridad social a más de la mitad de la población nacional.

**IV.- LA DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO.**

**4.1.- Razones Políticas y Económicas de la Desincorporación de las Entidades Paraestatales.**

Al inicio del régimen presidencial (1982-1988) a cargo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; el país se encontraba en una de las más graves crisis económicas de que tengamos memoria. Ante ello, se establece en el Plan Nacional de Desarrollo que regiría ese sexenio, una segunda línea de estrategia enfocada al cambio estructural y que implicaba cambios con el propósito de hacer más eficiente y justo el desarrollo del país.

Este cambio estructural se basó en:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

- Adecuar las modalidades y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular el sector empresarial e impulsar el sector social.

Ante estas bases, el 3 de febrero de 1983 se reforma el artículo 25 Constitucional estableciéndose en dicha reforma que al estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, a éste concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector privado y el sector social, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Asimismo, en la fecha antes señalada, es reformado el artículo 26 Constitucional estableciendo la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Con las reformas al artículo 25 de nuestra Constitución, se establecieron en un sólo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del

crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales cuyo desarrollo y seguridad protege la propia Constitución.

El artículo 26 de nuestra Carta Magna establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, con ello se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que temple el avance político, económico, social y cultural del pueblo, de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Las actividades que tendrá a su cargo el Estado, se consolidan y éste preserva la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

De acuerdo con nuestra Constitución Política y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la rectoría del desarrollo por parte del Estado como ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, debe estar encaminada a promover, inducir y orientar acciones y esfuerzos a fin de coadyuvar a la consecución de los grandes objetivos del desarrollo.

Dada la estrategia de cambio estructural prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el gobierno federal emprendió

la tarea de revisar el tamaño y la cobertura del sector público, con el fin de concentrar sus esfuerzos en áreas estratégicas y actividades prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 28 constitucional.

Debido a diversas demandas sociales; se buscaron mecanismos que permitieran liberar recursos financieros utilizados por el gobierno para intervenir directamente en áreas en las que anteriormente no lo hacía. Uno de esos mecanismos fue precisamente la desincorporación de entidades que no cumplen con el objeto para el que fueron creadas o cuya permanencia ya no se justifica desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

La reordenación de la industria paraestatal, como uno de los objetivos del cambio estructural permite por una parte, mejorar la productividad en las empresas públicas a partir de un mayor aprovechamiento de su capacidad instalada y de sus recursos humanos, y por la otra, propiciar la disminución paralela de gastos de operación, incrementando así inversiones públicas para conservar las entidades cuyo objeto se identifique con las áreas estratégicas y las actividades prioritarias.

La estrategia adoptada para llevar a cabo las acciones de reestructuración del sector paraestatal, se sustenta, fundamentalmente en la política de cambio estructural de gasto público y en el fortalecimiento del régimen de economía mixta

bajo la rectoría del Estado, con ello se responde al mandato constitucional que reserva al Estado, la intervención en sectores estratégicos de la economía y a la necesidad de impulsar el desarrollo nacional y complementar la función reguladora del propio Estado.

Muchas de las entidades que tiene el Sector Público tuvieron que ser adquiridas en el pasado por el Gobierno Federal, debido a la ineficiencia del sector privado en su administración y para evitar con ello la desaparición de fuentes de trabajo, o bien porque en algún momento determinado, significaron un apoyo para las actividades consideradas relevantes en el marco de atribuciones del Estado.

Lo anterior, trajo consigo un crecimiento del sector paraestatal que no siempre obedeció a un esquema ordenado de política, la crisis económica puso en evidencia la necesidad impostergable de revisar la participación estatal, para ajustarla a las necesidades actuales del desarrollo.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica, planteó la reestructuración de la Administración Pública Federal, a fin de que ésta actuara con eficacia y agilidad, así como bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

De enero de 1983 a diciembre de 1984 y dentro de la estrategia planteada en el citado Programa, se inició una reestructuración a fondo del sector paraestatal, buscando con ello orientar y conducir el proceso de desarrollo del país, en función de las prioridades y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Por instrucciones del Titular del Ejecutivo Federal, la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento se abocó al análisis y discusión de medidas que permitieran una mayor racionalización en el gasto público.

Particularmente, en lo que concierne a la Administración Pública Federal Paraestatal, se propuso la adopción de decisiones de gran alcance, dicha Comisión acordó que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el ejercicio de sus atribuciones, tomaría las medidas conducentes a promover la disolución y liquidación o extinción, fusión y transferencia a los estados y municipios, de organismos, empresas y fideicomisos, así como la enajenación de la participación estatal en empresas no estratégicas ni prioritarias en favor de los sectores social y privado.

En una hora compleja también, toma posesión como Presidente de la República, el Lic. Carlos Salinas de Gortari para cubrir el periodo presidencial comprendido de 1988 a 1994. En su discurso de toma de posesión, expresa la indispensable modernización de México, la considera inevitable para poder atender las demandas

de 85 millones de mexicanos -a los que se sumarán 10 millones más durante su administración- en lo referente a servicios urbanos, vivienda, educación y un modo honesto de vida.

La transformación del país conlleva como consecuencia a la modernización del Estado Mexicano, este al inicio del siglo XXI conduce la estrategia nacional del desarrollo; crea las condiciones para un crecimiento sostenido y estable; eleva la eficiencia y fortalece las entidades públicas estratégicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales, para ampliar su acción en las responsabilidades sociales y fundamenta la razón de estas decisiones con la finalidad fundamental del bienestar popular.

Dada la enorme carga de la deuda externa del país, las prioridades de la Nación son muy diferentes provenientes de las necesidades de la población, ante estas circunstancias, el Estado atenderá el gasto social y la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias. La inversión pública será la clave para la recuperación del país, acentuando la actividad que realicen los particulares, promoviendo las condiciones para que como lo establece la Constitución, el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, la inversión de la iniciativa privada desempeñará un papel fundamental debido a su considerable salud y fortaleza financiera.



El país tiene otras necesidades y prioridades, políticamente, se mantiene la soberanía de la nación, se moderniza el sistema carretero incorporando activamente el ahorro y la inversión del sector privado, se otorga mayor dinamismo a los ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, turismo y se concede clara prioridad a la excelencia en la investigación científica y al uso productivo de los desarrollos tecnológicos, para enfrentar niveles de vida abatidos se promueven programas productivos para elevar el bienestar social, se incluyen acciones de alimentación, vivienda popular con crédito ágil, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y de salud, así como mejorar el medio ambiente con un programa de reforestación. Todo ello, hoy en día se considera de carácter prioritario.

Cabe señalar, que el 31 de diciembre de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, poca es la diferencia sustancial que se puede notar en esta ley con el ordenamiento que analizamos, lo que se observa, es que se iban estrechando las áreas del control o tutela del Estado por encima de la autonomía de gestión que debía corresponder a las entidades paraestatales, con la entrada en vigor por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se abroga la diversa para el control por parte del

Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal antes aludida.

4.2.- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986, Como Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional y su Reglamento.

Como antecedente de esta Ley, tenemos la Primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1947.

Hasta antes de 1947, solamente existían algunas disposiciones legislativas aisladas o decretos que pretendían controlar y vigilar a las entidades paraestatales, en 1947 por vez primera se reconoció a los sujetos que integran este gran sector de la administración pública y se establecieron bases y lineamientos dedicados a su control, confiriéndose facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que vigilara y constatará el cumplimiento del orden jurídico por parte de estas entidades, a través de la designación de inspectores y de representantes en los consejos o en los órganos de administración sin voz ni voto y mediante un organismo desconcentrado de la propia Secretaría, denominado Comisión Nacional de Inversiones, creado en enero de 1948, siendo extinguido en 1949 por no haber operado con eficacia.

Cabe señalar antes de comentar este ordenamiento que hubo muchas discusiones en la Cámara de Diputados sobre el texto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, especialmente, en lo referente a la precisión y definición de lo que debe entenderse por prioritario.

No se llegó a definir "Lo prioritario" dadas las circunstancias cambiantes de los fenómenos sociales y materiales del país, lo prioritario va a depender de condiciones dinámicas de la realidad social, política, económica y material de la Nación, sólo puede adecuarse para épocas y circunstancias precisas de conformidad a los procedimientos que para la planeación democrática y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se consignan en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien ya señalamos los antecedentes que dieron origen al surgimiento de esta Ley, nos enfocaremos a comentar los aspectos más importantes contenidos en sus artículos.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, consta de 6 capítulos, 68 artículos, y ocho artículos transitorios.

Este ordenamiento, establece la característica de ser una Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional, además, señala

el objeto de la misma al regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración Pública Federal, se establece lo que va a considerarse como entidades paraestatales, así como que organismos se registrarán por su ley o leyes específicas, estableciendo que, les será aplicable esta ley, en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Las áreas estratégicas y prioritarias están determinadas conforme al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, así como lo establecido en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna; a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como coordinadores de sector, les corresponderá establecer políticas de desarrollo y coordinar la programación y presupuestación de conformidad con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas.

Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (que en lo sucesivo utilizaremos sus iniciales SHCP) para tener representantes en los órganos de gobierno y comités técnicos, en su caso, de las entidades paraestatales, además de la participación de otras dependencias cuando exista una relación con el objeto que realice la Entidad Paraestatal, y éstas a su vez, deberán proporcionar la información y datos que les sean utilizados.

Este ordenamiento, establece la llamada autonomía de gestión, de la cual, gozan las entidades paraestatales para el cabal cumplimiento de su objeto y metas señaladas en sus programas; la SHCP es la dependencia encargada de publicar en el Diario Oficial de la Federación la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal.

La parte inicial del II capítulo, describe a los organismos descentralizados, primeramente, los define como las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando además las características que deben reunir y que hemos señalado anteriormente, regulando entre otras cosas, la manera de integrar el órgano de gobierno y la de designar al Director General así como a los servidores públicos, facultades y obligaciones de éstos y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales deja una puerta abierta respecto a la extinción de un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo, cuando deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; al presentarse éstas circunstancias, la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propone a la SHCP la

disolución, liquidación, extinción o fusión del organismo para que sea sometido a consideración del Ejecutivo Federal.

El órgano de gobierno de los organismos -encargado de su administración- recaerá a cargo de una junta de gobierno o su equivalente y un Director General, estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes, será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe, el cargo que se ocupe es estrictamente personal.

Respecto a la periodicidad con la que se reunirá el órgano de gobierno, ésta ley señala que no podrá ser menor de cuatro veces al año, sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal; la designación del Director General será por conducto del Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, lo único que se pide es que sea ciudadano mexicano y que haya ocupado cargos de alto nivel decisorio y tenga experiencia administrativa (art. 21).

En esta nueva Ley, se precisa en un artículo la existencia de un registro público de Organismos Descentralizados, por razones diversas y dado que el proceso de desincorporación de organismos descentralizados, así como otras entidades

paraestatales es muy dinámico, hasta esta fecha no se ha llevado a cabo la constitución de registro antes referido.

Las empresas de participación estatal mayoritaria están reguladas por el capítulo III de esta Ley, se definen qué empresas van a ser consideradas como entidades, específicamente se señala: "son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

En sociedades mercantiles donde la participación del gobierno sea mayoritaria, pero, sea en forma temporal, no van a ser consideradas como entidades paraestatales, las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias.

Mismo criterio se establece -en relación al organismo descentralizado- en lo referente a la desincorporación de una empresa, ya que se señala que cuando ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional, o del interés público, la coordinadora de sector propondrá al Ejecutivo Federal a través de la SHCP la enajenación de la participación estatal, o en su caso, su disolución y liquidación; el órgano de gobierno de estas empresas deberá integrarse y reunirse de manera similar a los organismos

descentralizados, siendo sus miembros servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Como parte integrante también la administración pública federal paraestatal, hicimos mención de los fideicomisos públicos, figura muy controvertida al ser considerados como entidades paraestatales, en esta ley que está siendo comentada, dentro del capítulo IV se regula a los fideicomisos públicos, para que éstos sean considerados como entidades paraestatales necesitan organizarse de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, teniendo como propósito el auxiliar al Ejecutivo Federal en la realización de actividades prioritarias conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley establece que la SHCP será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, y es a través de ésta dependencia, que el Ejecutivo Federal podrá constituir fideicomisos públicos, también tiene que cuidar que en los contratos constitutivos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, debiendo precisar las facultades especiales en caso de que las hubiere, asimismo en los contratos constitutivos de este tipo de fideicomisos deberá reservarse al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos.



El desarrollo y la operación de las entidades paraestatales es regulado por el capítulo V de esta Ley; primeramente deben de ajustarse a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, hacer referencia concreta a su objetivo, productos que elabore o servicios que preste.

Para su desarrollo y operación las entidades paraestatales deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas, dentro de estas directrices formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

Referente a los presupuestos de las entidades, se formularán a partir de sus programas anuales, cada entidad manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

El control y evaluación de estas entidades está descrito en el capítulo VI de esta Ley, se señala la integración del órgano de vigilancia de los organismos descentralizados, se conforma por un comisario público propietario y un suplente designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Las empresas de participación estatal mayoritaria, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la SECOGEF en los términos de ese ordenamiento; la propia

SECOGEF podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, en aquellas empresas en las que participa la Administración Pública Federal con un 25% al 50% del capital, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso el Departamento del Distrito Federal (DDF) a través de un comisario designado por la SECOGEF.

Esta Ley hace referencia a la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, dicho proceso de venta podrá llevarse a cabo a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las Sociedades Nacionales de Crédito, de acuerdo a las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, correspondiendo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilar el cumplimiento de éstas disposiciones.

Con la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la diversa para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

**REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

En ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 89 Constitucional, el Presidente de la República expidió el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de enero de 1990.

Con la expedición del mencionado instrumento jurídico se persiguieron, entre otros; los siguientes objetivos:

- Desarrollar los preceptos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y asegurar la adecuada aplicación de la misma, sobre todo en materia de constitución y extinción de las entidades paraestatales, tomando en consideración que particularmente los procesos de desincorporación, requerían de un ordenamiento que los regulara detalladamente.

- Contar con un instrumento que permita que las entidades estratégicas y prioritarias contribuyan a la consecución de los objetivos del desarrollo mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno, consolidación de su autonomía de gestión, así como promover que se cuente con empresarios públicos altamente calificados.

- Perfeccionar el marco normativo de la empresa pública a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio con la eficiencia, eficacia y productividad.

Dicho Reglamento consta de 6 capítulos, 34 artículos y 8 artículos transitorios.

El capítulo I contiene las disposiciones generales de dicho Reglamento, el cual señala que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de éstas, así como que debemos entender por Ley, Organos de Gobierno, Entidades Paraestatales y sus respectivos titulares.

La constitución y extinción de las entidades está enmarcada en el capítulo II, cabe señalar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) posee una importancia relevante en lo relativo a las entidades paraestatales, ya que esta dependencia a propuesta o previa opinión de la Coordinadora de Sector respectivo -y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento- someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales; salvo que por los fines o características particulares de una entidad, se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal

autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la SHCP, la que emitirá la resolución respectiva; para el caso de desincorporar entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación.

La desincorporación de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se hará mediante disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados. Cabe hacer mención en este punto, ya que este reglamento, no menciona la enajenación de la participación estatal existente en el capital social de una empresa.

Para la extinción de un organismo descentralizado, la SHCP o la coordinadora sectorial, según determine en la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso respectivo; habrá un liquidador quien:

- Levantará el inventario de los bienes pertenecientes a la entidad;

- Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), los estados financieros inicial y final de liquidación.

- Informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), SPP y SECOGEF, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarden dicho proceso;

- Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y

- Realizará las demás actividades inherentes a su función.

La disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente.

Una vez ordenada la extinción del fideicomiso público que conforme a la Ley reúne las características de entidad paraestatal, la SHCP o su Comité Técnico, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo la extinción, este proceso se formalizará mediante la firma del convenio respectivo elaborado por la fiduciaria y sometido a consideración del fideicomitente.

Para la fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente:

- La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;

- La entidad fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá a dictamen del auditor designado por SECOGEF, los últimos estados financieros;

- La entidad fusionante informará del avance del proceso a la SHCP, SPP y SECOGEF;

- La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos.

En el caso de efectuar transferencia de entidades a los gobiernos locales, la SHCP con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, la SHCP procederá a la designación

de la Sociedad Nacional de Crédito responsable de llevar a cabo la enajenación respectiva.

Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la coordinadora sectorial informará a la SHCP en un plazo no mayor de 30 días naturales.

Respecto a los titulares de las entidades paraestatales, el capítulo III de dicho reglamento, nos detalla los requisitos de la persona en quien recaerá el nombramiento, entre los más relevantes se encuentran:

- Tener una experiencia no menor de 5 años en el desempeño de cargos de alto nivel decisorio;

- No desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función;

- No tener participación accionaria o intereses particulares o familiares, en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate.

Los titulares de las entidades paraestatales, con el objeto de garantizar que la conducción de éstas se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y de alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, deberán instrumentar y ejecutar los acuerdos que dicte el órgano de



gobierno, así también, deberán instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento de personal.

Dentro del capítulo IV se precisa lo referente al Órgano de Gobierno, se establece que en las entidades consideradas como estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal, el titular de la coordinadora de sector deberá presidir dicho órgano; en las demás entidades prioritarias la designación del servidor público que lo presidirá se efectuará por el titular de la coordinadora de sector.

Los miembros que comprenderán el órgano de gobierno, entre los que se encuentran:

- El presidente del mismo;
- Representantes de la SPP y SHCP;
- Representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad;
- Representante de los sectores social o privado, que por su experiencia con la producción o la prestación de los servicios u objeto de la entidad, contribuyan al logro de los objetivos de la misma.

El nivel jerárquico de los servidores públicos que integren el Órgano de gobierno deberá corresponder, cuando menos al de Director General de la Administración Pública Centralizada (Propietario) y al de Director de Área (Suplente).

El Órgano de Gobierno se reunirá una vez cada 3 meses cuando menos; se requerirá mínimo de la mitad más uno de sus miembros para la validez de sus reuniones; las resoluciones que acuerde se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate; la convocatoria deberá ir acompañada del orden del día y la documentación correspondiente, todos los miembros deberán emitir su voto sobre los asuntos que se desahoguen salvo que se encuentren impedidos para ello, las remuneraciones que correspondan a los miembros del Órgano de gobierno serán conforme a la normatividad que emita la SHCP.

Las funciones de los comités o subcomités técnicos especializados que se lleguen a constituir conforme lo establece el artículo 56 de la Ley, quedan comprendidos en apoyo al seguimiento de programas especiales, dichos comités deberán presentar al Órgano de gobierno un informe de los resultados de su actuación.

La operación de las entidades paraestatales, se rige por el artículo V de este reglamento, se establece que dicha operación

se registrá por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a la racionalidad, austeridad y disciplina del presupuesto autorizado para la entidad, se delega al Órgano de gobierno para que en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, lo ejerza, las entidades deberán elaborar sus anteproyectos de presupuesto debiendo ser aprobados por el órgano de gobierno y remitidos a la SHCP a través de la coordinadora sectorial.

Los precios y tarifas de las entidades se fijarán de acuerdo a los criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero; los órganos de gobierno podrán modificar los precios y tarifas de cada uno de los servicios de conformidad con los criterios establecidos, informando de ello a la coordinadora de sector y a la SHCP.

La vigilancia, control y evaluación de las entidades están regulados por el capítulo VI; se establece la integración del órgano de vigilancia, el cual se conforma por un comisario público propietario y suplente designados por SECOGEF, dichos comisarios vigilarán y evaluarán la operación de las entidades paraestatales entre las acciones más sobresalientes se encuentran la vigilancia y seguimiento de los procesos de desincorporación

de las entidades paraestatales, asimismo, recomendar las medidas procedentes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las disposiciones aplicables.

Tanto el órgano de gobierno como el titular de la entidad deberán proporcionar a los comisarios públicos la información y documentación que requieran para el debido cumplimiento de sus funciones.

Los comisarios públicos podrán realizar visitas a las entidades en que hubieran sido designados, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades a cargo de las entidades, los titulares de éstas otorgarán a los comisarios públicos las facilidades que requieran para el adecuado cumplimiento de estas tareas.

Finalmente, este Reglamento señala que el órgano interno de control, tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Conforme a lo establecido por los artículos 26 Constitucional, y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual

recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos formulados por los principales grupos sociales del país.

Este Plan nos señala la necesidad de efectuar varios cambios, en diversos aspectos, tanto en la vida política, económica y social.

En lo económico, el país no puede permanecer con índices de inflación como actualmente los padece, la población cada día demanda alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un medio ambiente sano.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 precisa los tres acuerdos nacionales propuestos a la Nación por el actual Presidente de México; y son:

- Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática;
- Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y
- Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En estos tres acuerdos está basada la Modernización de México.

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que esta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia a sus funciones, la empresa pública está sujeta a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentra en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de la mayoría de la población como son: seguridad pública, educación, salud, alimentación, vivienda, disponibilidad de servicios básicos, asistencia social, y el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.

Los propósitos de un Estado moderno, como el mexicano, son salvaguardar la soberanía nacional y promover la justicia social en un ambiente plural de concertación democrática y desarrollo económico y social. La responsabilidad del Estado moderno consiste en orientar la energía y la vitalidad sociales hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio, avances tecnológicos y productivos que den sustento a la participación competitiva del país en la economía mundial, una educación eficaz y moderna, la satisfacción

de necesidades básicas de la población, un empleo remunerador y, sobre todo, la ampliación de las oportunidades para poder elegir el tipo de vida que se desea.

Para lograr sus propósitos y cumplir con sus responsabilidades, el Estado Mexicano, en uso de sus facultades constitucionales, induce y regula la acción de los sectores privado y social y actúa utilizando sus propios recursos, instrumentos fundamentales de la acción de gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

Primeramente conviene hacer mención del significado de cada uno de estos dos conceptos a los que nos vamos a referir; la palabra estrategia significa habilidad de dirigir un asunto, por lo que mencionaremos al encargado de dirigir ciertas acciones o actividades específicas; por lo que toca al significado de la palabra prioritario vamos a señalar qué actividades o acciones se tendrán que realizar con anterioridad de una cosa respecto de otra.

Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras

actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro Proyecto Nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En lo que a las sociedades nacionales de crédito se refiere se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada.

El Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente; tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos, que se desarrollan a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, El Colegio de Bachilleres y CONASUPO, entre otras.



Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio que cumplen una clara función social la desarrollarán con la mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado, para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

Las empresas públicas han sido y son unos de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado Mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Si se ponderan aciertos y errores, el balance de su actividad es, sin duda, positivo para el desarrollo del país. Para que este balance se mantenga y acreciente, las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

. se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;

. se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;

. se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y

. se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

La desincorporación de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por que ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

Dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado. Su calidad de empresa y su carácter público la distinguen como una organización peculiar. La empresa pública es producto de las políticas nacionales y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial y, en consecuencia, debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco legal y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Uno de los propósitos centrales de las empresas públicas será la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen.

Se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Se perfeccionará el marco normativo de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama.

Las empresas públicas recibirán el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas encomendadas; para ello también se eliminará la reglamentación excesiva a la que están

sujetas; para que no sean las instancias centrales las que pretendan administrarlas. Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal y como lo plantea la Ley respectiva, al tiempo que asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera. Se exigirá la formación de empresarios públicos modernos, con claro compromiso social, que estén a la altura de la responsabilidad que implica dirigir y administrar los recursos de la Nación.

La modernización de las entidades paraestatales exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social que asuman plenamente la responsabilidad que implica administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la Nación.

Es conveniente señalar, que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992, estimó un gasto programable asignado a los organismos y empresas controlada por un total de 90 042.2 miles de millones de pesos, que en términos económicos representa un 13.9 por ciento de crecimiento nominal, esto se debe a la selectividad en la asignación de los recursos y la eficiencia en su manejo.

En el PEF, el gasto correspondiente a Petróleos Mexicanos asciende a 24 116.2 miles de millones de pesos, el destino de estos recursos se dirige básicamente a la ampliación de las

inversiones de este organismo; la Comisión Federal de Electricidad tuvo una asignación de 15 846.0 miles de millones de pesos a fin de cubrir la deuda de energía eléctrica; así también los sectores carretero, aeroportuario y de transportes, constituyen uno de los instrumentos fundamentales contenidos en el PEF.

## CONSIDERACIONES FINALES

## I.- MARCO GENERICO

El interés de abordar el tema de la desincorporación de las Entidades Paraestatales, surge por la acción continua de la presente administración al enfrentarse con un estancamiento económico en el país; el principal problema recaía en la obtención de recursos financieros frescos, sumamente necesarios para la satisfacción de objetivos y metas nacionales.

En el presente trabajo, iniciamos por ubicar dentro del Estado Mexicano al Órgano Ejecutivo; una vez que precisamos que la palabra Estado denota la organización política suprema de un pueblo que se desarrolla en un área geográfica determinada, apoyado en un sistema legal establecido y que regula la conducta externa de los hombres en una sociedad, establecimos que corresponde, al Órgano Ejecutivo, llevar a cabo la función de administrar por ser el encargado de representar y de defender los derechos soberanos del pueblo, pero sobre todo, recae en él, la dirección de la administración pública, el Órgano Ejecutivo ejerce en coordinación con el Legislativo y el Judicial el Poder Público del Estado a través de la actuación de un conjunto de Dependencias estructuradas jerárquicamente para la oportuna prestación de servicios públicos; en México, es en el artículo 80 Constitucional el que le otorga sustento legal.

En esta investigación, se abordan las principales características del Poder Ejecutivo en nuestro País, así mismo, se hace una comparación entre el sistema presidencial y el parlamentario como sistemas de Gobierno.

Dentro de las funciones Constitucionales del Órgano Ejecutivo resaltamos que es éste, quién lleva la actividad administrativa, como titular, encabezando la Administración Pública, señalamos que el Gobierno se ejerce a través de la administración de los servicios públicos, cuyo fin es el proveer por medio de recursos humanos, técnicos y financieros la satisfacción de intereses que requiere el bien público, es por ello que, el Poder Ejecutivo realiza la función administrativa que por ser muy rica y compleja se clasifica en Centralizada y Descentralizada o Paraestatal, a ésta última nos enfocamos y la detallamos en su composición.

#### EVOLUCION HISTORICA DEL SECTOR PARAESTATAL

Antes de llegar al concepto de Administración Pública Descentralizada Paraestatal, que establece nuestra Constitución vigente, analizamos la evolución histórica de la Administración Pública en México, es así como se abordan las Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1843, 1847, las Bases Orgánicas de la República de 1853. La Constitución de 1857 y la de 1917, en esta última, se analiza concretamente el artículo 90 Constitucional en cuanto a su originalidad y la única reforma que sufrió.

El análisis de la evolución legal de la Administración Pública, bajo el imperio de la Constitución de 1917, lo iniciamos con el régimen de Venustiano Carranza, quien tomó posesión como Presidente de la República, estando nuestro país ante el reto de reestablecer el orden dentro de un marco político administrativo, dicho régimen estuvo apoyado en la Constitución del 5 de febrero de 1917, con esta nueva Ley Suprema adquieren importancia los Departamentos que desempeñaban funciones de índole secundario y que son elevados al rango de Secretarías.

Para alcanzar las amplias metas sociales y económicas de la Revolución, se crean por ministerio de ley nuevos órganos administrativos.

La necesidad de desarrollar las actividades industriales y comerciales del país origina la creación de la Secretaría de Industria y Comercio; cabe señalar, que durante éste régimen se publica en el Diario Oficial el 14 de abril de 1917, la "Ley de Secretarías de Estado", la cual establece seis Secretarías de Estado.

Posteriormente durante la Administración de Alvaro Obregón se creó la Secretaría de Educación Pública, en este periodo algunas dependencias tuvieron que ser reorganizadas en sus respectivos ramos y funciones.



Es en el período de Plutarco Elías Calles, cuando se toma la resolución de crear las primeras Entidades Paraestatales, como el Banco de México que poco a poco se transformó en el Banco Central del país; en éste régimen, el número de Dependencias Centralizadas creció lentamente, mientras que, el sector Paraestatal se amplió con un dinamismo que excedió a la capacidad del Estado para controlarlo y programarlo.

Durante la gestión de Emilio Portes Gil, como Presidente de la República, sobresalió de manera especial, la integración del Gobierno del Distrito Federal; en un Departamento Central y 13 Delegaciones (Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1929).

Es hasta el 30 de diciembre de 1939, cuando el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en cuyo artículo 10. se señalan las dependencias a cargo del Ejecutivo; en este tiempo, sólo existían 9 Secretarías y 6 Departamentos de Estado.

Por lo que toca al período de Avila Camacho, sobresale la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Es para la década de los años cincuenta cuando las empresas estatales, adquieren importancia en la economía del país, ya que habían sido reestructuradas para adecuarlas al desarrollo

industrial, tal es el caso de Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Nacional Financiera y la propia Universidad Nacional Autónoma de México.

Para la década de los años sesenta, las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y Empresas de participación estatal deberían elaborar un programa que comprendiera los proyectos que pretendieran realizar anualmente.

Con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se adoptaron medidas para reorganizar la junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados, es por ello que se reforma la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", con el objeto de vigilar y supervisar las operaciones de dichas entidades cuidando del mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos que el Gobierno Federal hubiera aportado.

Durante la presidencia de Luis Echeverría, existía una escasa coordinación entre el sector central y el paraestatal, ya que durante este período se buscó estructurar mejor la funcionalidad de todo el aparato administrativo; es en éste régimen donde se llevaron a cabo reformas sustanciales a la administración pública; destaca la creación de organismos destinados a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social.

En diciembre de 1976 se publica la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual cumple con lo dispuesto por el artículo 90 de nuestra Carta Magna, en dicho ordenamiento se regula en su Título Tercero la Administración Pública Paraestatal.

Como podemos observar, ha existido una constante preocupación a través de todos los regímenes presidenciales, de llevar a cabo una reestructuración de la Administración Pública, como hemos dicho anteriormente, el Titular del Organismo Ejecutivo es el eje sobre el que gira toda la máquina política y administrativa del país, de ahí que en el presente trabajo analizamos detalladamente la gestión actual.

#### PERSPECTIVA

Nuestra Carta Magna, contiene un artículo como ya hemos señalado en el Capítulo III de este trabajo, el cual precisa la composición de la Administración Pública, adoptando el vocablo paraestatal para distinguir a entidades propias del Gobierno, que sin formar parte del conjunto de órganos estrictamente gubernativos del Estado, realizan actividades socioeconómicas y culturales dentro de la Administración Pública.

El sector paraestatal mexicano, está integrado por un vasto conjunto de Organismos Descentralizados, Empresas Públicas

Industriales, Comerciales, Financieras y Fideicomisos Públicos, todos, en su conjunto, abarcan los campos de la actividad económica y social.

Es el propio artículo 90 Constitucional el que nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 45 especifica las entidades que van a ser consideradas como organismos descentralizados.

Sobre este punto es conveniente señalar que, en nuestro país un organismo puede crearse y debe extinguirse por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal.

Al respecto sostenemos que, por ser el Ejecutivo Federal el eje sobre el cual gira toda la máquina de la Administración Pública, éste se encuentra expresamente facultado para decidir respecto de la extinción de un organismo descentralizado, acto considerado válido al estar jurídicamente estipulado en la Ley antes mencionada.

Las empresas de participación estatal, también llamadas empresas públicas, han sido instrumento que ha permitido al Estado alcanzar fundamentalmente grandes metas nacionales; en décadas pasadas como ya se destacó, fueron base para promover el desarrollo económico y social del país, en su tiempo, el Gobierno absorbió a grandes empresas, que por motivo de la crisis

económica del país tuvo que intervenir a efecto de evitar una gran fuente de desempleo, es por ello, que el Estado incursionó en áreas donde anteriormente no lo hacía y es por esta razón que el Sector Paraestatal crece en forma sorprendente en nuestro país, teniendo que ser controlado por el Organismo Ejecutivo, de ahí que en nuestros días existen empresas públicas gigantes sujetas a control del Congreso de la Unión y cuyo presupuesto se integra en su totalidad a la Ley de Presupuestos de Egresos de la Federación, tales como: Ferronales, Pemex, Imss, Asa.

En el presente trabajo, también se analiza al Fideicomiso Público como entidad Paraestatal, ya que como hemos dicho, en nuestro país, el Fideicomiso Público surge cuando el Estado se vé precisado a recurrir en el campo del Derecho Administrativo, a operaciones de carácter mercantil sin necesidad de crear personas morales; el Fideicomiso Público tiene una justificación socioeconómica como soporte de la actividad del Estado, ya que permite concentrar e independizar Bienes que la Administración Pública dispone y afecta para la realización de un determinado objetivo.

El Fideicomiso Público se constituye con elementos propios de un contrato mercantil, no tiene personalidad jurídica propia; cabe señalar que sólo serán considerados como Fideicomisos Públicos aquellos que auxilien al Ejecutivo Federal para el impulso de áreas prioritarias de desarrollo del país.

Si bien en nuestro país se originó, por el tiempo y sus circunstancias la creación de diversos entes que permitieron el mejoramiento de los servicios públicos, hoy en día, también por las circunstancias que vive el país, se inicia en forma contundente la desincorporación de entidades paraestatales como parte de una política económica modernizadora.

Actualmente, se establece una política que permite un mejor abastecimiento y satisfacción de las necesidades nacionales; la desincorporación de entidades paraestatales es un mecanismo que hace frente a fenómenos de abastecimiento de satisfacciones básicas, el Estado no descuida la rectoría económica a su cargo, la finalidad del Estado es mucho más profunda, es decir, se pretende que se encargue de actividades indispensables resolviendo así las demandas que haga la sociedad a la que gobierna.

México vive una economía de mercado, el Estado posee la facultad de la rectoría del desarrollo económico nacional, es por ello que en México se aplica una planeación como instrumento para lograr su desarrollo, en nuestros días, se ha instituido la participación directa del sector privado en la economía del país, se parte de un Plan Nacional de Desarrollo del que derivan los programas específicos a fin de asegurar la congruencia de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

El propio Plan, contiene los 3 acuerdos nacionales propuestos por el actual Gobierno Federal, uno de ellos se refiere a la recuperación económica con estabilidad de precios, el cual contiene el programa de modernización de la empresa pública; la modernización del país se traduce en prepararlo para hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales.

La desincorporación de las entidades paraestatales en México, se inicia con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en este ordenamiento se deja abierta la posibilidad para la desincorporación de la Administración Pública Paraestatal al precisar, dicho ordenamiento, que cuando una entidad no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal se propondrá su desincorporación, es por eso que, en el presente trabajo se analizan y se comentan los aspectos relevantes dicha Ley, tales como:

- Reglamentación en lo conducente al artículo 90 Constitucional al ordenar de una manera lógica y sistemática el sector Paraestatal;

- Se establecen los objetivos de los organismos descentralizados, disponiendo que las áreas estratégicas sólo podrán manejarse por los mismos;

- A fin de evitar en el Sector Paraestatal la existencia de empresas de participación estatal mayoritarias ajenas a los propósitos del Estado se limita exclusivamente a las áreas prioritarias que se fijan en los términos de la planeación democrática y particularmente de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

- En cuanto a los fideicomisos públicos, dada su trascendencia en la economía del país, son sometidos a esta Ley y asimismo a sus Comités Técnicos con los órganos o juntas de Gobierno.

- Regula la constitución, funcionamiento, operación y control de vigilancia de las entidades Paraestatales, así como su liquidación y extinción.

- Se concede autonomía de gestión a las entidades Paraestatales por parte de su órgano de Gobierno, de su Director General y Comisarios públicos, estableciendo para cada uno de ellos sus respectivas atribuciones; y

- Por último, se establece que habrá un registro público especial para organismos descentralizados, sobre este punto, es conveniente señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de llevarlo a cabo, así como publicar una vez al año la lista de entidades paraestatales.



Como lo hemos mencionado en el desarrollo de este trabajo, no se define lo que se entiende por "prioritario", no existe ningún criterio específico del sentido propio del concepto, sin embargo es necesario precisarlo en virtud de que se dé cabida al sector social y privado para actuar en este campo, hoy en día las necesidades prioritarias en el país son la introducción de agua potable a poblaciones que carecían de ellas, pavimentación de calles, electrificación de poblaciones completas, educación elemental a personas que aún no la han adquirido, edificar unidades para el sector de más bajos recursos económicos, en suma, lo prioritario se enfoca a cubrir las necesidades básicas de los que sufren la pobreza extrema en el país; con la publicación de esta Ley se concreta la primera fase del esfuerzo para ordenar y racionalizar la función socioeconómico y la gestión de la administración política federal paraestatal.

Aunado a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se publica su Reglamento de la misma el 26 de enero de 1990, el cual va ha tener por objeto reglamentación en cuanto a la Constitución, funcionamiento, control y sobre todo la extinción de las entidades paraestatales.

El Reglamento de las Entidades Paraestatales, tiene como finalidad específica avanzar en la regularización de las actividades de las entidades paraestatales; con éste se constituye un instrumento que permite que las entidades

estratégicas, y prioritarias, cuya propiedad, administración y control que deba mantener el Gobierno Federal contribuya eficazmente a la consecución de los objetivos de desarrollo.

El Reglamento antes mencionado describe paso a paso el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, este proceso se lleva a cabo a través de disoluciones, liquidaciones, extinción, función o transferencia a los estados de la Federación, es conveniente señalar que el Reglamento no menciona otro proceso de desincorporación, el cual es el que se lleva a cabo a través de la enajenación de la participación estatal; este procedimiento se lleva a cabo principalmente cuando se desincorpora una empresa pública; los procedimientos de desincorporación se especifica en el propio Reglamento, es así que el Organismo Descentralizado se extingue al igual que el Fideicomiso Público, la empresa pública se disuelve y se liquida conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles la función se lleva a cabo cuando se considera que este proceso va a reanudar en la Economía Nacional, la transferencia a los Gobiernos se lleva a cabo a través de los convenios únicos de desarrollo formalizados en las entidades federativas mediante los acuerdos de Coordinación y más aún cuando se encuentran en programas de desarrollo regional, que en un futuro benefician al país.

**REORDENAMIENTO**

En México, hoy se desincorporan entidades paraestatales a través de los procedimientos que hemos mencionado, en virtud de haber cumplido con los objetivos para los que fueron creados y por carecer de viabilidad económica, este proceso va a corde con la modernización del Sector Paraestatal, ya que como lo establece el propio Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) se mantendrán aquellas entidades que auxilien al Ejecutivo Federal exclusivamente en áreas de prioritarias, cabe señalar, que el Gobierno, hizo crecer el Sector Paraestatal no por tenerlo planeado así sino que tuvo necesidad de intervenir en áreas que anteriormente no lo hacía, lo que originó grandes erogaciones a su cargo en materia monetaria.

En 1982, el universo estatal estaba constituido por 1,155 entidades; para 1988 ya habían aumentado a 1,216.

En México las decisiones de desincorporación van aunadas a toda una reestructuración del sector paraestatal teniendo por objeto la racionalización del gasto público.

La nueva administración a cargo del poder Ejecutivo Federal, se propuso revisar la economía del país a fin de estabilizarla, para lo cual se requerían finanzas sanas permanentes, de ahí que, se llevó a cabo la desincorporación de

Entidades Paraestatales a profundidad dentro del marco de la modernización de la empresa pública contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Derivado del programa de modernización de la empresa pública, actualmente las Entidades Paraestatales gozan de una autonomía de gestión que se traduce en políticas y acciones concretas encaminadas a descentralizar las decisiones operativas de las Secretarías de Estado a los órganos de gobierno y a las empresas mismas.

La desincorporación de las entidades paraestatales en México se lleva a cabo mediante licitaciones públicas con la finalidad de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado, dando así debido cumplimiento al artículo 134 Constitucional.

Como hemos dicho anteriormente, el proceso de desincorporación se lleva a cabo conforme a los lineamientos establecidos por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, dicha Comisión, es un cuerpo colegiado integrado por la SHCP, SECOGEF, SECOFI, Trabajo y Previsión Social así como el Banco de México.

El Estado Mexicano enfrenta las necesidades sociales, sus acciones esencialmente a atender las necesidades más apremiante de la población.

Cabe señalar, que en la fecha en que se concluye el presente trabajo, se ha dado a conocer públicamente el listado de Entidades Paraestatales vigentes; también se ha conocido el número total de Entidades Paraestatales que se han desincorporado, con base en el cuarto informe de gobierno de la presente administración, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de Noviembre de 1992. Así durante la presente gestión del Ejecutivo Federal se han desincorporado a través de los diversos procesos a los que hemos hecho alusión en el desarrollo del presente estudio, 362 Entidades no estratégicas, o prioritarias, de ésta forma se fortalece la acción del Estado, como rector en el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, así mismo, se dá amplia participación al Sector Privado a fin de que coadyuve al logro de los grandes objetivos de desarrollo planeados para el país.

Aún existen 221 Entidades Paraestatales vigentes, consideramos que el proceso de desincorporación de éstas, terminará cuando el estado haya concluido con el reordenamiento de su estructura y funcionamiento del aparato gubernamental, señalamos que el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales en México, se está llevando a cabo en aquéllas cuyas características no van acordes con los lineamientos establecidos por nuestra Carta Magna.

A través de la desincorporación de Entidades Paraestatales, se pretende que el Estado Mexicano sea tanto regulador y promotor en el ejercicio de sus funciones, como rector de la Economía

Nacional y no administrador de todo, por lo que, al atender hoy en día los diversos rubros de mayor prioridad social, se pasa - de un Estado Propietario a un Estado Solidario.

Para concluir el presente trabajo, diremos finalmente, que la desincorporación en México se lleva a cabo bajo un régimen jurídico establecido, que esta política desincorporativa no se pensó como simple programa de gobierno, podemos decir que en lo que va de la presente administración del país se puede ver una congruencia con planes y programas de un Gobierno que termina con su sucesor, si consideramos que este proceso se inmerse dentro del panorama económico mundial, ya que si observamos en la mayoría del mundo se realizan programas y procesos similares a los que se llevan a cabo en México, estamos frente a un gran reto ante el futuro más competitivo a nivel internacional, el Estado -- vende sus propiedades para cumplir con sus compromisos, satisfacer necesidades de una sociedad cada vez más creciente y caren-- tes de servicios.

#### OBRAS DE CONSULTA

- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General de Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa. Quinta Edición.- México 1983.
- Burgoa O. Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México 1985. 6a. Edición. Pág. 810
- Burgoa O. Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, México 1989.
- Canasi, José.- "Derecho Administrativo".- Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1972.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Serie G. Estudios Doctrinales 48. UNAM, México 1980. Pág. 80.
- Carpizo, Jorge.- "El Presidencialismo Mexicano". Edit. Siglo XXI.- 5a. Edición. 1975, Pág. 63.
- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano. UNAM, México, 1971, p. 13.
- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administración del Estado Mexicano. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1971, p. 31.
- Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo".- Revista de Estudio Político, Madrid Núm. 98, 1958. Pág. 113.
- Cervantes Altamirano, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII. Números. 124-126. Julio-Diciembre 1982, México.
- CFR. Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México 1983. Pág. 125.
- CFR.- Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Tomo A-CH 2a. Edición, México, D.F. 1987. Pág. 249.
- Citado por Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 241.
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, México 1989, 28a. Edición.

González Uribe Héctor "Teoría Política".- Edit. Porrúa, México 1980, Pág. 155

José López Portillo en la República, Tomo I, Primer Año de Gobierno, SPP. México, 1982. pp. 19-20.

La Constitución y el Desarrollo Social en México. SPP, México, 1982, p. 44

La Constitución y el Desarrollo Social en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982; p. 36 y 119.

"Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México". Editado por Banco Mexicano Somex, S.N.C., México 1982.

López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, págs. 106, 107, 108 y 109.

Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966. Informes de 1934 a 1966. Tomo III yIV. Cámara de Diputados, México, 1966. p. 882, 904 y 966.

Manual de Droit Administratif, I Partie. 3a. Edition, 1966.

México 50 Años de Revolución. op. cit. pp. 552-553.

México a través de los Informes Presidenciales, Op Cit. Pág. 442, 462-466 y 479.

México a través de los Informes Presidenciales. "La Administración Pública", Secretaría de la Presidencia, Tomo V, Vol. III y V, México 1976. págs. 7 316 y 317, 328 y 329, 330 y 331, 364-365, 394 y 398, 414, 417 y 426, 556.

México. Presidentes 1917-1920. Informe del C. Venustiano Carranza leído ante el Congreso de la Unión. Tomo I, p. 3, 13 y 49.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM, México, 1980. p. 147, 150, 151.

Olivera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo". 3a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1972. Pág. 305 y 306

Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México.- Ediciones INAP, Tomo 2.- Funciones y Especialidades.- Año 9.

Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México: 1929-1979. UNAM, México 1980, p. 113.

Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México: 1821-1940.



Ediciones INAP, México, 1984, págs. 242, 245, 334, 340, 364, 370.

S. Marienhoff, Miguel.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina. 1965.

Serra Rojas Andrés.- "Ciencia Política". Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1980. Pág. 288.

Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa. 13a. Edición.- México 1985.

Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México" 1808-1987.- 14a. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 149.

"Teoría General del Estado".- Editorial Albatros. Buenos Aires Argentina, 1981, Págs. 102 y 103.

## D I C C I O N A R I O S

Burgoa O. Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, México 1989.

CFR.- Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Tomo A-CH 2a. Edición, México, D.F. 1987. Pág. 249.

Diccionario Hispánico Universal.- Tomo I.- Editado por W.M. Jackson, Inc. Editores. México, D.F.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV E-H Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1985; 1a. Edición. Pág. 104.

Hernández Espíndola Olga.- "Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, D-H. 2a. Edición, México 1987.

## E N C I C L O P E D I A S

Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1978, p. 457.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo X y XIII.- Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1965.

## R E V I S T A S

Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo".- Revista de Estudio Político, Madrid Núm. 98, 1958. Pág. 113.

Cervantes Altamirano, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII. Núms. 124-126. Julio-Diciembre 1982, México.

## DIARIOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación (Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto), 18 de julio de 1977. pp. 7, 8, 9 y 10.

Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 1917.

Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 1971.

Diario Oficial de la Federación, 15 y 18 de mayo de 1935.

Diario Oficial de la Federación, 18, 29 y 31 de diciembre de 1970.

Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.

Diario Oficial de la Federación, 3 de octubre de 1921.

Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1939.

Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1959.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1974.

Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1970.

Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1975.

Diario Oficial de la Federación, Enero 28 de 1971.

Diario Oficial de la Federación. 10. de abril de 1965.

Diario Oficial de la Federación. Abril 20 y 29 de 1967.

Diario Oficial de la Federación. Agosto 19 de 1968.

Diario Oficial de la Federación. Agosto 26 de 1965.

Diario Oficial de la Federación. Junio 6 de 1965.

Diario Oficial de la Federación. Noviembre 11 de 1967.

## B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero Miguel.- "Teoría General de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. Quinta Edición.- México 1983.

Burgoa O. Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México 1985. 6a. Edición. Pág. 810

Burgoa O. Ignacio.- "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, México 1989.

Canasi, José.- "Derecho Administrativo".- Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1972.

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Serie G. Estudios Doctrinales 48. UNAM, México 1980. Pág. 80.

Carpizo, Jorge.- "El Presidencialismo Mexicano". Edit. Siglo XXI.- 5a. Edición. 1975, Pág. 63.

Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano. UNAM, México, 1971, p. 13.

Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad Política y Administración del Estado Mexicano. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1971, p. 31.

Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo".- Revista de Estudio Político, Madrid Núm. 98, 1958. Pág. 113.

Cervantes Altamirano, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII. Núms. 124-126. Julio-Diciembre 1982, México.

CFR. Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México 1983. Pág. 125.

CFR.- Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Tomo A-CH 2a. Edición, México, D.F. 1987. Pág. 249.

Citado por Rives Sánchez, Roberto. op. cit., p. 241.

Diario Oficial de la Federación (Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto), 18 de julio de 1977. pp. 7, 8, 9 y 10.

- Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 1917.
- Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 1971.
- Diario Oficial de la Federación, 15 y 18 de mayo de 1935.
- Diario Oficial de la Federación, 18, 29 y 31 de diciembre de 1970.
- Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.
- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.
- Diario Oficial de la Federación, 3 de octubre de 1921.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1939.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1959.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1974.
- Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1970.
- Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1975.
- Diario Oficial de la Federación, Enero 28 de 1971.
- Diario Oficial de la Federación. 10. de abril de 1965.
- Diario Oficial de la Federación. Abril 20 y 29 de 1967.
- Diario Oficial de la Federación. Agosto 19 de 1968.
- Diario Oficial de la Federación. Agosto 26 de 1965.
- Diario Oficial de la Federación. Junio 6 de 1965.
- Diario Oficial de la Federación. Noviembre 11 de 1967.
- Diccionario Hispánico Universal.- Tomo I.- Editado por W.M. Jackson, Inc. Editores. México, D.F.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV E-H Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1985; 1a. Edición. Pág. 104.
- Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1978, p. 457.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo X y XIII.- Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1965.
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa, México 1989, 28a. Edición.

González Uribe Héctor "Teoría Política".- Edit. Porrúa, México 1980, Pág. 155

Hernández Espíndola Olga.- "Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, D-H. 2a. Edición, México 1987.

Idem Pág. 155

Idem Pág. 155

Idem Pág. 559.

Idem Pág. 559.

Instituto de Investigaciones, Jurídicas.- UNAM. "Diccionario Jurídico". Tomo A-Ch. 2a. Edición, México, D.F. 1987.

José López Portillo en la República, Tomo I, Primer Año de Gobierno, SPP, México, 1982. pp. 19-20.

La Constitución y el Desarrollo Social en México. SPP, México, 1982, p. 44

La Constitución y el Desarrollo Social en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982; p. 36 y 119.

"Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México". Editado por Banco Mexicano Somex, S.N.C., México 1982.

López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, págs. 106, 107, 108 y 109.

Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966. Informes de 1934 a 1966. Tomo III yIV. Cámara de Diputados, México, 1966. p. 882, 904 y 966.

Manual de Droit Administratif, I Partie. 3a. Edition, 1966.

México 50 Años de Revolución. op. cit. pp. 552-553.

México a través de los Informes Presidenciales, Op Cit. Pág. 442, 462-466 y 479.

México a través de los Informes Presidenciales. "La Administración Pública", Secretaría de la Presidencia, Tomo V, Vol. III y V, México 1976. págs. 7 316 y 317, 328 y 329, 330 y 331, 364-365, 394 y 398, 414, 417 y 426, 556.

México. Presidentes 1917-1920. Informe del C. Venustiano Carranza leído ante el Congreso de la Unión. Tomo I, p. 3, 13 y 49.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM, México, 1980. p. 147, 150, 151.

Olivera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo". 3a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1972. Pág. 305 y 306

Op cit. Pág. 122.

Op cit. Pág. 136.

Op cit. Pág. 142.

Op cit. Pág. 157.

Op cit. Pág. 307.

Op cit. Pág. 559.

Op cit. Pág. 568.

Op cit. Pág. 830.

Op. Cit pág. 155

Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México.- Ediciones INAP, Tomo 2.- Funciones y Especialidades.- Año 9.

Ramírez Brun, Ricardo. Estado y Acumulación de Capital en México: 1929-1979. UNAM, México 1980, p. 113.

Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México: 1821-1940. Ediciones INAP, México, 1984, págs. 242, 245, 334, 340, 364, 370.

S. Marienhoff, Miguel.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina. 1965.

Serra Rojas Andrés.- "Ciencia Política". Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1980. Pág. 288.

Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo".- Editorial Porrúa. 13a. Edición.- México 1985.

Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México" 1808-1987.- 14a. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 149.

"Teoría General del Estado".- Editorial Albatros. Buenos Aires Argentina, 1981, Págs. 102 y 103.

IV.-	LA DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO.	
4.1.-	Razones Políticas y Económicas de la Desincorporación de las Entidades Paraestatales.	118
4.2.-	La Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986 como Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional y su Reglamento.	126
4.3.-	Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.	144
V.-	CONSIDERACIONES FINALES.	154