

783
25;



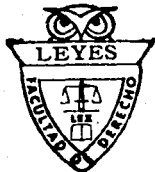
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GLORIA RAFAELI BECERRA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CD. UNIVERSITARIA, D. F. AGOSTO. 1993
SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA
EXAMENES PROFESIONALES



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

INTRODUCCION

CAPITULO I

ADMINISTRACION PUBLICA

A) Concepto de Administración	1
B) Concepto de Administración Pública	8
C) Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo	11
D) Administración Pública y Administración Privada	13
E) Administración y Política	16
F) Administración y Gobierno	17
G) Elementos de la Administración Pública	19
1) Elemento Estructural u Orgánico	
2) Elemento Procedimental	
3) Elemento Material, y	
4) Elemento Personal o Humano	

CAPITULO II

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

A) Estructura de la Administración Pública Federal en México	26
B) Formas de Organización de la Administración Pública Federal	47
1) Centralización	
1.1) Desconcentración	
2) Descentralización	

CAPITULO III

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

A) Antecedentes	63
B) Fundamento Constitucional	75
C) Estructura de la Administración Pública Paraestatal	88
D) Formas para la Desincorporación de las Entidades del Sector Paraestatal	96

CAPITULO IV

REGIMEN DE CONTROL EN EL SECTOR PARAESTATAL

A) Concepto de Control	102
B) Evolución del Régimen de Control Administrativo en México.	108
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	133

INTRODUCCION

A partir de la década de los ochenta, el sector paraestatal vive un proceso de reestructuración, ante el cambio político llevado a cabo por el gobierno federal.

Por ello, y considerando errónea la política de privatización del sector paraestatal, escogimos el tema del presente estudio, al considerar que se ha descalificado en forma indiscriminada la intervención estatal en la economía nacional, pretendiendo ignorar los motivos que dieron origen al Estado Empresario.

En el primer capítulo se hace un breve esbozo de lo que es la administración, y en especial la administración pública. En el segundo capítulo se expone la estructura y conformación de la administración pública en nuestro país y las doctrinas administrativas clásicas en que se sostiene.

Bajo los capítulos III y IV se desarrolla el tema específico del sector paraestatal, en su aspecto histórico, su desenvolvimiento y su actual reducción, observándose el impacto que ha tenido en el sector económico.

CAPITULO I

ADMINISTRACION PUBLICA

A) Concepto de administración

Hemos considerado que es necesario para comprender mejor el complejo concepto de Administración Pública, empezar por definir qué es la administración, para posteriormente hacer una breve semblanza sobre su evolución.

Etimológicamente, la palabra administración proviene del latín "administrare", de "ad" a y "ministrare" servir¹. Deduciéndose en su forma conjunta, servir a, que es una actividad subordinada y de cooperación.

Por otra parte, por ser la Ciencia de la Administración una disciplina de reciente estudio, doctrinalmente hablando, ha sido muy variable el empleo que se le ha dado a esta palabra. "De allí que la opinión corriente entienda por administrar servir y por administración, prestación de servicios, . manejo de intereses dirigidos a un fin"².

Estimamos que la definición antes dada puede servirnos para comprender que administración es, ante todo una acción

de colaboración, de ayuda y como bien lo afirma Isaac Guzmán Valdivia: "La Administración es una ciencia servidora. Como todo lo que tiene un carácter instrumental al servicio, generalmente, de la Moral, de la Política, de la Economía, del Derecho, o en una palabra, de los fines que el hombre quiera señalarle"³.

Tan es así, que podemos afirmar que la administración surge paralelamente con la vida del hombre en colectividad. "Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno de los dos hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de (la) administración"⁴.

No obstante lo anterior, cada época, en la historia de los pueblos, ha producido un tipo propio de administración caracterizado por los medios disponibles de que se sirve y de los fines que persigue. Y es por élllo, que no podemos establecer un parangón entre las formas administrativas surgidas en los pueblos de la Antigüedad y la doctrina administrativa actual.

Y es así como encontramos vestigios de los enfoques administrativos, llevados a cabo por pueblos como Egipto, China, Grecia, Roma.

En Egipto, sus monumentales pirámides nos demuestran que debieron existir complejas formas de administración para efectuar una tarea tan grande.

En China también se presentan antecedentes de elaborados manuales sobre gobierno y administración, como son los escritos de Mencius y Chow (1100 a 500 años A.C.).

En Grecia, Sócrates, Platón, Aristóteles, entre otros, hacen mención a diversos asuntos administrativos que han quedado impresos en múltiples documentos que han llegado hasta nuestros días. Y en "Roma, reflejo e influencia griegos, deriva principios y establece nuevos ideales administrativos"⁵.

En la Edad Media el feudalismo se presenta como una forma de organización, sin embargo, existen pocos datos sobre los sistemas administrativos que rigieron en esa época.

Es hasta la edad moderna, con la consolidación y expansión de los regímenes monárquicos, y como una respuesta a sus exigencias, que empiezan a surgir algunos estudios sobre administración, que son la primera manifestación de la Ciencia Administrativa, realizados por un grupo de profesores y administradores públicos germanos y austriacos, los cuales se iniciaron en 1550 con Melchoir von Osse y continuaron con Georg Zinche y Johan von Justi en 1760. Estos estudios conformaron una corriente de investigación, "que se designa bajo el término genérico de Polizeiwissenschaft (ciencia de policía) o de Kameralien (ciencias camerales: del latín camera -cámara-, por

referencia a la organización colegiada de las instituciones administrativas en Prusia)"⁶; la cual comienza a mediados del siglo XVII, llena todo el siglo XVIII y se prolonga durante el siglo XIX en Austria y Alemania.

Seguidores de esta ciencia, pero con una ambición teórica más completa, son Bonin en Francia y Lorenz von Stein en Alemania, que figuraron como precursores de la ciencia administrativa moderna, concebida no ya como una simple compilación de textos o preceptos, sino como una verdadera ciencia teórica y práctica.

La cameralística se integró con un cuerpo de instrucciones y de normas exclusivamente administrativas, siendo de esta manera el antecedente doctrinario más firme de la ciencia de la administración, la cual no logró consolidarse como tal, pues "cuando al absolutismo monárquico sucede el Estado liberal, asimilado al Estado de derecho, se observa una inversión de las prioridades: las controversias constitucionales ocultan los problemas administrativos..." (y se relega a segundo término el perfeccionamiento de los procesos administrativos por el surgimiento del derecho administrativo, concentrándose esencialmente la atención de los teóricos a los aspectos jurídicos)⁷. Teniéndose entonces a la administración como una actividad regulada jurídicamente.

Con las transformaciones radicales de la cultura occidental, acontecidas en el siglo XIX -la consolidación de los estados republicanos y la revolución industrial, entre otras- fue necesario organizar empresas e instituciones con el fin de atender sus labores, y es bajo este contexto que la administración inicia su tecnificación y carácter científico, con los estudios de Charles Babbage en 1832 y de Henry R. Towne en 1882, los cuales presentan ciertos principios en el campo de la administración.

No obstante lo anterior, la verdadera sistematización empieza a surgir en la primera década de este siglo, cuando aparece toda una gama de literatura administrativa con francas tendencias metodológicas. Y es a través de los estudios realizados por Henry Fayol y Frederick W. Taylor, que la ciencia de la administración adquiere cuerpo doctrinal.

Henry Fayol y Frederick W. Taylor, crean las bases fundamentales del movimiento denominado "Administración Científica", cuyas ideas constituyen las bases de la llamada teoría clásica de la administración, las cuales dominaron las cuatro primeras décadas de este siglo.

La doctrina de Fayol da, en sus inicios, fundamentos metodológicos para posteriormente ampliarla con procedimientos administrativos y por último profundizarla para hacerla universal y aplicable al campo de la

administración pública, postulando que "no hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente"⁸. Ya que el principio esencial que la rige se sustenta en la importancia de las funciones del administrador y que consisten en planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

Por su parte Frederick W. Taylor inicia sus estudios preocupado por lograr una mayor eficiencia en el trabajo humano y la utilidad máxima del tiempo, materiales empleados en las empresas, y centrar su atención en el trabajo del obrero y de su supervisor, contrariamente a lo hecho por Fayol. Sin embargo, se concluye que ambas doctrinas no se contraponen, sino por el contrario, se complementan en la búsqueda incesante de una mayor eficiencia laboral.

Como reacción a las teorías científicas, que sobrestimaban el aspecto mecanicista y económico, surgen diversos criterios o escuelas del pensamiento administrativo que tienen como punto central al hombre, ya no como recurso sino como fin.

Como colofón a este primer inciso, haremos mención a algunas definiciones dadas por estudiosos de la Ciencia Administrativa.

Reyes Ponce considera que la administración es "EL CONJUNTO SISTEMÁTICO DE REGLAS PARA LOGRAR LA MÁXIMA EFICIENCIA EN LAS FORMAS DE ESTRUCTURAR Y MANEJAR UN ORGANISMO SOCIAL"⁹.

Herbert A. Simon señala que: "En su más amplio sentido, el concepto de administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes"¹⁰.

George R. Terry dice: "La administración es un proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos mediante el uso de gente y recursos"¹¹.

Jiménez Castro menciona que: "Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes..."¹².

Por nuestra parte, consideramos que la administración es una acción humana encaminada a satisfacer necesidades propias o ajenas.

B) Concepto de Administración Pública

Como es fácil advertir, la administración pública es un concepto que parte necesariamente del de administración, que es una ciencia con un campo de acción más amplio.

Respecto a la noción conceptual de administración pública, no ha habido acuerdo alguno entre los estudiosos de este tema, pues mientras unos se han avocado a éllo tomando en consideración su significado etimológico, otros lo han hecho partiendo de su concepto jurídico, el cual es "según una forma muy extendida... la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines... suficientemente amplia para abarcar todas las posibles funciones de la administración; pero, de otro lado, es demasiado amplia para ofrecer algo que la caracterice esencialmente..."¹³.

La doctrina administrativa señala dos corrientes fundamentales para conceptualizar a la administración pública: la primera atendiendo a su sentido material y la segunda refiriéndose a su sentido formal u orgánico.

La administración pública, desde un punto de vista material, sería administración solamente, es decir, la actividad idónea, funcional y concreta del Estado para satisfacer las necesidades colectivas, la cual podría tener un contenido legislativo, jurisdiccional o ejecutivo, concurriendo de esta forma todos los poderes.

En la segunda corriente, formal u orgánica, y en la cual casi todos los autores coinciden, se refiere a los diversos órganos que se encargan de la función de administrar, ubicándola en la rama ejecutiva del gobierno. Este punto de vista está muy relacionado con la teoría de la división de poderes, expuesta por Montesquieu, que identifica a la administración pública con uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo.

Tradicionalmente, se ha manejado que la administración pública no es la única tarea del Ejecutivo, pero si exclusivamente "su" tarea.

Una vez señalados los criterios anteriores, haremos mención a algunas de las definiciones sobre administración pública y que se enmarcan en las tesis ya indicadas.

Dentro de los autores europeos tenemos a Frederick Mosher y Cimmino¹⁴ quienes mencionan que: "Es de notar que en esta expresión (administración pública) se comprenden generalmente dos significados; de una parte la administración pública entendida como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, y de otra, la administración pública entendida como campo de estudios, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado".

Marshall E. Dimock postuló su definición sobre administración pública que señala que "... la

administración se refiere al "que" y al "como" del gobierno. El "que" es la substancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "como" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos"¹⁵.

Leonard D. White explica que: "Definida en sus términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública"¹⁶.

Zanobini señala que la administración pública es "la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines"¹⁷.

En Latinoamérica tenemos a :

Jiménez Castro que define a la administración pública como la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado¹⁸.

Para Sayagués Laso " con la palabra administración" nos referimos a todos los órganos públicos actuando en

función administrativa y no únicamente a los órganos administrativos"¹⁹.

En nuestro país Serra Rojas define a la administración pública como " una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público..."²⁰.

Nosotros opinamos que la administración pública es toda actividad ejercida por el Estado, para la consecución de sus fines los que no necesariamente satisfacen los intereses de la colectividad, pues tanto se administra en los poderes Ejecutivos, Legislativos y Judicial como órganos, que como depositarios de una función.

C) Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo.

Como quedó antes señalado, existe una estrecha relación entre ambas disciplinas que se remonta a los inicios de la llegada del Estado de derecho, es decir cuando la administración empieza a ser vista a través de ordenamientos jurídicos ante el surgimiento del derecho administrativo.

Ante esta situación pensadores como Bonin y La Ferriere en Francia, von Stein en Alemania y Orlando en Italia, a través de sus estudios, empiezan a señalar la separación entre derecho administrativo y la ciencia de la

administración, se fijan los límites entre una y otra propugnando por la autonomía de la administración²¹.

Actualmente la Ciencia Administrativa y el Derecho Administrativo siguen guardando relaciones muy estrechas, pero mantienen autónomos sus respectivos campos de acción.

El estudio de las diferencias existentes entre ambas ciencias ha sido enfocado de diversas maneras, para algunos autores la Ciencia de la Administración se diferencia del Derecho Administrativo en que éste queda reducido a la parte positiva de la administración pública o sea la legislación administrativa.

Otros autores manifiestan que la administración pública presupone, por una parte, un sistema y una organización jurídica y por la otra una actividad, es decir, se maneja la idea de un organismo y una acción; y de esta manera se ha propuesto la distinción entre una y otra disciplina, considerando su propia autonomía. " Al derecho administrativo se le atribuye el estudio del organismo administrativo y a la ciencia de la administración se le asigna el estudio de la acción y del objeto de la administración pública"²².

Se ha señalado también por otros autores, que tanto el Derecho Administrativo como la Ciencia de la Administración tienen como materia de su estudio, el mismo objeto, la administración, pero visto desde ángulos diferentes;

jurídicamente en el derecho administrativo y no jurídico en la ciencia de la administración²³.

Sobre este particular consideramos que es necesario un conocimiento más amplio de los métodos de la ciencia administrativa entre los estudiosos de la administración pública, a fin de que se apliquen a la actividad que realizan sus órganos, a través de las normas jurídicas que la regulan.

D) Administración Pública y Administración Privada.

Como ya quedó establecido anteriormente, la administración es una ciencia que tiene sus propias bases y principios generales, los cuales son aplicables a todo tipo de empresa, sin importar su ámbito de competencia, ya sea éste público o privado. Y es por ello que existe una tendencia a identificar a la administración pública y a la administración privada, considerándolas "ramas especializadas de la misma ciencia"²⁴.

Por lo anterior, al regir los mismos principios para ambos tipos de administración es lógica la existencia de un mayor número de similitudes que de diferencias, sin embargo, y a pesar de ser menores tales diferencias, éstas son significativas pues si en el sector privado se administran empresas simplemente, en el sector público la empresa a administrar es el Estado.

Pasemos a mencionar los criterios más tradicionales que señalan las diferencias entre uno y otro tipo de administración.

Uno de los criterios más socorridos para establecer las diferencias entre uno y otro tipo de administración, es el que se refiere al fin o meta que persigue cada una. Se menciona que en la administración privada lo que se busca es la máxima utilidad, el mayor beneficio ya sea individual o de grupo y que es por lo tanto, el afán de lucro el carácter distintivo de ella.

Por el contrario, en la administración pública se dice que el único interés que la mueve y justifica es el bienestar colectivo o social, que es su esencia misma.

Otra forma de distinguir entre estos dos tipos de administración, muy relacionada con la anterior, se refiere a la manera de una y otra de medir su eficiencia. En la administración privada se comprueba a través de sus ganancias, y la " eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realiza los propósitos públicos"²⁵.

Una diferencia más entre ambos tipos de administración se refiere a los límites y medios de acción en uno y otro sector, pues existe una mayor rigidez legal en el sector

público, que se traduce en un inmenso poder de coacción por parte del Estado.

La responsabilidad del sector privado se ve reducido a su ámbito de acción como empresa. En la administración pública se es responsable ante el pueblo, por lo cual debe conciliar los intereses particulares con los sociales y esto es quizá "una de las diferencias más visibles entre los dos sectores....el carácter tutelar de la administración pública sobre la privada"²⁶.

La administración privada maneja un solo tipo de actividad en cada caso. En la administración pública la diversidad de sus actividades conlleva un mayor tamaño y complejidad de las estructuras y procedimientos administrativos.

Así visto lo anterior, concluimos al igual que otros autores, que las diferencias entre uno y otro tipo de administración,, " son más de grado que de clase".

Las anteriores diferencias se ven derribadas con la participación del poder público en actividades catalogadas como esencialmente de tipo comercial y se complica por lo tanto el régimen jurídico que debe aplicarse en estos casos, ya que por un lado tienen un fin comercial o sea se busca lucrar, y por el otro se establece el carácter social de dicha empresa.

Sobre el particular consideramos que debieran existir formas administrativas especiales para los entes con actividades primordialmente comerciales que maneje el Estado, sin que se pierda el fin colectivo que como empresa del gobierno debe tener.

E) Administración y Política.

En 1886 Woodrow Wilson escribe un artículo en el que esboza entre otros, el criterio que establece la separación entre política y administración. Dicho criterio ha influido notablemente en el pensamiento de otros autores y ha subsistido hasta nuestros días, sosteniendo la necesidad de que política y administración son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la práctica como en la teoría.

La distinción entre administración y política suele basarse en que la primera solo ejecuta en forma automática las normas predeterminadas en las esferas políticas. Sin embargo, se hace cada vez más evidente la interdependencia que existe entre ellas, ya que "toda la administración gubernamental funciona dentro de un medio político. Ya se trate del puesto más inferior del servicio civil o de los más altos cargos políticos, el medio político es un hecho central en la vida administrativa de los funcionarios gubernamentales"²⁷.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre los objetivos y las políticas que se siguen en una empresa o en el propio Estado, pues si los primeros son el fin, las segundas son las reglas de conducta que marcan el camino hacia la satisfacción de los objetivos a cumplir.

John M. Pfiffner, estudioso contemporáneo, estableció que la política no está separada de la administración, sino que la interrelación existente entre ambas es inevitable y necesaria dentro del proceso de gobierno de toda empresa o institución. Opinando que se debe controlar la política, reduciéndola a su propio campo de acción y dejar que la administración efectúe las labores con sus recursos técnicos²⁸.

Actualmente, se ha reconocido que no es tan fácil efectuar la separación entre las funciones determinativas o políticas y las aplicativas o administrativas, y que en un momento dado lo más importante es acentuar la coherencia de actividades, lo cual se lograría si existiese un mayor acercamiento entre los que formulan las políticas de una empresa o del Estado y quiénes las llevan a cabo.

F) Administración y Gobierno

En los países de Latinoamérica, como el nuestro, en los que el Estado está estructurado sobre la base de la Teoría de la División de Poderes con la correlativa del de

las funciones, es sabido que el Poder Ejecutivo realiza una doble actividad de carácter jurídico: por una parte la función administrativa, y por la otra el gobierno.

Diversas opiniones se han emitido acerca del gobierno y la administración. En un principio se consideró como gobierno toda la actividad del Estado, "es decir todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política"²⁹.

Algunos autores afirman que el gobierno es una actividad del Estado no sujeta a derecho, considerándola un cuarto poder, junto con la justicia, la legislación y la administración misma³⁰.

Existe también otra tesis que señala que al gobierno se le puede estudiar, como a la administración, desde dos puntos de vista diferentes, objetivo y subjetivo.

El gobierno, visto desde un punto de vista objetivo, "es la actividad política, es decir, aquella actividad de orden superior que concierne a la dirección suprema y general del Estado en su conjunto y en su unidad"³¹. En cambio, la administración tiene por objeto intereses públicos singulares, que entran en una esfera subordinada, aquélla en que se desenvuelve el poder público. Luego entonces, administración significa una actividad de un grado inferior a la de gobierno.

Desde el punto de vista subjetivo, el gobierno corresponde al Poder Ejecutivo, sin olvidar que también tiene a su cargo la función administrativa. "Por eso dice Zanobini con razón, que la actividad administrativa y la actividad política serán dos copias de una misma función, que es la función ejecutiva"³².

Se menciona, por otro lado, que la administración es la actividad que se realiza para satisfacer las necesidades del Estado, de acuerdo con las leyes y las directrices del gobierno. Esto es entonces, que el gobierno es función de iniciativa que da impulso y dirección a la administración. El gobierno es la cabeza y la administración el brazo³³.

G) Elementos de la Administración Pública.

Existe un gran número de tratadistas que escriben sobre el tema de la administración pública, sin embargo, no es frecuente encontrar referencias a los elementos de que hace uso para lograr sus fines. Es por ello que nos ceñiremos al esquema del Prof. Escoube, que transcribe el maestro Serra Rojas en su Derecho Administrativo³⁴.

El Prof. Escoube menciona que los elementos de que dispone la administración pública, son de cuatro clases, las que nosotros, tomando en parte su denominación, designaremos como:

- 1) Elemento estructural u orgánico.
- 2) Elemento procedimental.
- 3) Elemento material, y
- 4) Elemento personal o humano.

1) El Elemento estructural u orgánico se refiere, como su nombre lo indica, a las estructuras u órganos encargados de realizar las función pública, considerando al órgano "como una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambie los supuestos de competencia"³⁵. El órgano administrativo está formado por dos elementos, objetivo uno y subjetivo el otro; el elemento objetivo son las atribuciones que ese órgano debe realizar en nombre y representación del Estado; el segundo elemento lo forman las personas encargadas de manifestar la voluntad en nombre y representación del órgano administrativo.

Por otra parte, es conveniente señalar que el elemento estructural u orgánico, ha ido en aumento ante la complejidad de los problemas actuales, que requieren una mayor especialización de los órganos, y por lo tanto la creación de nuevas instituciones.

2) Elemento procedimental.- Consiste en los procedimientos administrativos, entendiéndose como tales "no los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse"³⁶.

La normatividad jurídica que se ha implementado para reglar las actividades administrativas es abundante, sobretodo en países con criterio legalista donde se han elaborado un sinnúmero de normas específicas que se ubican dentro del derecho administrativo y que regulan los servicios públicos.

Consideramos que también bajo este renglón se deben incluir los procedimientos mecánicos que hacen más eficientes los servicios, así como los métodos que utiliza la ciencia de la administración para lograr una mayor eficiencia. Este tipo de procedimiento el Prof. Escoube lo ubica dentro del elemento material³⁷.

3) Elemento material.- Dentro de esta clasificación ubicamos a los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Estado y que son los que maneja la administración pública. Los bienes muebles serán las máquinas y útiles necesarios para hacer más eficiente la actividad administrativa; los bienes inmuebles serán los que la ley denomine como "de dominio de la federación".

4) Elemento personal o humano.- Este elemento es en el que coinciden todos los autores en considerar como el más importante para el desempeño de la Administración Pública.

Comúnmente, al personal que labora en la Administración Pública se le ha dividido en dos clases: Funcionario y empleado público.

La denominación de funcionario y empleado público ha sido utilizada normativamente en muchos de los casos, sin precisar los efectos jurídicos. Hay sin embargo, autores que señalan diferencias entre uno y otro, al imprimirle a los primeros "imperium", es decir, poderes propios para desempeñar la función y en cambio a los empleados públicos se les señala como meros ejecutores, sin facultades determinadas.

A este respecto Bielsa considera que solo los funcionarios realizan la actividad del Estado, ya que lo representan y expresan su voluntad. Mientras que los empleados "obran para el Estado en una esfera dada de actividad"³⁸.

N O T A S

- 1 Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1984. 2^a ed. Tomo 1
- 2 Diez, Manuel María. El Acto Administrativo. Buenos Aires 1956. Ed. Tipográfica Editora Argentina. pag 10
- 3 Guzmán Valdivia, Isaac. La Ciencia de la Administración. La Dirección de los Grupos Humanos. Ed. LIMUSA, México 1974, pag 22
- 4 Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. Ed. Letras S.A., México 1968. pag 1
- 5 Fernández Arena, José Antonio. El Proceso Administrativo. Herrero Hermanos Sucesores. México 1975. pag 4
- 6 Chevallier, Jacques y Danièle Loschak. La Ciencia Administrativa. INAP y FCE, México 1983. pag 13
- 7 Ibidem 14
- 8 Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. FCE México, 1970. pag 72
- 9 Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresa. Teoría y Práctica. Primera Parte. Ed. LIMUSA, 31^a reimpresión. México, 1984. pag 26
- 10 Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. Administración Pública. Ed. Letra, S.A. México, 1968. pag 1
- 11 Terry Ph. D. George R. Principios de Administración. [Tr. Alfonso Vasseur Walls]. Ed. Continental, 10^a Impresión. pag 20
- 12 Jiménez Castro. op. cit. pag 23
- 13 Forsthoff, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. [Tr. Prof. Legaz Lacambra, Prof. Garrido Falla y Sr. Gómez de Ortega y Junge]. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. pag 13
- 14 Mosher, Frederick C. Salvatore Cimmino. Ciencia de la Administración. Ediciones Rialfe, S.A. Madrid, 1961. pag 26

- 15 Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. I Teoría General, Planificación, Presupuestos. FCE 5ª reimpresión. México, 1978. pag 19
- 16 Muñoz Amato, Pedro. ob. cit. pag 20
- 17 Canasi, José. Derecho Administrativo Vol. 1 Parte General. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1981. pag 35
- 18 Jiménez Castro. ob. cit. pag 148
- 19 Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo Cap. I. Ed. Martín Bianchi Altuna. Montevideo, 1953. pag 21
- 20 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa. México, 1976 7ª ed. pag 75
- 21 Diez, Manuel María. Derecho Administrativo Tomo I. Ed. Bibliográfica Omeba. Argentina, 1963. pag 286
- 22 Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1955 2ª ed. pag 68
- 23 Diez, Manuel María. ob. cit. pag 283
- 24 Jiménez Castro, Wilburg. ob. cit. pag 32
- 25 Muñoz Amato, Pedro. ob. cit. pag 54
- 26 Mosher, Frederick Cimmino. ob. cit. pag 142
- 27 Dimock, Marshall Edward y Gladys Ogden Dimock. Principios de administración (Trad. al español de la tercera edición en inglés por Agustín Barcena). Primera edición en español. México, 1967. UTEHA. P 103
- 28 Jiménez Castro, Wilburg. ob. cit. pag 106
- 29 Muñoz Amato, Pedro. ob. cit. pag 15
- 30 Diez, Manuel María. ob. cit. pag 109
- 31 Ibidem pag 111
- 32 Ibidem pag 112.
- 33 Ibidem pag 113.
- 34 Serra Rojas, Andrés. ob. cit. pp 82 - 83.

- 35 Ibidem pag 353
- 36 Ibidem pp 82 - 83
- 37 Ibidem
- 38 Bielsa, Rafael. ob. cit. pag 136

CAPITULO II

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

A) Estructura de la Administración Pública Federal en México.

Como quedó establecido en el Capítulo anterior, la administración pública, dentro de la doctrina administrativa, se conceptualiza en dos corrientes, en su sentido material y en su sentido formal u orgánico.

En el presente capítulo analizaremos la administración en su corriente denominada formal u orgánica, es decir, la estructura de la administración pública, que es el conjunto de órganos encargados de la función administrativa dentro de la rama ejecutiva del Estado, y específicamente a nivel federal.

En nuestro país, la forma de gobierno adoptada es de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y regida por un supremo poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹

El poder ejecutivo se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que

tiene un doble carácter, como jefe de Estado y como titular de la función administrativa.

Para cumplir con esa amplia gama de atribuciones y responsabilidades de carácter administrativo y político que le han sido conferidas al Ejecutivo Federal, es indiscutible que debe contar con una variedad suficiente de dependencias y entidades que lo hagan posible, para lo cual se conforma lo que orgánicamente conocemos como la Administración Pública Federal, que se divide, de conformidad con el artículo 90 Constitucional, en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

La estructura de la Administración Pública Federal, puede ser entendida como la organización y funcionamiento de los órganos que la componen, es decir, la manera como se sitúan y las facultades que le son asignadas.

En nuestro país, la estructura de la Administración Pública Federal ha sufrido constantes cambios, surgidos a raíz de las situaciones políticas y económicas de sus diversas etapas históricas.²

Así vemos que a principios de la época independiente, 1824, la Constitución de ese mismo año había dispuesto que hubiera el número de secretarías que estableciera el Congreso, por medio de una ley, para el despacho de los negocios de gobierno. Sin embargo, dicha ley jamás se

expidió y por lo cual el Poder Ejecutivo se organizó de acuerdo al Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa, el 8 de noviembre de 1821, el cual regulaba el nombramiento de unicamente cuatro ministros, que se denominaban Secretarios de Estado y del Despacho Universal, y que eran: 1) Relaciones Exteriores e Interiores; 2) Justicia y Negocios Eclesiásticos; 3) Hacienda Pública; y, 4) Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

El número de Secretarías de Estado fue el mismo hasta la época de Santa Anna, quien en abril de 1853 lo modificó, estableciendo cinco, a través de un Decreto de Bases para la Administración de la República, las cuales se denominaron como: 1) Relaciones Exteriores; 2) Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; 3) Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 4) Guerra y Marina; y 5) Hacienda.

Posteriormente, Santa Anna adiciona, en mayo de 1853, las citadas bases, creando la Secretaría de Estado y de Gobernación, elevándose a seis el número de secretarías; además de que se cambia el nombre de la Secretaría de Hacienda por el de Hacienda y Crédito Público, y se expide un decreto en el que por vez primera se establecen las materias que correspondía atender a cada una de las

secretarías, a excepción de la de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público.

Con la revolución derivada del Plan de Ayutla, se dio fin a la carrera política de Santa Anna. Previamente, el 15 de mayo de 1856, el Presidente Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que mantiene los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

La expedición de la Constitución de 1857 dio origen a nuevas sublevaciones, y la falta de Presidente llevó a Don Benito Juárez a asumir la Presidencia de la República, en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, y para mantener la vigencia de la Constitución Juárez inició un largo recorrido por buena parte del país, instalando su gobierno en diferentes ciudades.

El 18 de febrero de 1861 se modificó el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Justicia e Instrucción Pública, a consecuencia de la separación del Estado y la Iglesia, por la promulgación de las Leyes de Reforma.

Con motivo de las exigencias de la guerra, Juárez se vio obligado, el 3 de abril de 1861, a reducir a cuatro el número de secretarías, uniéndose la de Relaciones Exteriores con la de Gobernación, y la de Justicia con la

de Fomento, restableciéndose su número el 12 de junio del mismo año.

Al vencer Juárez a los conservadores, pudo finalmente restablecer el gobierno en la capital de la República, el 11 de junio de 1861. Pero a consecuencia de la difícil situación económica suspendió el pago de la deuda externa, lo cual desencadenó la intervención francesa, consumada dos años después (mayo de 1863). Y nuevamente en diciembre de 1861, se redujeron a cuatro las Secretarías de Estado, entrando en vigor una vez más, el acuerdo del mes de abril.

Las Secretarías de Fomento y de Gobernación fueron restablecidas el 20 de julio y 29 de noviembre de 1867, respectivamente, al volver el gobierno de Juárez a tener por sede la capital del país el 15 de julio de 1867.

La época del gobierno de Juárez no logró consolidar la administración pública federal, ya que su mayor preocupación fue el restablecimiento del orden y el fortalecimiento del Ejecutivo.

La muerte sorprendió a Juárez en lucha contra varias sublevaciones, de las cuales la que había cobrado mayor importancia fue la derivada del "Plan de la Noria", promovida por Porfirio Díaz en noviembre de 1871. Lerdo de Tejada asumió interinamente la presidencia y expidió un decreto de amnistía general para todos los responsables de

delitos políticos, el cual no logró la pacificación deseada, siendo cada vez más frecuentes las revueltas.

Con la reelección de Lerdo de Tejada se levanta en armas nuevamente, Porfirio Díaz, en enero de 1876, a través del "Plan de Tuxtepec", en el que se proclamaba el principio de la no reelección y el desconocimiento del gobierno. La rebelión no pudo sofocarse y el 20 de noviembre de ese mismo año, Lerdo abandonó la presidencia.

Porfirio Díaz asume por vez primera el Poder Ejecutivo, como Presidente Provisional, para retomarlo nuevamente el 1° de diciembre de 1884, al término del período de Manuel González, y no abandonarlo hasta el triunfo de la Revolución de 1910.

Durante el período de Porfirio Díaz la administración pública se desarrolló principalmente en el deslinde de tierras, comunicaciones, reorganización hacendaria, educación y fortalecimiento de las fuerzas armadas. En esta época se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en mayo de 1891, y así mismo se reorganizan la Secretaría de Guerra y Marina en 1896 y 1900.

Tiempo después, la administración pública sufrió otras modificaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cambió su denominación por la de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y en mayo de 1905 la Secretaría de Justicia e

Instrucción Pública fue substituida por la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Con el triunfo de la revolución, Francisco I. Madero asume la Presidencia de la República, y organiza la administración pública en ocho secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Instrucción Pública y Bellas Artes; Justicia, fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina.

En el poco tiempo que duró como Presidente de la República, se elaboraron diversos proyectos de desarrollo, de leyes, se reorganizó el Distrito Federal, se constituyeron comisiones, etc. pero no aumentó el número de secretarías.

Posteriormente al asesinato de Francisco I. Madero, Carranza, en su calidad de Primer jefe del ejército constitucionalista, restablece la institucionalidad del gobierno y emite, en diciembre de 1913, un decreto que contempla ocho secretarías, que es el mismo número y denominación que ostentaban durante el gobierno maderista. Y bajo ese mismo carácter expide, en abril de 1917, la primera Ley de Secretarías de Estado, estableciendo seis secretarías y tres departamentos.

En diciembre de 1917, ya en su calidad de presidente constitucional, Carranza promulga una nueva Ley de

Secretarías de Estado, en la cual se contemplaban siete secretarías y cinco departamentos.

Durante el mandato de Alvaro Obregón, se creó la Secretaría de Educación Pública.

En el periodo de Plutarco Elías Calles se reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, suprimiéndose el Departamento de Aprovisionamientos Generales.

Abelardo Rodríguez, siendo presidente de la República, modificó en forma importante la estructura de la administración pública, ya que en diciembre de 1932 creó el Departamento del Trabajo, encargado de aplicar las leyes federales del trabajo; se cambia el nombre de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo por el de Secretaría de la Economía Nacional y se suprime el Departamento de Contraloría, pasando sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el año de 1934 , bajo el mismo mandato, se emite la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual se contemplan ocho secretarías y cinco departamentos. Así también dicha ley incluyó a la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los gobiernos de tales territorios.

Bajo el gobierno de Lázaro cárdenas se expide otra nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en

diciembre de 1935, que reglamentó ocho secretarías y previó siete departamentos.

Un año después se promulga una reforma a dicha ley, creando del Departamento de Publicidad y Propaganda. En junio de 1937 se modifica nuevamente, al surgir el Departamento de Asistencia Social Infantil y el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México. En diciembre de ese mismo año vuelve a reformarse la ley de referencia, creando la Secretaría de Asistencia Pública, y desaparece el Departamento de Asistencia Social Infantil.

De nueva cuenta, en diciembre de 1939, el Presidente Cárdenas promulga otra nueva Ley de secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se establecieron nueve secretarías y seis departamentos.

La estructura de la administración pública se modificó durante el período presidencial de Manuel Avila Camacho, con la reforma en 1940, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina; y en octubre de 1943 la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al fusionarse la de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública.

Durante el mandato de Miguel Alemán, se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1946, en la que se mencionaban trece

secretarías y dos departamentos. En dicha ley se indica por vez primera el ámbito de competencia en forma genérica, dejándose como facultad del presidente la expedición de un reglamento que fijaría en forma precisa las facultades de cada dependencia.

En el período de López Mateos se expide, una nueva Ley de secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se reglamentaron quince secretarías y tres departamentos.

En 1974, dentro del período de Luis Echeverría como presidente, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

Al inicio del período presidencial de López Portillo, finales de 1976, se da luz a una nueva ley que contempla la organización de la administración pública federal, pero que no conserva el mismo nombre que sus antecesoras y que se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la cual estableció dieciséis secretarías y dos departamentos, el de Pesca y el del Distrito Federal.

Posteriormente, y bajo el mismo régimen, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el

4 de enero de 1982, y se eleva a Secretaría de Estado el hasta entonces Departamento de Pesca y se modifican las denominaciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la de Bienes y Patrimonio Nacional por la de Patrimonio y Fomento Industrial, la de Industria y Comercio por la de Comercio y las de Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos por la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, aumentando así su número a 18 secretarías y un departamento.

Con el mandato de Miguel de Madrid, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal siguió vigente e igual el número de secretarías y departamentos, modificándose únicamente la denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la de Salud.

En el presente régimen, que encabeza Salinas de Gortari, sigue vigente la misma Ley Orgánica citada, pero la integración de las secretarías se vio disminuida a 17, al suprimirse la Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, y cambiar el nombre de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por el de Desarrollo Social.

De esta manera es como la estructura de la Administración Pública Federal se ha transformado,

integrándose con los diversos órganos en el sector central y entidades en el sector paraestatal.

Actualmente la parte orgánica de la Administración Pública Centralizada se integra, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con las siguientes dependencias:

- a) La Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) Los Departamentos Administrativos y
- d) La Procuraduría General de la República.

Presidencia de la República.- Es el término con el que se nombra el conjunto de unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que auxilian al Presidente en sus tareas diarias. Aquí se localizan también las que se denominan Secretaría Privada, Estado Mayor Presidencial, Unidad de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

Sobresale obviamente la figura del Presidente de la República, máxima autoridad de la Administración Pública Federal, quien conforme al artículo 83 constitucional, encabeza el Gobierno Federal durante seis años.

Para poder ser electo por el pueblo mexicano para ocupar dicho cargo, se deben reunir ciertos requisitos que

están previstos en el artículo 82 constitucional, y que son a saber:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto
- V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Así también, por mandato constitucional, el Presidente de la República tiene que rendir un informe ante el Congreso de la Unión, cada año, para dar cuenta del estado que guarda la administración pública del país.

Secretaría de Estado.- Desde la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la constitución de 1857, Venustiano Carranza se refiere a dos categorías de grandes órganos centralizados, las Secretarías y los Departamentos Administrativos. Distinguiéndose las primeras porque tendrían atribuciones tanto políticas como técnicas y las segundas sólo de carácter técnico.

Desde los primeros meses en que entró en vigor la Constitución de 1917, se fue experimentando que aquella distinción era irreal, pues los primeros departamentos administrativos que existieron fungían sólo como órganos políticos y no técnicos, como los había caracterizado Venustiano Carranza.

Las primeras Leyes de secretarías y departamentos de Estado expedidas por el Congreso de la Unión, fueron ratificando esa actuación.

Las Secretarías de Estado son lo órganos más inmediatos e importantes que tiene el Presidente de la República como titular de la Administración Pública. Su número ha variado en el recorrido de los periodos

gubernamentales y puede afirmarse con seguridad que fue en aumento hasta antes de 1991, puesto que se contemplaban dieciocho secretarías en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero que con las reformas ocurridas el 25 de mayo de 1992, se disminuyeron a 17, quedando, de conformidad con el artículo 26 de dicho ordenamiento, las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.

- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.

Cada Secretaría de Estado representa una parte del total de la Administración Pública Centralizada, sus atribuciones se listan en la Ley Orgánica supraindicada, pero su organización interna se deja al reglamento interior de cada una de ellas.

La organización general de las Secretarías, se desglosa en los siguiente niveles: a) Secretario de Estado; b) Subsecretarios de Estado; c) Oficialía Mayor; d) Directores Generales; e) Directores de Area y f) Subdirectores, como los niveles más importantes. Es cierto que en algunas ocasiones se intercalan en las secretarías las Coordinaciones, que ocupan un nivel intermedio entre la Oficialía Mayor y los Directores Generales, como una fórmula de solución para atender específicamente la coordinación de trabajo de las grandes tareas, que comprenden algunas Direcciones Generales.

No existe ninguna jerarquía mayor o menor entre las distintas Secretarías de Estado.

Seguramente una de las atribuciones más relevantes de los titulares de las secretarías, es la prevista en el artículo 92 de la Constitución, es decir la relativa al refrendo secretarial o ministerial, que dice:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Sobre este particular se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica de la Administración ya citada, en el sentido de que el refrendo secretarial, respecto de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, sólo procedería el del Secretario de Gobernación, en tanto que a éste pertenece la publicación de las leyes, según se argumentó así en la exposición de motivos de dicha reforma. De esta manera el decreto a través del cual se aprueba debidamente una ley por el Congreso de la Unión, sólo debe refrendarse por el citado Secretario, disposición que ha sido avalada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esa reforma legal y la jurisprudencia referidas, han sido estimadas como infundadas e inconstitucionales por el maestro Don Alfonso Nava Negrete, pues considera que el texto del Artículo 92 de la Constitución, no establece la restricción del refrendo secretarial a que conduce la reforma legal citada y la jurisprudencia de la Corte. Dice el autor citado:

"De plano la reforma legal y las jurisprudencias, anulan o desaparecen del 92 constitucional y de la misma práctica legislativa federal, el decreto del Ejecutivo

Federal más importante y trascendental el más importante de todos los decretos que pueda dictar... el acto de colegislación con las cámaras de Diputados y de Senadores y sin el cual no puede haber Ley"³

Departamentos Administrativos.- Por más de medio siglo existieron Departamento Administrativos o de Estado, como lo fueron el Departamento Agrario, el de Pesca, el de Turismo, etc.

En la Constitución Federal vigente de nuestro país no hay ninguna pauta que pudiera considerar al Legislador para crear un Departamento Administrativo, por lo cual queda a la decisión política del Presidente de la República crear o no un Departamento de Estado, cuando la importancia de determinada materia administrativa vaya en aumento, siendo dicha creación el paso previo a una Secretaría de Estado.

Procuraduría General de la República.- Es la responsable de la representación de la sociedad y del Estado en asuntos de carácter judicial, y su titular es el consejero jurídico del Gobierno Federal, según se previene en el último párrafo del artículo 102 constitucional, que señala:

"El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como su agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones".

Por otra parte, la Administración Pública Paraestatal está compuesta de diversas entidades que empezaron a surgir a raíz de la ampliación de responsabilidades del Estado, ante el cambio de situaciones económico-políticas y sociales que lo llevaron a atender las nuevas necesidades. "El gobierno mexicano, al igual que el de otros países, se enfrentó a la necesidad de formar entidades capaces de realizar sus funciones de manera eficaz y congruente, para así, cumplir con mayor facilidad las tareas económicas, sociales y culturales que el desarrollo nacional exigía. Con este objetivo, el gobierno crea organismos desligados de su régimen administrativo centralizado y les otorga personalidad jurídica y autonomía funcional (organismos descentralizados); participa y diversifica sus actividades empresariales en la producción de bienes y servicios (empresas de participación estatal), y transfiere recursos financieros de interés social o económico que él desea fomentar (fideicomisos)"⁴. A este conjunto de entidades, la legislación las denomina genéricamente como administración pública paraestatal, y es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que menciona en su artículo 3°, como se integra, y que son:

"I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fidelcomisos."

Organismos descentralizados: Son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto sea:

"I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"⁵.

Empresas de participación estatal mayoritaria.- Son las que cumplen con los requisitos que se prevén en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que tengan

como objeto el establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y que son a saber:

"I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno a su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuanto tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano del gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las

asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".⁶

Y que tengan por objeto las áreas prioritarias⁷.

Fideicomisos.- Son aquéllos que constituye el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos y como fideicomitente único a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸.

B) Formas de Organización de la Administración Pública Federal.

Con motivo de la complejidad de la organización del Estado particularmente de la referida a la Administración Pública Federal, es como surge la necesidad de implementar formas que permitan la coordinación y vinculación de los órganos que la integran para el logro de sus fines.

Doctrinalmente, las formas clásicas fundamentales de organización de la Administración Pública Federal, se consideran en dos ramas:

- La Centralización.
- La Descentralización.

La Centralización.

Esta forma organizativa de la administración pública, ha sido considerada por muchos tratadistas como "histórica", ya que ha sido la que ha prevalecido por más tiempo en los gobiernos occidentales, teniendo indudable predominio en los siglos XVII y XVIII.

Por tal razón la centralización ha sido materia de atención de numerosos tratadistas, tanto nacionales como extranjeros, los cuales han manifestado su punto de vista al respecto.

Atendiendo a su concepción gramatical, números autores la conciben, en términos generales, como la reunión o concentración de toda la autoridad en un solo poder central.

Por ejemplo, Miguel S. Marienhoff dice que la "centralización de la actividad administrativa se realiza "directamente" por el órgano u órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal"⁹.

Al respecto Sayagués Laso señala que: ". . . el término de centralización administrativa se puede utilizar en un doble sentido; primeramente aludiendo a la totalidad de la Administración Pública, esto es al conjunto de órganos administrativos de un país que se enlazan bajo la dirección de un órgano central y en segundo término a la manera como se vinculan y coordinan entre sí los órganos que dependen de un mismo jefarca"¹⁰.

El jurista y maestro de muchas generaciones de administradores, Rafael Bielsa, señala que "Centralizar en el sentido administrativo es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la autoridad a que pertenece esa autoridad; en otro términos, es reunir en un centro las atribuciones que el ejercicio de tales funciones requiere"¹¹.

Otro jurista argentino, Manuel María Díez, en su Tratado de Derecho y Administrativo, considera que "en el régimen de centralización todas las atribuciones se concentran en el órgano central el que extiende su acción sin contradicciones, acción que parte del centro y se amplía hasta todos los órganos inferiores"¹².

Dichos autores coinciden en el fondo con los conceptos vertidos en México por el maestro Gabino Fraga, primer tratadista en Derecho Administrativo en Latinoamérica,

quien sostiene que la centralización es la agrupación de diversos órganos conformados jerárquicamente, los cuales tienen un vínculo de dependencia respecto del de mayor grado¹³.

El Dr. Don Andrés Serra Rojas, maestro en nuestra Universidad dice en su obra "Derecho Administrativo," que "la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en su régimen jerárquico"¹⁴.

Como puede verse no existe una discrepancia real sobre los concepto de centralización administrativa, toda vez que los autores antes citados mencionan un poder central que se ramifica hacia los órganos inferiores para, de esta manera, coordinar la acción de los mismos.

Y es bajo este contexto, que la centralización se puede conceptualizar como un régimen administrativo en el que se concentran todos los poderes en un poder central, el cual mantiene la unidad agrupando a los órganos colaboradores bajo un régimen jerárquico¹⁵.

Esa relación jerárquica, en un régimen centralizado, implica una serie de amplios poderes del órgano central que le permiten el cumplimiento de su cometido y asegura la unidad de la acción administrativa. "En la organización

central se establece una relación jerárquica, en virtud de la cual el órgano superior tiene poder sobre los inferiores para imponer sus decisiones, determinar o reglamentar su actividad, revisar las decisiones y anularlas..."¹⁶.

Los poderes o facultades que competen al poder central, en virtud del vínculo jerárquico son:

- a) Poder de nombramiento,
- b) Poder de mando,
- c) Poder de vigilancia,
- d) Poder de revisión y
- e) Poder disciplinario.

a) El poder de nombramiento es la facultad discrecional que tiene el órgano central para designar a sus colaboradores y es el primer eslabón que establece un vínculo jurídico entre el superior y los órganos inferiores.

Este poder de nombramiento, en el Derecho Mexicano, se encuentra localizado en la fracción segunda del artículo 89 constitucional, a favor de la máxima autoridad administrativa, que es el Presidente de la República, y que establece:

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General

de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Es de considerar que dicha fracción sirvió de base para el régimen burocrático federal y de apoyo al estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, expedido en 1938; y con el que por vez primera se dio seguridad laboral a los ahora llamados servidores públicos federales, introduciéndose después a la Constitución el Apartado B del artículo 123, base jurídica laboral para la burocracia, sin haberse suprimido la fracción citada.

La titularidad del poder de nombramiento que tiene el Presidente, no la ejerce totalmente, pues ello resulta materialmente imposible, por lo cual es a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, que se distribuye, escalonándose entre los diversos niveles que hay para cada Secretaría, observándose que si bien el titular del poder de nombramiento no lo ejerce en forma absoluta, tampoco lo

delega, siendo la Ley reglamentaria la encargada de distribuirlo.

b) Poder de mando.- Entendemos este poder como lo señala la doctrina del Derecho Administrativo, como la facultad del órgano superior sobre el inferior para decidir sobre los asuntos administrativos, a través de ordenes que se encargarán de cumplir los subordinados para que se efectúe esa decisión.

Igual que en el caso anterior, la titularidad de este poder corresponde al Ejecutivo, Federal como depositario de todo el Poder Ejecutivo, según lo establece el artículo 80 constitucional. Sin embargo, se produce aquí el mismo fenómeno que en el anterior poder, ya que no es posible que lo ejerza totalmente el titular. Por esto, en forma congruente y realista, el artículo 90 constitucional, en su primer párrafo, señala:

"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".

Así también las fuentes surtidoras y distribuidoras de las grandes decisiones administrativas son las mismas normas legales mencionadas en el poder anterior.

c) Poder de vigilancia.- Por lo mismo que es compleja la administración pública en todos sus aspectos, orgánicos, burocrático, procedimental y de manejo de bienes y recursos, es esencial que los órganos superiores mantengan una supervisión permanente sobre los trabajos o servicios que llevan a cabo los órganos inferiores, es decir, que vigilen la secuencia de los trabajos administrativos, su apego a la legalidad con eficacia práctica, la aplicación adecuada de recursos, etc.

Para no exceder en repeticiones, diremos que en el presente caso, también se configuran las circunstancias de titularidad y preceptos legales de distribución.

d) Poder disciplinario.- Consecuencia natural del poder de vigilancia, es el poder disciplinario. Ciertamente, la labor de los funcionarios públicos debe ser acorde a las leyes y ordenes políticas de sus superiores y de no ser así, al desviar su atención o decisión para fines diversos, los órganos superiores podrán imponer sanciones disciplinarias administrativas o burocráticas.

Para efecto de configurar el poder disciplinario, han existido distintas leyes de responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, en las que se demuestra una sincera preocupación por los gobernantes, para deslindar o precisar dicho poder. Actualmente rige, para la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo contenido se encuentran ennumeradas las distintas obligaciones y responsabilidades que tienen los diversos servidores públicos, así como las sanciones a que se hacen acreedores por su incumplimiento. Y para hacer efectiva esta Ley se creó casi exprofesamente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero sin resultados espectaculares.

En este poder también se da el fenómeno de la titularidad del Ejecutivo y de la distribución a órganos inferiores, gracias a los ordenamientos generales precitados.

e) Poder de revisión.- Es parte fundamental en el comportamiento interior y exterior de la administración pública, el que los órganos superiores no se concreten exclusivamente a disciplinar a los órganos inferiores en relación a sus labores, para asegurar su eficiencia y eficacia, sino también a revisar que se ajusten a los hechos, a la Ley y a la realidad administrativa misma.

La revisión se puede hacer a través de dos modalidades: de oficio y a petición de parte. La primera es un autocontrol que ejerce la autoridad administrativa para asegurar la eficacia de todas las decisiones administrativas. Pero también pueden los particulares solicitar o inconformarse según sea el caso, para que se cumplan dichas metas, si es que la autoridad no se percató de las ilegalidades o arbitrariedades en que pueden incurrir los inferiores.

Para este supuesto existen las llamadas responsabilidades administrativas, que pueden ser de reconsideración o de revisión. De reconsideración cuando se tramita y resuelve ante la misma autoridad que emitió la resolución y de revisión cuando el trámite y resolución se efectúan por la autoridad superior al emisor del acto.

Así mismo valen los comentarios señalados en los anteriores poderes examinados, respecto a su titularidad y distribución.

La Desconcentración.

Por otra parte, el régimen de la centralización administrativa puede presentar una modalidad como forma impura, que se denomina centralización administrativa con desconcentración o simplemente desconcentración.

Esta forma de administración surge como una necesidad originada por el hecho de que la administración central no es capaz de satisfacer adecuadamente sus cada vez mayores atribuciones. La desconcentración es la primera etapa de un proceso de transferencia de poderes de administración, de los órganos centrales a otros órganos¹⁷.

La desconcentración, así llamada por la doctrina francesa y descentralización burocrática o jerárquica por las doctrinas italiana y argentina, se caracteriza por la existencia de órganos con una limitada esfera de acción en el nivel administrativo, que no dejan de pertenecer al poder central, toda vez que orgánicamente son unidades administrativas centralizadas.

Así, la desconcentración supone una relación jerárquica entre órganos pertenecientes a la misma persona jurídica¹⁸.

No obstante lo anterior, existen diversas opiniones relativas a considerar a la desconcentración como una etapa de la descentralización, criterio que consideramos erróneo toda vez que si bien en la desconcentración se dota a los órganos de cierta autonomía técnica para el ejercicio de una función específica, no se trata de personas jurídicas distintas al Estado, sino sólo de órganos insertos en el sector central y bajo una relación de jerarquía.

La Descentralización.

La descentralización, como otra forma organizativa de la Administración Pública Federal, tuvo su origen teórica y prácticamente en Francia, a través de los organismos que se denominaban "establecimientos públicos", los cuales fueron creados ante la necesidad de descongestionar a la administración central y satisfacer un servicio público técnico, con personal calificado, con autonomía presupuestaria y al margen de los vaivenes políticos.

La descentralización administrativa no es un proceso histórico como la centralización y que viene desde muy antiguo, sino que responde a una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado y muy especialmente en cuanto éste penetra en quehaceres comerciales e industriales¹⁹.

Atendiendo a su significado gramatical, la descentralización consiste en transferir, a diversas corporaciones o personas distintas al órgano central, algunos poderes de administración.

Numerosos tratadistas estiman que hay descentralización administrativa en cualquier etapa en que exista transferencia de poderes, sin embargo, nosotros consideramos, al igual que la doctrina francesa, que la

Única y verdadera descentralización o autarquía, como otros autores la denominan, se configura cuando un órgano adquiere personalidad distinta al órgano central y un régimen patrimonial propio.

Doctrinalmente la descentralización se caracteriza cuando se reúnen los siguientes elementos: personalidad jurídica, patrimonio propio y fin público específico²⁰.

La personalidad jurídica es el elemento fundamental del ente descentralizado, y consiste en la facultad de realizar, con poder decisorio propio, los fines públicos que le han sido encomendados, es decir, con independencia del poder central. Dicha personalidad es ajena a la personalidad del Estado.

Patrimonio Propio.- Este otro elemento consiste en tener autonomía financiera, es decir, un patrimonio y bienes materiales propios del organismo y el cual está por supuesto fuera del patrimonio del Estado.

Fin Público Específico.- El objetivo que se debe satisfacer por el ente descentralizado es, en concreto, el mismo de la administración pública central y el cual puede variar de acuerdo con las condiciones del momento²¹.

Doctrinalmente la descentralización como forma de administración puede adoptar las siguientes formas:

- a) Descentralización por región, y
- b) Descentralización por servicio.

Las subdivisiones señaladas son las principales que contempla la doctrina; sin embargo, existen diversos tratadistas, entre ellos Don Gabino Fraga, que sostienen otro tipo y que es la "descentralización por colaboración", y la cual no consideramos como descentralización en si, puesto que para que se configure tal tipo de descentralización, se autoriza o impone a organizaciones privadas su colaboración, esto es, no se crean organismos nuevos, que es la característica principal de la descentralización.

La descentralización por región o territorial, se establece cuando la persona jurídica que se crea tiene una base territorial en la que ejerce su jurisdicción administrativa, y el ejemplo clásico es el municipio.

La descentralización por servicio o institucional, se configura cuando la persona jurídica que se crea realiza o cumple un servicio público determinado, teniendo una base técnica.

N O T A S

- 1 Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México. U.N.A.M.
- 3 Nava Negrete, Alfonso. Reforma de ley y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformadores de la Constitución. El refrendo secretarial. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. No. 1 Segunda época, 17 de julio de 1989, p 33.
- 4 El papel del Sector Público en la economía mexicana. Participación del Gobierno de México en el proyecto internacional de investigación, julio de 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto. p 55
- 5 Artículo 14 de la Ley de las Entidades Paraestatales. D.O.F., 14 de mayo de 1986.
- 6 Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 7 Artículo 30 de la Ley de las Entidades Paraestatales.
- 8 Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 9 Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Teoría general. Buenos Aires, 1977. p 611
- 10 Sayagués Laso, Enrique. Tratado de derecho administrativo I. Montevideo, 1953. pp 211 - 213.
- 11 Bielsa, Rafael. Ciencia de la administración. Buenos Aires, 1955. p 242
- 12 Díez, Manuel María. Derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires, 1963. p 69
- 13 Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México, 1975. p 171
- 14 Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Tomo I. México, 1976. p 469

- 15 Idem.
- 16 Chanez Nieto, José. La administración pública federal. p 28
- 17 Sayagués Laso, Enrique. Op cit. p 207
- 18 Diez, Manuel María. Op cit. p 72
- 19 Canassi, José. Derecho administrativo. Vol. I Parte General. Buenos Aires, 1981. p 304
- 20 Diez, Manuel María. Op cit. pp 93 - 94
- 21 Idem. p 106

CAPITULO III

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

A) Antecedentes.

En nuestro país, la administración pública paraestatal se empieza a conformar cuando el Estado inicia su intervención en la economía, a partir del triunfo de la Revolución de 1910.

La situación que provocó la Revolución hasta la promulgación de la Constitución de 1917, dejó como secuela grandes tensiones de tipo económico, social y político, que desembocaron en un cambio en la correlación de las fuerzas políticas, estableciéndose una nueva relación entre el Estado y la economía, lo que permitió que el gobierno adoptara medidas que acentuaron el intervencionismo estatal, a fin de resolver las demandas sociales que surgieron del triunfo de la Revolución. Así, a partir de 1910-1917, el Estado se avoca a reconstruir la economía nacional y con la promulgación de la Constitución, se establece el marco jurídico que conformó las bases para el ejercicio de la rectoría económica por parte del Estado.

En la década de los veinte, etapa de consolidación de la Revolución, las primeras administraciones descubren a la

empresa pública como un instrumento eficaz para la modernización del proyecto de desarrollo, la reconstitución del país y el fortalecimiento del nuevo Estado naciente, y por lo cual no existe impedimento competencial para crear empresas públicas descentralizadas¹.

Es en esta década cuando se inicia la reconstrucción nacional, con la orientación del Estado al gasto público hacia la ordenación y desarrollo del sistema financiero monetario, y a la promoción del crédito agrícola e industrial entre otros, comenzando así una política tendente a conformar una infraestructura moderna, en la cual las funciones del sector sean más amplias.

Y es sin duda el Presidente Calles el creador de las empresas públicas en las que descansa el impulso económico y social de los años siguientes². Es durante su gestión que se establece el Banco de México S.A. (1925) y la Comisión Nacional Bancaria (1924), que permitirían el control del volumen circulante, la orientación selectiva del crédito y sobre todo el financiamiento del gasto público; en el terreno de la infraestructura se establecen la Comisión Nacional de Caminos (1925) y la Comisión Nacional de Irrigación (1926); para fortalecer e incentivar al empleado de gobierno, se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro (1925), que crea al organismo

descentralizado denominado Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

En ese mismo período, se inicia el establecimiento de todo un sistema de instituciones nacionales de crédito agrícola, a través de los Bancos Nacional de Crédito Agrícola y Nacional de Crédito Ejidal y los bancos ejidales locales, que además de apoyar al campo, sirvieron de base para el fomento, por parte del Estado, para las nuevas empresas que desearan dedicarse a la actividad rural.

Posteriormente a la administración de Calles, la proliferación de empresas paraestatales baja considerablemente, debido a los problemas sociales surgidos durante los períodos administrativos de Portes Gil y Ortiz Rubio. Sin embargo, resulta relevante hacer alusión a la reestructuración que en 1929 se efectuó respecto a la Universidad Nacional, al descentralizarla y tenerla como una persona moral con autonomía administrativa.

En los años treinta, el Estado inicia su intervención directa en la industria y el comercio, y es durante la gestión de Abelardo L. Rodríguez que se promueve, mediante el apoyo a los particulares y la creación de empresas estatales de gran relevancia. "Entre las instituciones que se crean entre 1932 y 1934 destacan por su importancia para el fomento del desarrollo, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., Petróleos de México,

S.A., Nacional Financiera, S.A., y la Comisión Federal de Electricidad"³.

El marco económico que conforma el plan de gobierno del período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), fue formulado por el Partido Nacional Revolucionario y en el cual se consideraba al intervencionismo estatal como la bandera idónea " para regular los fenómenos vitales del país"⁴.

Cárdenas impulsa la reforma agraria, la producción agropecuaria y el proceso de industrialización, utilizando para ello la intervención estatal que como bandera enarboló. Crea el Banco Obrero de Fomento Industrial para financiar las sociedades cooperativas que durante su mandato fueron promovidas, así como la Ley General de Sociedades Cooperativas; regula el mercado agrícola a través del organismo denominado Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.; constituye la Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., que proporciona al Estado el monopolio del suministro de papel; con la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., se promueven las exportaciones y se racionalizan las importaciones; para apoyar la actividad rural y ejidal se establecen los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.

El 25 de noviembre de 1936 fue publicada en el D.O.F. la Ley de Expropiación, la cual le da operatividad a

algunos renglones del art. 27 Constitucional relativas al carácter de la propiedad privada.

Dicha ley, fue instrumento básico para la expropiación de las acciones restantes en manos de particulares de Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., el 24 de junio de 1937.

No obstante la gran actividad administrativa que llevó a cabo el Presidente Cárdenas, el gran logro administrativo y político, que lo ubican dentro de los " hombres ilustres" de nuestro país, fue la nacionalización de la industria petrolera, a través del decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938.

Tal acto dio origen a una de las empresas de mayor importancia de la nación, al organismo público descentralizado "Petróleos Mexicanos" (20 de julio de 1938), es decir un organismo más de la administración pública paraestatal.

Durante el sexenio 1940-1946, funge como Presidente de la República Manuel Avila Camacho, quien " aprovecha la coyuntura favorable de la Segunda Guerra Mundial para ampliar el sector paraestatal y enlazarlo al proceso de industrialización por la vía privada"⁵, lo cual no causó mayor revuelo, toda vez que fue aceptado por la mayoría, que el Estado intervenga para cubrir las necesidades producidas por la guerra.

Sin embargo, la actividad de Avila Camacho difiere de la sostenida por Lázaro Cárdenas, respecto a la creación de entidades estatales, ya que las acciones de Cárdenas - creación de cooperativas, reparto de tierra, nacionalizaciones-, provocaron la desconfianza y la impopularidad entre la clase capitalista y la pequeña burguesía; por lo cual se reorienta la función de tales empresas.

Avila Camacho traza un nuevo camino en la política económica del estado respecto a las empresas públicas y su relación con la iniciativa privada. Las funciones del sector paraestatal, que durante el período anterior se habían localizado primordialmente en las actividades productivas, se amplían; el sector público dirige la actividad del Estado hacia la promoción y desarrollo de la empresa industrial, orientando la inversión pública a las comunicaciones y transportes, asimismo, recurre a la política de sustitución de importaciones, creando empresas siderúrgicas, productoras de fertilizantes, de carros de ferrocarril, de refinación de petróleo y petroquímica básica. Sin embargo, las nuevas empresas que se crean retomaron el carácter de subsidiaridad, vigente de 1920 a 1934⁶.

Hasta aquí se puede establecer la primera etapa de la conformación del sector paraestatal, el cual se ubica entre

1925 y 1946, y que se caracterizó por el "establecimiento coyuntural por agregación, aleatorio y asistemático de las empresas públicas ...".⁷

En la década de los cincuenta, continua la misma política implementada por el anterior régimen, se amplía la acción interventora del Estado en la economía, fortaleciendo la estrategia de sustitución de importaciones y se impulsa el proceso de industrialización nacional⁸.

Es en este período, 1947-1958, que se ubica la segunda fase de crecimiento de las paraestatales, en la cual el Estado participa en una forma más amplia, al implementar la infraestructura necesaria, pero sin un planteamiento real respecto a su participación en la economía, aumentando el número de empresas y organismos y por lo cual se hizo necesario implementar controles para agruparlos y ordenar su actividad, expidiéndose para tal fin la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947⁹.

Durante los años comprendidos entre 1958 y 1970, se vive un período de estabilidad administrativa, que postuló seguir avanzando en la sustitución de importaciones de componentes tecnológicos más complejos, en función de una nueva estrategia que se denominó "Desarrollo Estabilizador" y que tenía como objetivo lograr un crecimiento económico

acelerado, con estabilidad de precios y sin devaluaciones de la moneda nacional.

Esta estrategia de desarrollo estabilizador, otorgaba al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad económica y social, que diera seguridad tanto al inversionista nacional como extranjero. En este marco, el sector público se preocupó de dotar al país de la infraestructura básica necesaria, orientar la inversión de las empresas públicas a sectores que no fueron competitivas con el sector privado, mantener buenas relaciones con el sector laboral y otorgar a la población los servicios sociales necesarios¹⁰.

Sin embargo, la estrategia del Desarrollo Estabilizador no dio los frutos esperados, ya que si bien se amplía la participación del Estado en la economía, el desenvolvimiento de las empresas públicas más importantes se vio limitado como consecuencia de un retraso en sus inversiones, pues con dicha estrategia se financiaba al inversionista privado en detrimento de los ingresos fiscales del Estado, el cual recurrió al endeudamiento externo para complementar el financiamiento de la inversión pública.

A partir de este período se hace práctica común las operaciones "salvavidas", consistentes en que el Estado

adquiere empresas privadas en quiebra, recibíéndolas como pago de las deudas contraídas por sus dueños con el gobierno, con el objeto de librar de pérdidas a la iniciativa privada y salvaguardar las fuentes de trabajo.

Para contrarrestar los efectos de tal situación, de 1970 a 1976, se adoptan nuevas medidas para acelerar el proceso de formación de capital, y se postula una nueva estrategia de desarrollo que se llamó " Desarrollo Compartido" la cual tuvo como objetivos primordiales "abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento del pasado y elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales; fortalecer las finanzas públicas para emplearlas como instrumento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos de inversión orientándolos para enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales, y reordenar las transacciones económicas con el exterior para conseguir una mayor soberanía nacional"¹¹.

A pesar del énfasis en las acciones del gobierno para el impulso de actividades nuevas, especialmente tecnológicas y de empresas productivas de bienes de capital, la economía nacional evolucionó en forma irregular, manifestándose diversas limitaciones de la estructura productiva, que se originaron a lo largo del desarrollo previo, expresándose en inflación y deterioro de

la producción agrícola, la caída de la inversión, disminuyendo el ritmo de crecimiento, trayendo como consecuencia un enorme déficit del sector público y un aumento mayor del endeudamiento externo.

A partir de la segunda mitad de los setenta, bajo el mandato de López Portillo (1976-1982), el gobierno adopta nuevamente otra estrategia, ahora denominada "Estrategia del Desarrollo para el Cambio estructural", que tuvo como objetivos estratégicos a largo plazo los grandes principios de justicia social e independencia nacional, postulados en la Constitución¹².

Con dicha estrategia se adopta una política de reconstrucción del sistema productivo y financiero, la acción del sector público se orienta hacia el crecimiento de la plataforma petrolera. Entre 1978 y 1981, con el auge petrolero, la inversión y la producción alcanzaron altas tasas de crecimiento, lo que impulsó la inversión pública y la creación de nuevas empresas paraestatales, tanto en campos importantes y aún estratégicos, como en otros de mucha menor importancia.

Con el auge petrolero el país logra un desarrollo sin precedentes, hasta que en 1981, con la salida de capitales y el aumento de una deuda externa de por sí muy cuantiosa, se desploma.

Como en anteriores periodos, la estrategia no cumple con sus objetivos y desde 1981 los diversos problemas financieros del Estado empiezan a ser graves.

El recrudecimiento del problema fue patente en 1982. "A la baja del precio del petróleo, el alza de interés y la cada vez mayor dificultad para obtener nuevos créditos del exterior, siguió la creciente fuga de capitales, la caída del peso y el aumento del déficit financiero del Estado"¹³.

Ante tal situación el gobierno toma medidas desesperadas, para una solución de momento, al expropiar la banca privada y decretar su nacionalización, para hacer uso de las divisas y recursos financieros.

De esta manera, llega a su fin la Estrategia del Desarrollo para el Cambio Estructural, cerrándose así la tercera etapa de crecimiento del sector paraestatal, que se ubica de 1959 a 1982¹⁴, iniciándose posteriormente una nueva política estatal hacia las entidades paraestatales.

Con el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), principia una nueva actitud respecto a la creación de empresas públicas, como un instrumento en la política económica del país, que se caracterizó por la revisión de la política económica del Estado, reimplantando el sistema liberal del siglo pasado, consistente en que el Estado únicamente vigilará los procesos económicos sin intervenir, dejando todo a las fuerzas del libre mercado. Lo que se

tradujo en un plan para la reestructuración de la Administración Pública Federal, denominado "Reordenación Económica".

El discurso oficial de la reestructuración estatal, hizo referencia al proceso de desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas o redimensionamiento del sector paraestatal, basado en los viejos postulados económicos de que sólo las fuerzas del mercado y la iniciativa privada podrían resolver el deterioro económico que sufría el país, planteando que la creación de empresas de gobierno no había sido planeada y que la intervención se había dado en actividades irrelevantes, con lo cual había resultado ineficaz la utilización de tales empresas.

Por otra parte, se manejó que la reestructuración se orientaba hacia la reducción del déficit fiscal, al disminuir los gastos del gobierno, especialmente en el sector paraestatal, y que se fortalecería la participación estatal en las actividades estratégicas y prioritarias.

De tal manera en dicho régimen el proceso de reestructuración del sector paraestatal se efectuó en una forma acelerada, pues de 1,155 entidades reconocidas oficialmente a principios de sexenio, más las creadas durante el mismo, 61 paraestatales, 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7

fideicomisos, esto es, un total 1,216, a finales de agosto de 1988 se encontraban sujetas a proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta, 722 entidades¹⁵.

En el actual período presidencial, encabezado por Salinas de Gortari, 1988 - 1994, la política estatal hacia las entidades del sector paraestatal no ha cambiado, sino que se ha visto impulsada, teniendo una actuación cada vez más agresiva que tiende hacia la privatización de dicho sector.

B) Fundamento Constitucional.

Durante la convención de 1916 convocada para reformar la Constitución de 1857, irrumpieron las demandas de transformación y reivindicación sociales, secuela de la revolución, lo que provoca enfrentamientos entre los grupos, que aunado con la brevedad de su duración, conforman un marco no propicio para discutir las bases en las que pudiera descansar la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Es por ello que originalmente la Constitución de 1917 sólo se limitó a modificar algunas formas concernientes al Ejecutivo Federal, como suprimir la vicepresidencia, acabar con la reelección, pero sin cambiar de fondo los lineamientos establecidos en la Constitución de 1857; y ve

solamente en forma somera la organización de la administración pública.

El Poder Ejecutivo, como titular de la Administración Pública, sigue auxiliado por Secretarías de Estado, las cuales son determinadas cuantitativa y cualitativamente por el Poder Legislativo. Los titulares de dicha Secretaría de Estado conservaron ciertas "facultades" como el refrendo, la integración del Consejo de Ministros y la de informar y comparecer ante el Congreso cuando éste lo requiera.

Sin embargo, la nueva Constitución logra introducir dentro de la administración pública a los departamentos administrativos, que fueron concebidos como unidades de carácter técnico, para prestar servicios públicos al margen de los vaivenes de la política.

En consecuencia, resulta que el Ejecutivo Federal cuenta con el auxilio de órganos políticos-administrativos, como son las Secretarías de Estado, desde que el país se perfila como Estado independiente; y con órganos técnico - administrativos, departamentos administrativos, como un aporte innovador a partir de la Constitución de 1917.

De esta manera los departamentos administrativos surgen como dependencias sin jerarquía política, no tenían relación directa con el Congreso, carecían del rango de las Secretarías de Estado y no tenían facultad de refrendo.

En ese entonces el marco de la administración centralizada se completaba con el Gobierno del Distrito Federal, los gobiernos de los Territorios, el Procurador del Distrito Federal y el Procurador General. Además de estos, "la Constitución hacía referencia a otras unidades de carácter administrativo: establecimientos oficiales de educación (art. 3o), de servicios públicos (art. 5o), instituciones de beneficencia pública (art. 27 frac. II), Comisión Mixta Agraria (art. 27 Frac. XI), banco único de emisión (artículos 28 y 73. fracción X), casas de moneda (art. 73. frac. XVIII), escuelas, museos, bibliotecas, observatorios, institutos de cultura superior (art. 73. frac. XXV), mercados públicos (art. 123. frac. XIII), establecimientos fabriles dependientes del gobierno y establecimientos fabriles militares de Gobierno (art. 123. frac. XVIII), Juntas de Conciliación y Arbitraje (art. 123. fracciones XVIII, XIX, XX y XXVII), instituciones oficiales para manejar bolsas de trabajo (art. 123. frac. XXV), instituciones para operar seguros sociales (art. 123 frac. XXIX)"¹⁶.

Las disposiciones antes señaladas estaban relacionadas con el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución, que confería al Congreso facultades "... para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las

facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión¹⁷.

Para Felipe Tena Ramírez la interpretación sistemática de los preceptos antes señalados permite subsanar las omisiones del Constituyente respecto de normas que expresamente se refieren al sector paraestatal, lo cual no implica que sea inconstitucional, por el contrario afirma, los poderes constituidos cuentan implícitamente con todas las facultades que requiera el cabal ejercicio de las facultades que de manera explícita les concede la Constitución¹⁸.

Ruiz Massieu sostiene que es solo un problema de política legislativa, que el ejercicio eficaz de las facultades administrativas conferidos al Presidente se depositan en la administración centralizada o paraestatal, pues como lo demuestra la experiencia se puede optar por una u otra forma, esto es la estructura administrativa y la atribución de facultades a un órgano es una cuestión coyuntural, variable, según las circunstancias¹⁹.

Y menciona que, solo considerando los casos que expresamente contempla la Constitución, el Estado puede resolver que la organización que ejercerá una parte de sus facultades se estructura como persona moral y con autonomía o sea, como entidad paraestatal.

Sin embargo, nosotros consideramos que era evidente la falta de un texto expreso en la Constitución que se refiriera al sector paraestatal, lo que originó la creación de organismos en forma irregular y al margen de la ley, y que no es aceptable que por la sola interpretación, muy amplia por cierto, de algunas normas constitucionales se creen organismos, que no estaban ni remotamente pensados por el Constituyente.

La Constitución continuó durante varias décadas siendo parca en materia de organización administrativa, hasta que en la reforma de 1981 se reconoce de manera expresa la existencia de la administración pública paraestatal, al reformarse el artículo 90 constitucional para quedar de la siguiente forma:

"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 Administrativos"

Cabe hacer notar que antes de la reforma de 1981 al artículo 90 constitucional, ya se había expedido con

anterioridad, por el Congreso de la Unión, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, en la cual se daba categoría jurídica a la Administración Pública Paraestatal, señalándose cada una de las entidades que la constituirían.

Posteriormente a la reforma antes señalada, y en razón a las condiciones económicas imperantes en el país en ese entonces, se hizo patente la necesidad de reordenar al sector paraestatal, primeramente con las reformas constitucionales de 1983, para los artículos 25, 26 y 28; y después con la implementación de estrategias y programas de política económica a seguir por las empresas paraestatales, a través de los denominados "Acuerdos de Empresas Públicas".

El texto del artículo 25, que inicialmente establecía la garantía de la inviolabilidad de la correspondencia, fue incorporado al artículo 16, y ahora su nuevo texto señala, los principios básicos del sistema económico, por medio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Dice el nuevo precepto:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos,

grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés social general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control de los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y provera las condiciones para que el

desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

En el artículo 26 sucede lo mismo que en el anteriormente señalado, la disposición que contenía antes de la reforma de 1983, relativa a la prohibición de que en tiempos de paz los miembros del ejercito se alojen en casa particulares fue trasladada también al artículo 16, ocupando ahora su lugar la norma constitucional relativa a la planeación, que destaca esencialmente que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; los objetivos de la planeación serán determinados por los fines del proyecto nacional establecidos por la Constitución; habrá un plan nacional de desarrollo al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular. textualmente previene:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para

incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo a que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

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

El artículo 28, que se había conservado intacto desde 1917, sufre su primera modificación en 1982, para dar cabida a la adición de la nacionalización de la banca y en 1983 a través de una nueva reforma se reestructura de manera integral, para enmarcar expresamente los principios de la participación del Estado en la economía, consistentes en las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el propio artículo, no constituirán monopolios. Y para el eficaz manejo de las áreas estratégicas del Estado, éste contará con los organismos y empresas que requiera, y así también para las actividades de carácter prioritario donde, de

acuerdo con las leyes, participe para sí o con los sectores social y privado.

La reforma del artículo 90 en 1982, logró al fin de manera expresa, la integración del sector paraestatal dentro de la Administración Pública Federal y subsanar la omisión del Constituyente de 1917, de no incluir en el sector central a los departamentos administrativos.

Por otra parte podemos señalar que en general, las reformas que sufrió la Constitución de 1983 dieron un vuelco total a la política emprendida hacia las paraestatales, pues a partir de este momento se toma una actitud tendenciosamente privatizadora, que se disfraza con un cariz social, que se hace patente en el siguiente punto:

El artículo 25 menciona la participación del sector privado en las áreas prioritarias del desarrollo y el impulso y la protección que recibirán dichas empresas para que contribuyan al desarrollo económico nacional (?).

Corroboramos nuevamente la actitud privatizadora del Estado, la derogación del quinto párrafo del artículo 28 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990, que reintegra a la iniciativa privada el manejo de la banca comercial, dejando así una rama que no hacía mucho tiempo, poco más de un sexenio, se había considerada como prioritaria.

En este punto cabe señalar que no existe, jurídicamente hablando, el significado de lo que debe entenderse como "áreas prioritarias", y que si bien el artículo antes señalado menciona en forma casuística cuales son las áreas que serán consideradas "estratégicas" ello no ha limitado la libre interpretación que el Ejecutivo Federal formula respecto a dichos términos y la cual no es necesariamente la más conveniente para la mayoría de la población. Opinamos que al ser el desarrollo un problema de índole nacional, debería ser el Congreso de la Unión el encargado de señalar cuales serían las "áreas prioritarias" y que de acuerdo con las circunstancias fuera provechoso fomentar; y respecto a las "áreas estratégicas", prohibir el desglose que efectúa el Ejecutivo de dichas áreas para dividir un todo y privatizar ramas de las mismas.

Otros preceptos constitucionales que también contemplan la Administración Pública Paraestatal, son:

El artículo 93, reformado por primera vez en 1974, a través del decreto del 24 de enero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, establece la facultad del Congreso de la Unión para citar, entre otros, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando

se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a su respectiva actividad.

En su segunda reforma, ocurrida mediante decreto de fecha 2 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 del mismo mes y año, el artículo 93 Constitucional fue adicionado con un tercer párrafo, que dispuso la facultad de cualquiera de las Cámaras legislativas para integrar comisiones para investigar el funcionamiento del sector paraestatal como organismos auxiliares del Estado.

El artículo 110 Constitucional reconoce y sanciona de manera categórica a la Administración Pública Paraestatal, disponiendo en relación con los artículos 108, 109, 113 y 114 de la Carta Magna, las responsabilidades de los servidores públicos de tal sector, considerando como sujetos de juicio político a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En cuanto al régimen laboral de los servidores públicos adscritos al sector paraestatal, la Constitución Federal contempla en el artículo 123 Apartado "A" fracción XXXI, número 22 inciso b-1, la aplicación de las leyes del trabajo a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, respecto a empresas que sean

administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

En el mismo precepto, pero del Apartado "B" fracción XIII bis, se establece el régimen laboral aplicable para las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano.

Por último, el artículo 134, reformado por decreto de 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mes y año citado, establece el manejo eficiente, eficaz y honrado de los recursos económicos del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal así como de sus administraciones publicadas paraestatales; y también la obligación de licitar públicamente las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras, responsabilizando de su cumplimiento a los servidores públicos en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

C) Estructura de la Administración Pública
Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, delimita claramente en su artículo 3, la conformación del sector paraestatal, que se integra por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Por lo antes dicho y dado que la administración pública paraestatal está constituida por un vasto número de entidades públicas de naturaleza diversa, y para efectos de este estudio, sólo se procederá a analizar al sector paraestatal en tres categorías jurídico administrativas: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Organismos Descentralizados.- En nuestro país, la creación de organismos descentralizados fue determinada por la influencia del derecho francés, con sus denominado "Etablissement Public". Sin embargo, en la actualidad no existe en la descentralización administrativa, la pureza jurídica de las características que la doctrina señala, debido entre otras, a causas de carácter político,

económico y social. Y es bajo estas circunstancias, que se ha venido considerando organismo descentralizado, a cualquier entidad que en mayor o menor grado reúne dichas características²⁰.

Es más, considera el maestro Don Alfonso Nava Negrete, que: "El presidencialismo ha impuesto su molde centralizador y aquella palabra ha quedado vacía o se la conserva como membrete para organismos casi definitivamente "centralizados". Son dos en realidad las organizaciones centralizadas, las que ahora observamos, la típica formada por secretarías y departamentos de Estado, y la atípica integrada por las nuevas descentralizadas"²¹.

Es así quizá por lo que la Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten "²².

Acorde a lo anterior, el organismo descentralizado es una forma de derecho administrativo que reúne los siguientes elementos: a) Es creado por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal; b) Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y, c) Puede tener cualquier estructura legal.

El objeto de los organismos descentralizados se encuentran específicamente establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1986, y que puede ser:

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

La administración de los organismos descentralizados se encuentra a cargo de un órgano de gobierno, que puede ser una junta de gobierno o un director general.

Empresas de Participación Estatal.- Bajo este rubro y con el calificativo de mayoritarias, son consideradas, de conformidad con los artículos 3 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las empresas con tal denominación, las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo los organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Hay que señalar que la empresa empezó siendo una forma de organización de los particulares, quienes formaban una comunidad de producción con fines de lucro frente al Estado; el cual la protegió hasta que la situación económico-social prevaleciente, lo obligó a ejercer una mayor influencia sobre ella y posteriormente a crear empresas propias, denominadas "empresas públicas".

Teóricamente el concepto de empresa pública es relativamente nuevo dentro del derecho administrativo, puesto que tal tipo de empresa surge con la participación del Estado en el sector económico, y es por ello que no existe un criterio uniforme sobre el mismo.

No obstante lo anterior, consideramos que la empresa pública la podemos conceptualizar como una entidad mercantil en la que participa el Estado.

En consecuencia, los elementos que constituyen el concepto de empresa pública son: la participación del Estado y la actividad mercantil de la empresa.

En cuanto a su régimen jurídico, las empresas públicas poseen las siguientes características:

- a) Tienen personalidad jurídica de derecho público.
- b) Obtienen un lucro, aunque el fin que se persigue no sea necesariamente éste, sino el interés general.
- c) Se rigen tanto por derecho público como privado.

d) Se encuentran sometidas al régimen de contralor del Estado.

De conformidad con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideran Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar Títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Los Fideicomisos.- El fideicomiso es la otra figura del sector paraestatal más antigua dentro de la

administración pública. Es un tipo de contrato que se introduce en nuestro país hace más de medio siglo.

Se empieza a legislar sobre esta figura jurídica a partir de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, la cual tuvo su origen en el Proyecto Creel, que fue presentado en la Convención Bancaria, celebrada en el mes de febrero del mismo año.

Posteriormente se sometió a la Secretaría de Hacienda, marzo de 1926, el Proyecto Vera Estañol, que se inspiró en instituciones fiduciarias norteamericanas y en el Proyecto Alfaro, de Panamá, y el cual dio nacimiento a la ley de Bancos de Fideicomiso, del 30 de junio de 1926, que concibió al fideicomiso como "un mandato irrevocable".

En agosto de 1926 se expide la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que reprodujo íntegramente la Ley de bancos de Fideicomiso, quedando éste abrogada.

Durante el régimen del presidente Abelardo L. Rodríguez, se promulga la ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, el 28 de junio de 1932, que conserva el sistema de la de 1926.

Poco tiempo después, se expide la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, 26 de agosto de 1932, que al corregir errores reglamenta al fideicomiso, precisando su

naturaleza jurídica como una afectación patrimonial. Esta ley sigue vigente hasta nuestros días.

La ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1932, quedó abrogada por la actual Ley de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 31 de mayo de 1941.

El fideicomiso tiene su origen más remoto en tres instituciones de derecho romano, a saber: a) El Fideicomiso Hereditario; b) El Pacto de Fiducia, y c) Las Substituciones²³.

En el Fideicomiso Hereditario, el testador transmitía la propiedad de su patrimonio o parte de él a una persona capaz a la cual se instituía como heredero o legatario, pero con la obligación de transmitir a su vez la propiedad a un tercero beneficiario.

En el Pacto de Fiducia, una persona transmitía a otra la propiedad de uno o más bienes, estando obligada a emplearlos para un fin determinado, que prácticamente equivalía a un depósito, prenda o comodato.

En las Substituciones el testador podía instituir herederos sucesivos, por lo que el patrimonio en cuestión se encontraba vinculado a la transmisión obligatoria de la propiedad.

La institución del fideicomiso pasa a formar parte del derecho anglosajón, a través del "use", el cual se denominó

posteriormente como "trust". Y es mediante ésta figura que se introduce el uso del fideicomiso en nuestro país.

El fideicomiso es una figura mercantil que empieza a celebrarse primeramente entre particulares, para después, con la mayor participación del Estado en la vida económica, surja una variante, que da paso al fideicomiso público o de Estado.

En virtud de que, como en muchos casos, diversas figuras jurídicas del derecho privado, como el fideicomiso, han sido trasladados al campo del derecho público sin considerar su naturaleza, no ha sido fácil encontrar una definición que abarque en forma genérica tal figura. Sin embargo, consideramos acertada la definición que formula Ruiz Massieu al decir que: "El fideicomiso público es un patrimonio autónomo afectado por el Gobierno Federal o por otra empresa pública, que es administrado por una institución fiduciaria para la realización de un fin de interés público"²⁴.

Al igual que el fideicomiso privado, el público también carece de personalidad jurídica.

Como quedó señalado en líneas anteriores, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito contemplan al fideicomiso en la idea del patrimonio de afectación, pero no determina su naturaleza jurídica. Sin embargo y observando que existe un vínculo legal que crea obligaciones entre las partes, se

concluye que es un contrato, ya que el Código Civil señala: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"; "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

Las partes que intervienen en todo fideicomiso son:

a) El Fideicomitente.- Que es la persona o institución que constituye el fideicomiso, esto es, la que aporta los bienes, y que para el caso sólo lo es el Ejecutivo Federal, a través de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien funge como fideicomitente de la administración pública centralizada.

b) El Fiduciario.- Que es cualquier institución de crédito, autorizada para actuar como fiduciario; y

c) El Fideicomisario.- Que es la persona o institución beneficiada con el fideicomiso

D) Formas para la Desincorporación de las Entidades del Sector Paraestatal.

Como quedó señalado anteriormente, al triunfo de la Revolución el Estado empieza a intervenir en áreas hasta entonces consideradas del sector privado, registrando su más alto nivel de inversión a fines de los setenta y

principios de los ochentas. Así, mientras existe crecimiento económico estable y fuentes de financiamiento tanto internas como externas, se acepta la participación del Estado en la economía y aún el crecimiento en el número del sector paraestatal.

Sin embargo, a partir de 1982, empieza a cambiar la situación del auge económico, pues el despilfarro y la mala administración gubernamentales, que se basaban principalmente en la venta al exterior del petróleo, provoca que al caer su precio internacional se vengán abajo las finanzas del Estado. Así también, el incremento en el monto de las deudas interna y externa, así como el del pago de su servicio, eleva en buena parte el gasto público para su pago.

Y es bajo esas circunstancias que el Gobierno Federal, acosado por sus deudas dentro y fuera del país, empieza a reducir el ámbito de su acción directa en el sector económico, implementando medidas que a nuestro parecer, limitan más que delimitan su participación.

Para llevar a cabo el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, el régimen presidencial de Miguel de la Madrid implementó primeramente un Programa Inmediato de Reordenación Económica, que planteaba la reestructuración de la Administración Pública Federal, cuestionando el tipo de crecimiento del sector paraestatal

y su relación de control excesivo con el sector central, para posteriormente, promover importantes reformas constitucionales a finales de 1982, que sirvieron de base para dicho proceso.

Y es con la modificación de los estímulos 25 y 28 constitucionales, principalmente, que se inicia la batalla para el desmantelamiento del sector paraestatal, como quedó analizado en el inciso b) de este capítulo.

Entre las formas legales establecidas para la desincorporación del sector paraestatal, encontramos los siguientes:

- a) Disolución y liquidación.
- b) Extinción.
- c) Fusión.
- d) Transferencia, y
- e) Ventas.

Las diversas acciones legales, antes señaladas que sirven para desincorporar las entidades paraestatales, se han sustentado en diversos criterios y disposiciones de orden público y privado.

La primera forma señalada de disolución o liquidación se aplica en el caso de entidades cuyas actividades se dupliquen, que hayan alcanzado los propósitos para los

cuales fueron creados; que no cumplen con sus fines u objetivo social, o cuyo funcionamiento no es conveniente dentro de la economía nacional o del interior público, considerando aquellos que enfrentan una situación financiera y técnica difícil²⁵.

En el caso de la "Extinción", se aplica el mismo criterio señalado.

La Fusión opera entre entidades en las cuales "la relación existente de sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar, su estructura administrativa, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficacia y productividad"²⁶.

La "Transferencia" se otorga a los Gobiernos Estatales que contribuyan al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo y que promuevan el desarrollo regional en donde realicen sus actividades las entidades transferidas²⁷.

Para la "Venta" de paraestatales, se someten las entidades que no tengan el carácter de estratégicas ni prioritarias, considerando el impacto de venta sobre otras empresas de la misma rama, y evitando la formación de monopolios y oligopolios preservando las proporciones de la inversión extranjera²⁸.

NOTAS

¹ Ruíz Massieu, José Francisco. La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. México, 1980. p 81

² Idem. p 83

³ Idem. p 86

⁴ Ibidem.

⁵ Idem. p 92

⁶ Idem. p 93

⁷ Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. Citado en La empresa pública: desde fuera, desde dentro. p 28

⁸ El papel del sector público en la economía mexicana. Participación del Gobierno de México en el proyecto internacional de investigación, julio de 1980. p 14

⁹ Acle Tomassini, Alfredo y Juan Manuel Vega H. La empresa pública: desde fuera, desde dentro. p 29

¹⁰ El papel del sector público... p 14

¹¹ Ibidem

¹² Ibidem

¹³ Idem. p 15

¹⁴ Acle Tomassini, Alfredo. Op cit. p 29

¹⁵ Reestructuración del sector paraestatal. Cuarto título de la colección cuadernos de renovación nacional. México, 1988. p 74 - 75

¹⁶ Ruíz Massieu, José Francisco. Op cit. p 114

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Idem. p 115

- 19 Ibidem
- 20 Chanez Nieto, José. La administración pública federal. pp 26 y 27.
- 21 Nava Negrete, Alfonso. Avances del derecho administrativo, económico y social. México, 1985. p 160
- 22 Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 23 Figuras jurídicas del sector. SAHOP. México, 1982. p 23
- 24 Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana. México, 1981. p 190
- 25 Reestructuración del sector paraestatal. p 57
- 26 Idem. pp 57 y 58
- 27 Idem. p 58
- 28 Ibidem

CAPITULO IV

REGIMEN DE CONTROL EN EL SECTOR PARAESTATAL

A) Concepto de Control Administrativo.

Doctrinalmente, el régimen de control administrativo se originó para ser aplicado a los establecimientos públicos y surge como estos mismos, en Francia, bajo la denominación de " Tutela administrativa " o el llamado "Control administrativo" por la doctrina italiana. Esto ocurre, en virtud de que en la descentralización administrativa el ente creado tiene actividades y órganos propios, que si bien no forman parte del poder central, se encuentran sujetos a su control, toda vez que al ser la función administrativa una sola, debe existir unidad en sus actividades.

El control o contralor, como también suele llamarse, es esencialmente un proceso comprobatorio. Waline lo define como: "La verificación de la conformidad de una acción con una norma".¹

Rafael Bielsa considera que las formas de contralor se determinan o clasifican más en razón al régimen jurídico de

la administración pública que a su eficacia, por lo cual las principales divisiones primarias del contralor se clasifican según el poder u órgano constitucional que lo ejerce, en : a) administrativo; b) parlamentario, y c) jurisdiccional.²

No obstante los tipos de contralor antes señalados, el Derecho Administrativo únicamente considera el contralor administrativo y el contralor jurisdiccional.

En general el control que se efectúa en la administración pública puede clasificarse desde tres principales puntos de vista:³

a) En cuanto al momento o tiempo en que se realiza, respecto al acto. Pudiendo ser anterior o posterior a la emisión del acto, teniendo a su vez carácter preventivo o represivo.

b) Por quien formula la iniciativa para llevar a cabo la contraloría, esto es, a petición de parte interesada o de oficio.

c) Por el objeto que se pretende lograr con el control. Para impedir o reprimir la violación de normas legales, jurídicas o no, puede ser de "legitimidad" y de "oportunidad o conveniencia" cuando el objeto del contralor es el aseguramiento de la eficiencia, regularidad y moralidad de la acción administrativa⁴. Ambos tipos de contralor se aplican a la actividad administrativa en

general, diferenciándose únicamente en cuanto al procedimiento administrativo y a los órganos que ejercen tales controles⁵.

Respecto al contralor administrativo, éste es ejercido dentro de la administración pública en su orden interno, por el poder administrativo, en dos formas: 1) de legitimidad; y 2) de oportunidad, que a su vez pueden ocurrir por oficio o a petición de parte interesada.

El contralor administrativo de legitimidad tiene por objetivo mantener la legalidad de la gestión administrativa de los órganos de los entes descentralizados, mediante la revisión de ciertos actos que afectan la constitución de dichos organismos.

El contralor administrativo de oportunidad mantiene una buena dosis de discrecionalidad, ya que se aplica atendiendo al juicio y apreciación de quien ejerce el contralor.

Otros tipos esenciales en los que también puede manifestarse el contralor administrativo, atendiendo al momento en que se realiza, respecto al acto son: el preventivo y el represivo.

A su vez, el Contralor Preventivo puede responder a dos subtipos que se ejercen, en momentos diferentes, sobre los actos y operaciones de la administración no central: antes del nacimiento del acto a controlar, "a priori", o

después de su formación, pero antes de su ejecución o eficacia, " a posteriori"⁶.

Como instituciones fundamentales, a través de las cuales se expresa el contralor preventivo, se encuentran: a) la autorización; y b) la aprobación; aunque existen tratadistas como Marienhoff y M. M. Diez que contemplan también el visto bueno, que a nuestro parecer es solo un subtipo de la aprobación y por lo cual solo nos referiremos a las primeramente mencionadas.

La autorización.- Es un medio de control preventivo "a priori", con el cual debe cumplir la entidad descentralizada como requisito esencial para la validez del acto, y puede ser condicional, parcial o temporal, y consiste en la certificación de conformidad de su acción en la legalidad, que efectúa el órgano controlador. Es decir, no le atribuye ningún poder o derecho nuevo, puesto que sólo implica hacer a un lado un obstáculo legal para ejercitar el que ya se tiene; y por lo cual la autorización solo tiene carácter declarativo, es decir, no modifica el status jurídico del ente controlado.

La autorización debe ser requerida por el ente controlador; y la necesidad de su emisión para la validez de un acto, debe surgir de la ley que regule la competencia del órgano controlador. Pero una vez otorgada, se agota la competencia del contralor, no pudiendo revocarla.

La aprobación.- Es otra de las formas de control preventivo que se efectúa después de la creación del acto, pero antes de que el mismo adquiera eficacia, es "a posteriori". Y se conceptualiza como "el acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica"⁷.

La aprobación, como acto de control, contempla no sólo la legitimidad del acto, sino también el mérito o conveniencia del mismo y debe referirse a casos concretos, toda vez que si se formula en forma general, desvirtuaría la naturaleza del control.

El efecto principal que persigue la aprobación es otorgarle eficacia (ejecutoriedad) al acto aprobado y al igual que en la autorización, debe ser requerida al órgano controlante y surgir de la norma que regule la competencia del respectivo órgano, la cual se agota al aprobarse el acto.

A continuación nos referiremos al contralor represivo, que es por supuesto, posterior al acto, y se efectúa por el órgano contralor, "de oficio".

El Contralor Represivo se manifiesta a través de diversas acciones como son: a) la revocación; y b) la intervención.

"La revocación es la medida por la cual el órgano de contralor suprime la eficacia del acto (emitido por el) ente descentralizado"⁸.

La revocación elimina un acto ilegítimo de un órgano administrativo, que puede ser ejercido libremente por el contralor, a excepción de que exista un recurso para los administrados ante el órgano de control, quien en este caso tiene la obligación de pronunciarse al respecto.

El acto emitido por el ente descentralizado es plenamente válido hasta antes de revocarse, pero si se realiza éste último supuesto, la revocación tendrá efectos retroactivos, siendo inválido el acto desde su origen.

La Intervención.- Según Bielsa, la intervención administrativa es el corolario más importante del contralor, en el régimen autárquico⁹.

La intervención es la medida extrema del contralor represivo, la cual tiene como finalidad, el funcionamiento continuo y regular de los servicios públicos a cargo de los entes descentralizados¹⁰.

Para la procedencia de la intervención, es necesaria la existencia de una situación anormal en la prestación del servicio del ente descentralizado, que se ubique bajo las siguientes condiciones: 1) Que tenga una obligación de hacer; 2) Que se rehuse al cumplimiento de tal obligación, considerando que este se puede efectuar cuando se encuentra

en presencia de una negligencia o de una abstención del organismo; y 3) Que haya un texto legal que autorice la intervención. Aclarando respecto a esta última condición, que podría no cumplirse, toda vez que el poder central tiene la facultad de intervenir dado "que la administración descentralizada no implica una independencia tal que ponga en riesgos la unidad de la acción estatal"¹¹.

Por otra parte, como el objeto de la intervención es la normalización en la prestación del servicio público, su duración es temporal y los poderes del interventor sólo estarán limitados a restablecer la continuidad del servicio.

De lo anterior podemos concluir que en nuestro país, las formas doctrinales de contralor tampoco son aplicadas en su forma pura, sino que, como sucede con las formas administrativas, y como toda figura jurídica ajena a nuestra idiosincrasia, adquiere matices propios.

B) Evolución del Régimen de Control Administrativo en México.

A mediados de los cincuenta, con motivo del crecimiento y complejidad alcanzados por el sector paraestatal y no previstos por el Gobierno Federal, se hizo necesario contar con mecanismos de control para coordinar

actividades, uniformar criterios y evitar acciones aisladas. Sin embargo, y como quedó establecido en líneas anteriores, doctrinalmente el régimen de control administrativo se originó para ser aplicado únicamente a organismos descentralizados, no obstante ello, en nuestro país la aplicación se ha hecho extensiva a los diversos tipos de organismos surgidos con motivo de la intervención Estatal en la economía, que sin ser propiamente todos organismos descentralizados, forman parte de la administración pública en el sector paraestatal.

Pese a lo antes señalado, los mecanismos de control no se encuentran contemplados en un solo instrumento legal, sino dispersos en numerosos ordenamientos que se han venido emitiendo a través del proceso de crecimiento de dicho sector.

El primer intento formal por parte del Gobierno para implementar mecanismos de control en el sector paraestatal, se estableció a través de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, y en vigor a partir de esa misma fecha.

Dicha ley se conformaba de diecinueve artículos y siete transitorios, siendo la primera en dar la definición legal de los organismos que integraban el sector. Así

también contempla la supervisión financiera y control del Ejecutivo Federal a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, así como sus filiales o subsidiarias, aquellas empresas en las que su posición o situación era análoga a la del gobierno federal con respecto a esas entidades y a los fideicomisos constituidos por el gobierno federal directamente o por medio de instituciones nacionales de crédito.

Esta ley controlaba sólo una parte del sector paraestatal, como lo son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, exceptuando a las instituciones docentes y culturales.

Los tipos de control que estableció la ley a estudio eran respecto a la operación administrativa y financiera y sólo estaban sujetas a ellos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, ejerciéndose tales controles mediante auditoría permanente e inspección técnica; solicitar informes financieros; revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; practicar toda clase de auditorías, glosar cuentas y revisar balances; calificar erogaciones previamente a su pago, pudiendo vetar las que no se sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación o que sean lesivas a su

economía; promover innovaciones en su organización y funcionamiento; firmar las responsabilidades que resulten del manejo y operación de los bienes de los organismos¹²; designar personal de vigilancia e inspección¹³; designar un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asistir a las sesiones de los órganos colegiados con voz pero sin voto, teniendo además el carácter de comisario¹⁴; propuesta al Ejecutivo Federal de un plan general de operaciones para dichas entidades¹⁵; intervención en materia de obra pública y adquisiciones¹⁶; la promoción de liquidación o traspaso de empresas de participación estatal¹⁷; autorización de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecten el patrimonio de las entidades¹⁸.

A los fideicomisos se les controlaba mediante un comité técnico, comisarios auditores, auditorías periódicas y la aprobación de presupuestos, gastos y programas¹⁹.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, eran los órganos que aplicaban entonces las medidas de control a que se ha hecho referencia.

Para propiciar el cumplimiento de dicha ley, la misma facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear un organismo "ad hoc", el cual se creó mediante Decreto del 27 de enero de 1948, bajo la denominación de

Comisión Nacional de Inversiones como órgano desconcentrado de la secretaría citada, la cual asumió las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se disolvió formalmente la Comisión Nacional de Inversiones, ante su inoperancia como organismo de control, y se encomendó la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y las de seguros a dos nuevas comisiones de la S.H.C.P.: La Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros, omitiéndose mencionar mecanismos de control y vigilancia para los demás organismos y empresas de participación estatal, los cuales al no quedar encuadrados dentro del ámbito de dichas comisiones, fueron trasladados a la competencia de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa mediante decretos casuísticos²⁰, ya que si bien se había facultado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear el órgano correspondiente para atender al sector restante, ello no ocurrió sino tiempo después.

Y fue hasta 1953 que se creó el órgano correspondiente, llamado Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito de la S.H.C.P., el cual pasó a depender directamente de la Presidencia de la República con el nombre de Comisión de Inversiones.

Durante el tiempo que la Comisión de Inversiones operó como oficina de la Presidencia, logró resultados tan alentadores que provocó la idea de crear una nueva secretaría que se encargara tanto de la planeación de las actividades globales del sector público como de la elaboración del presupuesto del Gobierno Federal²¹. Y fue en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, que se estableció la Secretaría de la Presidencia y a la que si bien no se le facultó como originalmente se había previsto, se le encargó auxiliar al Ejecutivo en la elaboración del Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de diversos órganos de la administración pública, y estudiar las posibles modificaciones; adquiriendo de tal manera las facultades que otrora ejerciera la Comisión Nacional de Inversiones.

Así también, la nueva secretaría desempeñó funciones que pertenecieron a la Secretaría Particular del Ejecutivo y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, transformándose esta última en la Secretaría del Patrimonio Nacional; finalmente y respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ejerció importantes facultades de control y vigilancia.

Más tarde y mediante decreto del 13 de marzo de 1959, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado en los términos de la ley de 1947 y de la de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, como órgano dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargada de asumir las funciones de control y vigilancia de esas entidades, con excepción de las de competencia de las Comisiones Nacionales de Crédito y de Seguros. Esta junta se integró con las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, conformándose así lo que se denominaba por López Portillo "el triángulo de la eficiencia administrativa", esto es, la concurrencia de funciones de las tres Secretarías²².

El 23 de diciembre de 1965, se aprobó una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966, recogiendo en su texto algunas disposiciones de la de 1947, pero reduciendo en forma importante su ámbito de aplicación, ya que si bien aumentó el número de artículos que la integraban, a 22, excluye de su control, no sólo a las instituciones docentes y culturales, como en la primera ley de este tipo, sino también a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, organizaciones

auxiliares de crédito; las empresas en que las instituciones nacionales mencionadas hubieran suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria dichas instituciones; y a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal²³.

Así, las entidades excluidas "quedaban controladas solamente por las autoridades hacendarias, quienes vigilaban al sector financiero del país"²⁴.

Por otra parte, la nueva Ley reubicó su control de conformidad con la distribución de competencias que estableció la Ley de Secretarías y Departamentos de 1958²⁵, para ser ejercidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

De esta manera, la actividad de las empresas sujetas al control de esta Ley quedaban primeramente bajo la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual se encarga de controlar y vigilar su buena marcha, procurar su funcionamiento económico y correcta operación, verificando el cumplimiento de las disposiciones dictadas por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en materia de inversiones y presupuesto, respectivamente²⁶.

Por otro lado, gran parte de las medidas de control previstas en la Ley de 1947, subsistieron en la segunda de su especie y se referían al control de la operación administrativa y financiera y al desempeño económico y social de sus controlados, y fueron ejercidas a través de auditorías permanentes e inspección técnica, verificación del cumplimiento de disposiciones, aprobación de planes, presupuestos y programas de inversión; aprobación de financiamientos; revisión de sistemas de contabilidad, control y auditorías internas; revisión de entradas financieras mensuales y anuales y dictámenes del auditor externo; vigilancia del cumplimiento de presupuestos y programas anuales de operación; revisión de las instalaciones y servicios auxiliares, inspección de los sistemas y procedimientos de trabajo y producción; vigilancia del ejercicio presupuestario; registro paraestatal; designación del auditor externo y del personal de inspección y vigilancia; designación de un representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional para asistir a sesiones de órganos colegiados de los entes controlados; publicación de los estados financieros anuales en el Diario Oficial de la Federación; propuestas al Ejecutivo para disolver, liquidar o reestructurar entidades; autorización de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos mediante acuerdo presidencial.

No obstante que la Ley de 1966 implementó la coordinación funcional de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y Hacienda y Crédito Público para asegurar el correcto funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se consideró que dejaba lagunas, que pretendieron corregirse con una tercera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta tercera ley, fue promulgada el 29 de diciembre de 1970 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, y con ella se obtuvieron algunos avances en la materia. Se reduce el número de entidades no controladas, ya que solo se exceptuó a las instituciones docentes y culturales, y a las instituciones nacionales de crédito, de fianzas, de seguros y a los organismos auxiliares nacionales de crédito²⁷.

En consecuencia, se recupera el ámbito de aplicación de dicha ley, al sujetar expresamente a su control a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, considerando como tales a las empresas en las cuales el Gobierno tuviera el 50% de las acciones y no el 51%, como en la primera ley; se incluye a las empresas de participación estatal minoritaria, esto es, en las el Estado posea acciones o partes del capital que

representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél; las empresas en las que las instituciones nacionales, organismos descentralizados o empresas de participación posean el 50% o más del capital social; y a los fideicomisos, incluidos nuevamente, pero no en el sentido amplio de la ley de 1947, sino que se reduce su concepto en torno a los que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de satisfactores²⁸.

El control administrativo de los nuevos entes descansaba, en el caso de las empresas de participación estatal minoritaria, en el comisario y el representante estatal de sus órganos colegiados, los cuales eran designados por la Secretaría del Patrimonio Nacional; y respecto a los fideicomisos, también en los comisarios, señalados por la misma secretaría y la vigilancia que ejercía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de que ambas entidades se encontraban obligadas a inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por otra parte, la Ley de 1970 establece otras acciones de control, como la auditoría permanente, la inspección técnica; la verificación del cumplimiento de disposiciones; aprobación de planes, presupuestos,

programas de inversión, etc; que no son otra cosa que instrumentos de control reproducidos de la ley de 1966.

De esta manera, se va cerrando el cerco de control alrededor de la entidades públicas, ya que si bien sólo hemos hecho referencia a las Leyes para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, 1966 y 1970, lo cierto es que en forma paralela a ellas se promulgaron diversos ordenamientos, tanto administrativos como jurídicos, que contemplaban también otras formas de control, lo que provocó el rompimiento del equilibrio entre el control estatal y la autonomía de gestión con que tales entidades fueron creadas.

Posteriormente, en 1976, se expide la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, estableciéndose las bases de organización de la Administración Pública, dividiéndola en centralizada y paraestatal, y lo cual marca el inicio del Programa de Reforma Administrativa²⁹. En dicha ley se prevé el agrupamiento sectorial o sectorización de las entidades paraestatales, lo que se tradujo en nuevas formas de control.

El 17 de enero de 1977, es publicado en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo Presidencial de

sectorización, "que constituye la primera clasificación de las entidades paraestatales por sector y un nuevo sistema de manejo y control de la empresa pública, al agrupar a las entidades en categorías afines"³⁰, por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo. Y el cual fue modificado en diversas ocasiones con el fin de reagrupar a las entidades paraestatales existentes.

La sectorización abarca dos grandes campos, también llamados sectores: el sector administrativo y el sector económico social; el primero de carácter específico y funcionamiento orgánico estructural, referido a la conformación administrativa, procedimientos y coordinación en el ámbito interno de las dependencias y entidades paraestatales, para elevar su eficiencia y productividad y promover e intensificar la capacitación de su personal, el cual se encuentra integrado por: el sector administrativo centralizado y el sector administrativo paraestatal; el segundo, de carácter general y funcionamiento operativo-funcional, se refiere a la estructura, procedimiento y coordinación de todas las dependencias y entidades públicas, agrupadas por la similitud de la actividad económica y social, para realizar eficazmente las metas de desarrollo y pueden ser: salud, educación, turismo, comercio, defensa, pesca, etc.

Retomando la división que efectuó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en Centralizada y Paraestatal, se efectúan diversas críticas respecto a su constitucionalidad, lo que provoca la reforma de la Carta Magna en 1981, respecto al Artículo 90, estableciendo el nuevo orden administrativo contemplado en la Ley citada.

Hasta aquí podríamos hacer una división muy clara respecto a la política de control paraestatal, toda vez que ante los problemas económicos y sociales sufridos en el país a principios de los ochentas, cambia radicalmente el intervencionismo estatal ante el avance del neoliberalismo, lo que se traduce en la privatización de los organismos paraestatales, que ha originado una drástica disminución de dicho sector y por lo tanto insubsistente el establecimiento de formas controladoras.

De esta manera, a principios del régimen de Miguel de la Madrid, se somete a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas constitucionales, a fin de reubicar jurídicamente la política estatal en el terreno económico, reformándose así los Artículos 25, 26, 27, 28 y 134, mediante decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, y los cuales establecen los principios que posteriormente desarrolla la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a que se supedita el sector paraestatal.

En 1986, con la promulgación de la Ley de las Entidades Paraestatales del 25 de abril del mismo año, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo del año citado, se corona la reforma administrativa iniciada diez años antes con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; al darse una respuesta jurídica específica, a la problemática que hasta entonces sufrían las entidades públicas, como era, entre otras, una excesiva legislación en su regulación y control, que impedían su real autonomía de gestión y por ende su desenvolvimiento sano y eficaz.

En la "Exposición de Motivos" de la Iniciativa de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sometida a la consideración del Congreso de la Unión, se mencionan los diversos objetivos que la sustentan, como son:

- La simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia, con la liberación del cumplimiento de requisitos previos que las agobian a través de múltiples ordenamientos.
- Otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en la operación directa de dichas entidades, y enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

- Devolver a los órganos de gobierno de las entidades públicas su plenitud de responsabilidades, radicando en cada uno de ellos las facultades de autorizaciones previas que se habían venido ejerciendo por diversas dependencias y en consecuencia, se ubica en dicho órgano a los representantes gubernamentales, a fin de que asuman su papel de consejeros.
- Reforzar la autonomía de gestión mediante mecanismos que permitan establecer metas, guiando el desempeño de las entidades paraestatales en lo fundamental, a través del control de resultados y evaluación permanente.
- Definir de manera amplia y categórica las responsabilidades del Director General en las entidades de mérito.
- Ubicar los controles previos en el órgano de gobierno a fin de regularlo para que el Estado no pierda el control que le corresponde en dichas entidades, puesto que quedan representadas las dependencias del Ejecutivo Federal que, de conformidad con la legislación existente, deben intervenir en el control paraestatal, y por lo tanto siga existiendo el control estatal, pero de tal manera que no afecte la autonomía de gestión que debe corresponderle a las entidades señaladas.

- Fortalecer el papel tutelar de cada Coordinadora de Sector, integrándola a la presidencia de cada Organo de Gobierno, quien mejor podrá señalar el desarrollo de cada una de las entidades públicas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que se definan por el Gobierno Federal.
- Se establecen lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención, en los casos en que corresponda, de las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector.

En otro sentido, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se conformó, estructuralmente, de 68 artículos distribuidos en 6 capítulos, más 8 artículos transitorios, que implicaron diversas modificaciones y cambios jurídicos, hasta entonces no vistos, en el ahora denominado sector paraestatal.

- Reglamenta, en lo conducente, el Artículo 90 Constitucional, tratando de regular la organización, funcionamiento y control del sector paraestatal.
- En congruencia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, delimita claramente al sector en tres grandes grupos: organismos descentralizados, empresas

de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

- Asimismo, precisa los criterios rectores para la existencia de los entes paraestatales, al establecer los dos únicos campos de acción en que se debe y puede intervenir: las áreas estratégicas y las prioritarias, ésto acorde con las reformas constitucionales antes aludidas.
- Robustece la sectorización de las entidades paraestatales y la intervención de los coordinadores de sector, quienes presidirán los órganos o juntas de gobierno.
- Regula en forma sistemática la constitución de los entes paraestatales; su funcionamiento y operación; su vigilancia y control y por último establece las normas y principios para su liquidación y extinción.
- Excluye de manera expresa a las universidades y centros de enseñanza superior con autonomía, así como a la Procuraduría Federal del Consumidor; quedan también fuera las empresas mercantiles en las que la Federación participe con capital de riesgo a través de la Banca de Fomento.
- Centra en el Organó o Junta de Gobierno, las facultades de controles previos dispersos en forma de autorizaciones o permisos en diversas dependencias,

evitando el problema de regular en forma casuística a cada entidad.

- Concede autonomía de gestión, sin menoscabo del control que se ejerce de manera previa por el órgano de gobierno.
- Robustece la figura del comisario público, precisando sus facultades e intervención, en la vigilancia y evaluación de las entidades.
- Consigna la autoevaluación de las entidades paraestatales

No obstante los avances contenidos en la ley de mérito, su aplicación ha sido drásticamente reducida por la disminución paulatina de su campo de acción, las paraestatales, toda vez que su vigencia se inicia en la etapa más violenta de la extinción de dichos entes, según se señaló en el capítulo anterior.

Así también, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no tuvo, durante un buen tiempo, una aplicación total, ya que la misma fue impedida por la falta del Reglamento correspondiente, el cual fue emitido hasta el 25 de enero de 1990.

A partir del gobierno sexenal iniciado en 1988, el sector paraestatal inició un cambio radical en sus tres estructuras más importantes: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Por principio, es muy acentuada la política aplicada durante todo el régimen, y continuada por el presente, de disminuir el número de esas entidades por diversos motivos, aduciendo el de poder disponer de los recursos económicos destinados a esas entidades para otras prioridades, y por lo cual se ha reducido en forma considerable el número de dicho sector.

También se ha encontrado como una justificación para la desincorporación de muchos de los organismos paraestatales, que han cumplido con sus objetivos o que se duplican sus funciones, ocurriendo el llamado fenómeno de privatización de estas empresas. Aquí cabe citar la llamada privatización de la banca pública, conservando el Estado solo la denominada Banca de Desarrollo, integrada por muy pocos bancos nacionales, como Banco de Comercio Exterior, S.N.C., Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., y Nacional Financiera.

El adelgazamiento de la Administración Pública y llevada a cabo por el presente Gobierno Federal, es una respuesta política y económica que experimentan todos los países subdesarrollados del mundo y hasta países europeos con un alto déficit fiscal, pues es claro que los bancos internacionales prestadores de divisas han sido los promotores e impositores de esa política.

NOTAS

- 1 Acle Tomassini, Alfredo y Juan M. Vega H. La empresa pública: desde fuera, desde dentro. p 111
- 2 Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. 2ª ed. 1955. p 228.
- 3 Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Teoría General. 2ª ed. 1977. p 631
- 4 Bielsa, Rafael. op cit p284
- 5 Canassi, José. Derecho administrativo. Vol. I Parte general. Buenos Aires, 1981. p 327
- 6 Marienhoff, Miguel S. op cit p 633
- 7 Ibidem p 646
- 8 Díez, Manuel María. Derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires, 1963. p 117
- 9 Bielsa, Rafael. op cit. p 701
- 10 Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho administrativo. Estructura jurídica de la administración. Tomo II. Buenos Aires, 1950. p 313
- 11 Villegas Basavilbaso, Benjamín. Op Cit. p 314
- 12 Artículo 5 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 31 de diciembre de 1947.
- 13 Artículo 6. Ley citada.
- 14 Artículo 7. Ibidem.
- 15 Artículo 8. Ibidem
- 16 Artículo 11. Ibidem
- 17 Artículo 12. Ibidem
- 18 Artículo 13. Ibidem

- 19 Artículo 10. Ibidem
- 20 Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971 - 1979). p 224
- 21 Idem. p 225
- 22 Ibidem.
- 23 Artículo 1 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 4 de enero de 1966.
- 24 Ruiz Massieu, José Francisco. La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. México, 1980. p 135
- 25 Ibidem
- 26 Artículo 5 de la Ley citada (D.O.F. 1966)
- 27 Artículo 1 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 31 de enero de 1970
- 28 Artículo 25. Ley citada.
- 29 Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuarto título de la colección cuadernos de renovación nacional. México, 1988. p 17
- 30 Ibidem

CONCLUSIONES

Primera.- La administración es una acción humana encaminada a satisfacer necesidades propias o ajenas.

Segunda.- La administración pública es la acción que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, para lograr los objetivos sociales trazados.

Tercera.- Se encuentra definido el régimen administrativo del Gobierno Federal en dos grandes partes, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, que tienen su fuente jurídica en el Artículo 90 de la Constitución reformada y la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuarta.- En nuestro país la intervención del Estado en la economía, fue el resultado de las condiciones imperantes, a raíz del triunfo de la Revolución Mexicana.

Quinta.- La participación del Estado en la economía nacional, ha jugado un papel fundamental, pues a través de los organismos creados por él para tal fin, reactivaron los procesos económicos al concluir el período revolucionario, marcando un

nuevo camino a seguir por los gobiernos posteriores.

Sexta.- Las reformas legales más importantes que se han hecho al sector paraestatal, han sido las relativas a la abrogación constante de leyes orgánicas creadoras de organismos paraestatales, de decretos presidenciales que también les dieron vida, así como la desincorporación de las entidades de dicho sector, a través de diversos procedimientos como son su disolución o liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.

Séptima.- La reforma política más importante que puede verse en la actualidad, y no precisamente la mejor, es la que se inició durante el sexenio de Miguel De la Madrid y continuada en forma vehemente por el actual gobierno, respecto a la reducción de los entes paraestatales. Las empresas públicas que alberga este sector, han perdido toda su importancia como actividad estatal, prevaleciendo su privatización. Reduce así el Estado su intervención económica, favoreciendo el crecimiento empresarial privado.

Octava.- La política de privatización que se está realizando en México, ignora las condiciones

históricas que condujeron al Estado a su participación en la economía nacional, disminuyendo su presencia en la producción de bienes y servicios, reduciendo la rectoría del Estado en el sector económico, y la cual se da por la imposición de los bancos acreedores internacionales.

Novena.- Durante muchos años, los excesivos controles aplicados sobre los organismos paraestatales provocaron su desnaturalización, al disminuir sus facultades de gestión.

Décima.- Los controles de los organismos paraestatales que empezaron su vida legal en 1947, también han ido perdiendo su importancia, al reducirse drásticamente el sector paraestatal, de tal manera que se va haciendo cada vez menos necesaria su creación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acle Tomassini, Alfredo y Juan Manuel Vega Hutchinson.
La empresa pública: desde fuera, desde dentro. Un nuevo enfoque para su planeación, control y administración. Primera edición, 1986. México, Ed. LIMUSA - INAP. 186 pp.
- 2.- Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana. Serie: B) Bibliográfica No. 5. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976. 646 pp.
- 3.- Avances del derecho administrativo, económico y social. Compilador: Roberto Gómez Collado. Serie INAP - Praxis, No. 68. Primera edición, 1985. Ed. INAP. 175 pp.
- 4.- Batiza, Rodolfo. Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria. Primera edición, 1977. México, Ed. Porrúa, S.A., 218 pp.
- 5.- Bielsa, Rafael. Ciencia de la administración. Segunda edición. Buenos Aires, 1955. Ed. Depalma, 622 pp.
- 6.- Bielsa, Rafael. Principios de derecho administrativo. Tercera edición. Buenos Aires, 1966. Ed. Depalma, 1055 pp.

- 7.- Bielsa, Rafael. Derecho administrativo. Tomo I, Quinta edición. Buenos Aires, 1955. Ed. Depalma, 563 pp.
- 8.- Canasi, José. Derecho administrativo. Vol. I, Parte General. Buenos Aires, 1981. Ed. Depalma, 916 pp.
- 9.- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971 - 1979). Primera reimpresión. México, 1985. Ed. Porrúa, 290 pp.
- 10.- Chevallier, Jacques y Daniéle Loschak. La ciencia administrativa. (Tr. José Barrales V.) Primera edición. 1983. México, Ed. INAP y FCE. 134 pp.
- 11- Claude S., George Jr. Historia del pensamiento administrativo. (Tr. y adapt. Guillermo Maldonado Santa Cruz). Madrid, 1980. Ed. Prentice/Hall International Englewoods Cliffs, 217 pp.
- 12- Diez, Manuel María. El acto administrativo. Buenos Aires, 1956. Ed. Tipográfica Editora Argentina, 430 pp.
- 13- Diez, Manuel María. Derecho administrativo. Tomos I y II. Buenos Aires, 1963. Ed. Bibliográfica Omeba. 623 y 615 pp.
- 14- El papel del sector público en la economía mexicana. Participación del Gobierno de México en el proyecto internacional de investigación, julio de 1980.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. 128 pp.
- 15- Dimock, Marshall Edward y Gladys Ogden Dimock. Principios de Administración. Tercera edición en inglés (Tr. Agustín Bárcena), Primera edición en español. México, 1967. Ed. UTEHA, 426 pp.
 - 16- Forsthoff, Ernst. Tratado de derecho administrativo. (Tr. Prof. Legaz Lacambra, Prof. Garrido Falla y Sr. Gómez de Ortega y Junge). Madrid, 1958. Instituto de Estudios Políticos, 768 pp.
 - 17- Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Primera reimpresión. México 1970. Ed. FCE, 364 pp.
 - 18- López Alvarez, Francisco. La administración pública en la vida económica de México. Segunda edición, 1956. Ed. Porrúa, 217 pp.
 - 19- Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Teoría General. Segunda edición. Buenos Aires, 1977. Ed. Abeledo - Perrot, S.A. 805, pp.
 - 20- Momento Económico. Información y análisis de la coyuntura mexicana. Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM. Octubre - Noviembre, 1988. 28 pp.
 - 21- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México. UNAM, 1980. 253 pp.

- 22- Mosher, Frederick C. y Salvatore Cimmino. **Ciencia de la administración.** (Tr. Adapt. y Prólogo de José A. Escalante y Francisco Anson). Madrid, 1961. Ed. Rialp, S.A. 577 pp.
- 23- Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la administración pública. I Teoría general, planificación presupuestos.** Quinta reimpresión. México, 1978. Ed. FCE, 260 pp.
- 24- **Reestructuración del sector paraestatal.** Cuarto título de la colección cuadernos de Renovación Nacional. Primera edición. México, 1988. Secretaría de la Contraloría General de la Nación, 126 pp.
- 25- **Revista de administración pública. El estudio de la administración pública en México. Ayer y hoy (1).** Ed. INAP No. 51, Julio - Septiembre, 1982. 246 pp.
- 26- **Revista de administración pública. Empresa pública.** Ed. INAP No. 59/60, Julio - Diciembre, 1984. 407 pp.
- 27- Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas. Teoría y Práctica. Primera parte.** 31^a reimpresión. México, 1984. Ed. LIMUSA, 189 pp.
- 28- Ruíz Massieu, José Francisco. **La empresa pública: Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana.** Primera edición. México, 1980. Ed. INAP. 239 pp.

- 29- Ruíz Massieu, José Francisco. **Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana**. Primera edición. México, 1981. Ed. LIMUSA, 293 pp.
- 30- Sayagués Laso, Enrique. **Tratado de derecho administrativo I**. Montevideo, 1953. Ed. Martín Bianchi Altuna, 687 pp.
- 31- Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo Tomo I**. Séptima edición. México, 1976. Ed. Porrúa, 671 pp.
- 32- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson. **Administración pública**. México, 1988. Ed. Letras, S.A., 527 pp.
- 33- Terry, George R. **Principios de administración**. (Tr. Alfonso Vasseur Walls). Décima reimpresión. México, 1986. Ed. Continental, 879 pp.
- 34- Villagordoa Lozano, José Manuel. **Doctrina general del fideicomiso**. Segunda edición. México, 1982. Ed. Porrúa, 331 pp.
- 35- Villegas Basavilvaso, Benjamín. **Derecho administrativo. Estructura jurídica de la administración**. Tomo II. Buenos Aires, 1950. Ed. Tipográfica Editora Argentina, 775 pp.
- 36- White, Leonard D. **Introducción al estudio de la administración pública**. Primera edición. México, 1964. Ed. Compañía General de Ediciones, 552 pp.

LEYES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 5 de febrero de 1917.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 31 de diciembre de 1947.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 4 de enero de 1966.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O.F. 31 de diciembre de 1970.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O.F. 14 de mayo de 1986.

Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales. D.O.F. 25 de enero de 1990.