



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

## PROPUESTA DE UN REGLAMENTO DEL COMITE DE CUENTAS INCOBRABLES DEL COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS

BAJO LA OPCION DE

# TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**JORGE ANTONIO HERNANDEZ MARTINEZ**

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



FEBRERO DE 2005



m34392

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo neoespacial.

NOMBRE: JORGE ASTONIO

HELVENDE MARTINEZ

FECHA: 25/09/05

FIRMA: 

#### A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

No existen palabras que describan la admiración así como el amor que siento por nuestra máxima casa de estudios, solo puedo decir que siempre vivirá en mi el agradecimiento de haberme dado la oportunidad de estar en sus aulas y ser parte de la gran familia universitaria.

#### A MI MAMÁ:

Por ser la luz que ilumina mi camino y por todo el sacrificio que hiciste por darme educación; gracias a tu ejemplo, confianza, paciencia y sobre todo el inmenso amor que me tienes, puedo decirte que este logro es más tuyo que mío. Te amo.

#### A MI MAMÁ ELSA†

A pesar de que físicamente ya no estas conmigo, estas en espíritu y te agradezco por todos los valores que dejaste sembrados en mí, estés donde estés sabes que te amo.

#### A MI PADRE JORGE

Gracias, por ser la imagen paterna de mí ser, eres parte fundamental de mi desarrollo emocional y profesional.

#### A MIS HERMANAS Y SUS HIJOS

Por tener en ustedes una amistad incondicional y que creen en mí. Gracias niños por recordarme lo que es tener un corazón limpio.

#### A MIS AMIGOS

También considerados por mi como mis hermanos, agradezco el tiempo que me han demostrado su amistad, algunos en las aulas y otros fuera de ellas. Para todos ustedes que han estado compartiendo una parte de mi ser les dedico este logro.

#### A MI ASESOR:

El Lic. Emir Sánchez Zurita, ha quien agradezco infinitamente el haber compartido este sueño que se ve hoy cristalizado, todo su conocimiento transmitido en clases sobre la ciencia del Derecho, así como su dedicación a la realización de esta Tesis.

#### A LOS INTEGRANTES DEL SINODO:

Lic. Roberto Rosales Barrientos, DR. Gabino Eduardo Castrejón García, Lic. Irene Díaz Reyes y Lic. Jorge Morales Camacho, por formar parte de un anhelo del cual me siento orgulloso de cumplir.

#### A MI FAMILIA:

Porque se que represento la oportunidad que mucho no tuvieron y un ejemplo a seguir.

#### A DIOS:

Señor, te agradezco infinitamente que un día me permitieras ver la luz y que brindaras la oportunidad de aprender y conocer, sin ti no tendría el coraje y la entereza que me ha permitido desarrollarme como ser humano y presentar esta Tesis.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

### **CAPITULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1. Concepto	4
2. Organización	
2.1 Administración pública centralizada	5
2.1.1 Dependencias y funciones	6
2.1.2 Órganos desconcentrados	7
2.2 Administración pública paraestatal	16
2.2.1 Empresas de partición estatal	18
a. Instituciones nacionales de crédito	20
b. Organizaciones auxiliares de crédito	20
c. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas	20
2.2.2 Fideicomisos	21
2.2.3 Organismos descentralizados	23

### **CAPÍTULO II LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

1. Generalidades	27
2. Objeto de creación	31
3. Constitución	32
4. Conformación de su patrimonio	37
5. Extinción	39

### **CAPÍTULO III EL COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS (CAPFCE) COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

1. Antecedentes	42
2. Marco normativo	45
3. Organización y competencias	47
3.1 Junta de Gobierno	48
3.2 Dirección General	50
3.3 Subdirecciones	51
3.4 Gerencias	51
3.5 El órgano interno de control	54



**CAPÍTULO IV**  
**LAS CUENTAS INCOBRABLES O DE COBRO INCOSTEABLE A FAVOR DEL**  
**COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE**  
**CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS (CAPFCE)**

1. Concepto	57
1.1 Incobrabilidad	58
2. El procedimiento actual	59
3. La falta de un Comité Dictaminador de Cuentas Incobrables	60
4. Propuesta de un "Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas"	61
Anexo No. 1	75
Anexo No. 2	77
Anexo No. 3	79
Conclusiones	83
Bibliografía	86

## INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios la manera de organización del hombre se ha basado insistentemente en la búsqueda permanente de la formación conjunta, esto obedece a que por largo tiempo la manera individual de actuar del mismo se vio obsoleta para su desarrollo personal.

Es por eso que como una necesidad y equilibrio de mejora se vieron en la necesidad de organizarse, para así no acaparar en un solo ente todo lo que habrá de proyectarse hacia la sociedad para el propio beneficio de la colectividad a fin de resolver sus problemas ya que de lo contrario se estaría perdiendo el espíritu de organización colectiva.

La consecuencia de esta forma de pensar recae en la creación de normas que dejan como resultado que hoy en día contemos con instituciones como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) integro organismo descentralizado a quien se le ha puesto poca importancia, ya que de forma personal creo que ni en aulas ni en la calle se nombra.

Existen leyes que para ser completas deben tener un Reglamento que como principal objetivo es hacer comprender de forma específica a la Ley, así como brindar un servicio y bienestar general.

Ahora bien, la idea principal que sobre la propuesta a mi Reglamento aún de tipo interno a una institución del gobierno federal que a bien tengo a proponer, es la simple y única necesidad de la solventación las cuentas y créditos pendientes al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

La Tesis que a continuación se presenta es resultado de que en nuestras instituciones públicas existen lagunas conforme a los lineamientos que ellas mismas proponen, esto obedece a que en muy pocas veces se determina la viabilidad que de verdad necesita el entre público.

Asimismo este trabajo nace de la prestación de mis prácticas profesionales como futuro Licenciado en Derecho en el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y en donde se tiene una infinidad de material diverso para los jóvenes universitarios que tengan como opción el titularse mediante una Tesis o algún otro trabajo de investigación.

Me es muy grato el poder compartir parte de los conocimientos adquiridos en tan respetable organismo descentralizado al cual le tengo gran afecto por marcar la pauta en mi desarrollo profesional.

El objeto de esta Tesis concretamente es una propuesta al Órgano de Gobierno del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) acerca de un Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables.

Como veremos en el primer capítulo abordaremos solo la organización de la Administración Pública Federal sin querer encausar toda la Tesis sobre lo mismo; es decir, solamente se dará un panorama general del como esta hasta nuestros días organizado y dividido, así como sus principales funciones.

El capítulo segundo hablare sobre los organismos descentralizados dentro de la legislación mexicana, esto obedece básicamente a que existe actualmente una Ley que lleva por nombre Ley de Federal de las Entidades Paraestatales que tutela el funcionamiento de los mismos al igual que su respectivo Reglamento.

En el penúltimo capítulo desarrollare al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) como organismo descentralizado, detallando su forma de organización, es decir, su creación, la normatividad jurídica que lo regula así como los cambios más significativos que ha llegado a sufrir desde su creación en al año de 1944 hasta el momento de llevar a cabo esta Tesis.

Por último y redondeando los capítulos precedentes estaremos frente al tema y objetivo principal de mi Tesis. Describir las cuentas incobrables o de cobro incosteable a favor del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y para lo cual se enunciará brevemente como se procede actualmente, la razón que me llevaron a proponer el Reglamento y por último la propuesta de un Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Es con esto daré por concluida esta Tesis, cerrando mi ciclo de estudiante y dar inicio a mi actuar como profesionista.

## **Capítulo I. La Administración Pública Federal**

## CAPÍTULO I

### La Administración Pública Federal

#### 1. Concepto

Ninguna organización social, sea cualquiera su índole o naturaleza, puede existir y sobrevivir asegurando su desarrollo, sin un orden o estructura jurídica que la sustente y le brinde las garantías necesarias para un óptimo desempeño.

Es por esto que no podemos dejar de mencionar el origen del Derecho Administrativo y por ende el de la Administración Pública<sup>1</sup> que recae específicamente en el Estado, cabe hacer la aclaración que por lo vasto del tema sólo me encauzo en dar una connotación a su definición, más no es mi intención ni mucho menos es acaparar el tema para el presente trabajo, por lo tanto, de manera muy genérica decimos que el Estado es:

*La organización jurídico-política de todo gobierno, estructurado y definido por un ordenamiento jurídico, cuyo principal objetivo es la relación de sus pobladores pacífica y humana dentro de un territorio específico.*

Ahora bien, como nos hemos dado cuenta de la definición anterior se desprende la siguiente frase "la organización jurídico-política de todo gobierno" dentro de la cual pienso esta inmerso el Derecho Administrativo que da origen a la Administración Pública y es aquí de donde partimos con nuestro tema.

Hablar del término de la Administración Pública es no detenerse en el tiempo ni en una época precisa, es tener en cuenta que la misma esta en cambios frecuentes, no se estanca y que hoy en día es dinámica. Es dejar a un lado el lucro para únicamente realizar el interés general en base a las acciones desinteresadas.

La definición constitucional de la Administración Pública se establece en:

Artículo 90. 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.

---

<sup>1</sup> Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Maestro Andrés Serra Rojas la define de la siguiente manera: "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación".<sup>2</sup>

Sin embargo, estas funciones cada día se hacen menos, el querer absorber tareas como pasa al fusionar Secretarías de Estado deja claro que no es permanente y eficaz al interés general, lo mismo pasa con la Federalización<sup>3</sup> que al quitar adeptos a los organismos descentralizados deja pie a intereses particulares.

En lo particular y quedando como una buena ilustración a la definición buscada, coincido con la enunciación dada por el jurista DR. Gabino Eduardo Castrejón García, que a la letra nos dice:

"El conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir el bien común, en un determinado tiempo y lugar".<sup>4</sup>

## **2. Organización**

La Administración Pública se encuentra ligada a la vida del hombre y como diría Colmerio, "... acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre, y que es inconcebible sin que se tenga algún concepto de organización administrativa".

La organización es el ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines dentro de los cuales se requiere de la organización de los elementos materiales con la finalidad de lograr su mejor utilización.

La organización de la Administración Pública Federal significa por lo tanto una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetos o fines, y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división de un trabajo.

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer curso, 21ª edición, editorial Porrúa, México 2000, Pág. 87.

<sup>3</sup> Idea o doctrina política en la que el Gobierno se reparte entre el poder central y el de los Estados asociados.

<sup>4</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1ª edición, editorial Cárdenas distribuidor y editor, México 2003, Pág. 126.

El funcionamiento de la organización administrativa<sup>5</sup>, hace necesaria la utilización de las diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración Pública Federal.

Estas formas de organización se determinan basándose en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia que deban conocer. Así tenemos lo preceptuado por el artículo 90 de nuestra carta magna, que habla precisamente de la forma de la Administración Pública que será centralizada y paraestatal.

## 2.1 Administración pública centralizada

El sustento jurídico a dicha figura la encontramos en el párrafo primero del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

La centralización administrativa es la forma de administración en la que impera el principio de jerarquía y su efecto principal en la concentración de las decisiones y los recursos en el órgano cúspide de la organización.<sup>6</sup>

Por lo que respecta a la centralización debemos tomar en cuenta que, para el cabal cumplimiento de sus funciones es necesario que cuente con determinadas potestades y a las cuales sólo haré mención, una vez más recordando que para esta Tesis es indispensable para su mejor comprensión; por lo tanto, cuentan con los siguientes poderes:

- a. Poder de nombramiento;
- b. Poder de mando;
- c. Poder de vigilancia;
- d. Poder disciplinario;
- e. Poder de revisión, y
- f. Poder de resolución de conflictos de competencia.

Estos poderes que acabo de mostrar son, digámoslo así, los que más se utilizan, esto es, independientemente del tratadista a quien se consulte, el entendimiento que se tiene de cada poder es el mismo.

---

<sup>5</sup> Organización administrativa "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México 1993, Pág. 82 y 83.

<sup>6</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, Nuevo Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 514.

La centralización queda establecida como la forma de organización en la que el Poder Ejecutivo estructura una jerarquía tal que queda manifestado el mando unificado y directo del titular hacia sus subordinados.<sup>7</sup>

“En este sentido la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna y, en línea horizontal la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de las competencias”.<sup>8</sup>

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es precisamente la centralizada.

Definiéndose así a la Administración Pública Centralizada como “el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.<sup>9</sup>

### **2.1.1 Dependencias y funciones**

La existencia de las dependencias la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2º que a la letra nos dice: En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado,<sup>10</sup>

II. Departamentos Administrativos,<sup>11</sup> y

<sup>7</sup> La mayoría de los órganos centralizados tiene bajo su coordinación cierto número de organismos paraestatales a efecto de vigilar programas y resultados, así como para acordar con el Presidente de la República.

<sup>8</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso, Limusa, 9ª edición, México, 1999, Pág. 88.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. Pág. 535.

<sup>10</sup> Son órganos que pertenecen a la Administración Pública Federal Central, que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>11</sup> El único Departamento Administrativo con el que se contaba es el ahora ya desaparecido Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal, y cuya naturaleza jurídica la encontramos en el artículo 44 de la Constitución. Hoy en día vemos que la figura del Regente del Departamento del Distrito Federal ha sido sustituido por la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y que aún con estos cambios se mantiene regido mediante un Estatuto de Gobierno, con las debidas modificaciones al nuevo cambio de régimen. Esto no significa que sea el único y/o último, esto más bien responde al espíritu del legislador con la visión de que de llegar a existir esta figura tenga una base y régimen jurídico.

De menor rango suele ser aquel órgano de la administración identificado como la parte integrante de una subdirección, la cual depende a su vez de la dirección general en una Secretaría de Estado;



### III. Consejería Jurídica.

A continuación enuncio algunas de las funciones de las dependencias enumeradas. Cabe hacer la aclaración de que no me adentro a fondo a las mismas en vista de lo vasto del tema y que daría pie a que se viera desviada la idea principal de esta Tesis. Esto responde a que sirve como sustento para hacer la explicación de cómo esta dividida la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere a las Secretarías de Estado estas las encontramos expuestas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y son:

**Secretaría de Gobernación (SEGOB).** Esta secretaría es la encargada de conducir la política interior del país, la coordinación entre todas las dependencias de la administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones a que le corresponda a cada una de ellas. sus principales funciones son:

- a. Política poblacional, interna y electoral.
- b. Relaciones con los otros poderes de la unión, con los estados y los municipios y con los servidores públicos.
- c. Migración.
- d. Corporaciones religiosas.
- e. Protección civil.
- f. Islas federales.
- g. Diario oficial de la federación, archivo general de la nación y calendario oficial.
- h. Intervenir en radio, televisión, cinematografía e industria editorial.
- i. Sistema penitenciario federal.
- j. Juegos y sorteos.

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).** Esta secretaría es la encargada de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte. Sus principales funciones son:

- a. Política exterior, tratados, acuerdos, y convenios internacionales.
- b. Servicio exterior mexicano.
- c. Legalizar firmas.
- d. Nacionalidad y naturalización.
- e. Guardar y usar en gran sello de la nación.
- f. Permisos para extranjeros.
- g. Promoción comercial y turística del país en el extranjero.
- h. Extradiciones.
- i. Límites del país.

---

en otros casos estos departamentos dependen directamente de la dirección general o la oficialía mayor de alguna Secretaría o Subsecretaría de Estado.

- j. Permisos a sociedades.

**Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).** Esta secretaría es la encargada del ejército y fuerza aérea mexicana, así como de la defensa y soberanía del Estado mexicano incluyéndose aquí todo el armamento militar. Sus principales funciones son:

- a. Ejército mexicano y fuerza aérea.
- b. Organizar al servicio militar nacional
- c. Formular y ejecutar planes para la defensa de la república.
- d. La administración de cuarteles, hospitales militares y armamentos.
- e. Asesorar militarmente para la construcción de vías de comunicación.
- f. Administrar justicia militar y dirigir educación profesional de los miembros del ejército.
- g. Intervenir en la importación y exportación de armamento.
- h. Expedir permisos para portar o almacenar armas de fuego.
- i. Otorgar permisos para exploraciones científicas extranjeras al territorio nacional.
- j. Prestar auxilio a la población civil.

**Secretaría de Marina (SM).** Esta secretaría es la encargada de la salvaguarda en aguas mexicanas, administrar a la armada y todo lo que conlleve a la soberanía territorial de las aguas mexicanas. Sus principales funciones son:

- a. Administrar la armada.
- b. Vigilancia en aguas territoriales, costas, vías navegables, islas y zona económica exclusiva.
- c. Aeronáutica naval militar.
- d. Educación naval.
- e. Intervenir en la justicia militar.
- f. Sanidad naval.
- g. Inspeccionar los servicios de la armada
- h. Construir y operar astilleros, diques y varaderos para la armada de México.
- i. Almacenes y estaciones de combustibles de la armada.
- j. Oceanografía.

**Secretaría de Seguridad Pública (SSP).** Esta secretaría es la encargada de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos. Sus principales funciones son:

- a. Políticas de seguridad pública y criminal en el ámbito federal.
- b. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública Federal.
- c. Prevención del delito y política criminal.
- d. Atención de quejas y denuncias ciudadanas.
- e. La Policía Federal Preventiva y el servicio civil de carrera de policía.
- f. Salvaguarda de la integridad y el patrimonio de las personas.

- g. Atención a las víctimas del delito.
- h. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República.
- i. Ejecutar las penas por delitos, administrar el sistema federal penitenciario, el traslado de reos así como el tratamiento de menores infractores.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** Esta secretaría es la encargada de la política monetaria, seguros, fianzas y de las finanzas del Estado Mexicano, asimismo es quien recauda los impuestos federales. Sus principales funciones son:

- a. Planeación nacional.
- b. Ingresos.
- c. Presupuesto de egresos.
- d. Deuda pública.
- e. Política monetaria, de seguros y fianzas.
- f. Mercado de valores y sistema bancario.
- g. Preciso y tarifas de los bienes y servicios gubernamentales
- h. Aduanas.
- i. Estadística e información geográfica, datos para el informe presidencial.
- j. Adquisición de muebles del gobierno federal.

**Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).** Esta secretaría es la encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Sus principales funciones son:

- a. Elaborar programas regionales.
- b. Atención a grupos indígenas y población rural.
- c. Celebrar convenios de desarrollo con los gobiernos locales.
- d. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial.
- e. Satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
- f. Promover financiamientos para el desarrollo regional y la vivienda.
- g. Asegurar el adecuado abastecimiento de productos de consumo básico a la población de escasos recursos.
- h. Establecer reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población.
- i. Crear obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).** Esta secretaría es la encargada de formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades. Sus principales funciones son:

- a. Ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales.
- b. Áreas naturales protegidas.
- c. Protección ambiental.
- d. Reforestación y restauración ecológica.
- e. Cacería, flora y fauna silvestres.
- f. Cuencas hidráulicas, vasos, manantiales, y otras aguas federales.
- g. Sistema de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- h. Posesión de playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
- i. Servicio meteorológico.

**Secretaría de Energía (SENER).** Esta secretaría es la encargada de conducir la política energética del país y todo lo que tenga que ver con los recursos naturales del mismo en todos sus rubros. Sus principales funciones son:

- a. Petróleo.
- b. Otros hidrocarburos.
- c. Energía nuclear.
- d. Expropiaciones para energéticos.
- e. Recursos naturales.
- f. Electricidad.
- g. Materiales radioactivos.
- h. Petroquímica
- i. Ahorro en el consumo de energía.

**Secretaría de Economía (SE).** A esta secretaría le corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal. Sus principales funciones son:

- a. Estimula y regula el desarrollo del comercio interior y exterior.
- b. Determina las áreas donde pueden establecerse zonas industriales y fomenta la industria en general.
- c. Interviene en los sistemas de protección al consumidor y a la propiedad industrial.
- d. Vigila el cumplimiento de ciertas normas obligatorias de calidad.
- e. Autoriza las especificaciones para construir obras para el uso de energía eléctrica y el transporte y suministro de gas.
- f. Fija los precios de los productos de consumo popular que estén sujetos a control.
- g. Otorga concesiones y asignaciones para explorar y explotar minas.
- h. Procura el abasto de productos básicos.
- i. En coordinación con la Secretaría de Hacienda, otorga estímulos a la producción y distribución de productos básicos.

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).** A esta secretaría le corresponde formular, conducir y evaluar la

política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes. Sus principales funciones son:

- a. Política y estudios del desarrollo rural para elevar el nivel de vida de las familias del campo.
- b. Empleo rural para fomentar productividad.
- c. Inversión en el sector rural, creación de empresas de productores rurales.
- d. Campaña de sanidad y normas oficiales de sanidad animal y vegetal.
- e. Educación e investigación en agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura; además, congresos, ferias y concursos en esos rubros.
- f. Asistencia técnica y capacitación para productores rurales y artesanales.
- g. Infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria.
- h. Técnicas para la conservación de suelos agrícolas, pastizales, bosques y zonas portuarias, así como obras de irrigación.
- i. Asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios
- j. Estímulos fiscales y financieros para la producción rural así como fomentar la actividad pesquera en todos sus rubros.

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).** Esta secretaría es la encargada de la política para el desarrollo del transporte y las comunicaciones dentro del territorio nacional de acuerdo a las necesidades del país. Sus principales funciones son:

- a. Los servicios de correos, telégrafos, comunicaciones y satélites.
- b. Servicios aéreos nacional e internacional
- c. Ferrocarriles.
- d. Autotransporte federal y la policía federal preventiva.
- e. Puentes internacionales.
- f. Normas técnicas de los servicios públicos de comunicaciones y transportes así como las tarifas de los mismos.
- g. Concesiones de teléfonos, radio y televisión.
- h. Sociedades cooperativas para la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.
- i. Comunicaciones y transportes.

**Secretaría de la Función Pública (SFP).** Esta secretaría es la encargada de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere. Sus principales funciones son:

- a. Inspección del gasto público.
- b. Nombrar y remover a los controladores internos de las dependencias y entidades.
- c. Controlar la planeación y el presupuesto.

- d. Administrar los inmuebles de propiedad federal que no corresponda a otra dependencia o entidad.
- e. Opinar sobre proyectos de contabilidad, programación y presupuesto, así como para sistemas acerca de recursos materiales, humanos y financieros, junto con la Secretaría de Hacienda.
- f. Expedir normas para la construcción, conservación y administración de los inmuebles de la federación.
- g. Designar auditores externos para las entidades o dependencias.
- h. Atender las quejas respecto a los convenios que celebren las dependencias.
- i. Llevar el registro de los inmuebles federales.
- j. Controlar las declaraciones patrimoniales de servidores públicos, conocer las responsabilidades de éstos y aplicar las sanciones correspondientes.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** Esta secretaría es la encargada de la política educativa de todo el país, la actualización de los planes de estudio, proporcionar bibliotecas públicas, fomentar la cultura y la participación juvenil. Sus principales funciones son:

- a. Enseñanza en todos sus niveles.
- b. Escuelas oficiales del Distrito Federal y la Federación.
- c. Bibliotecas, museos y relaciones culturales internacionales.
- d. Correcto desempeño de las profesiones, revalidar estudios y títulos.
- e. Patrimonio histórico y cultural de la nación.
- f. Eventos deportivos, teatrales y cinematográficos.
- g. Capacitación y adiestramiento, orientación vocacional, enseñanza abierta, acreditación de estudios y becas.
- h. Criterios educativos para el cine, radio, televisión e industria editorial.
- i. Promoción de la participación juvenil.
- j. Registro de la propiedad autoral.

**Secretaría de Salud (SS).** Esta secretaría es la encargada de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen. Sus principales funciones son:

- a. Establece la política de asistencia social, servicios médicos y salubridad.
- b. Aplica los fondos que le otorgan para salud y asistencia pública.
- c. Administra los bienes y fondos para la atención de los servicios de asistencia pública.
- d. Norma, coordina y evalúa el sistema nacional de salud.
- e. Organiza y administra servicios sanitarios en la república, inclusive campañas contra las adicciones.
- f. Dirige la política sanitaria, así como la policía especial en puertos, costas y fronteras.

- g. Realiza el control de comestibles y bebidas.
- h. Control de medicamentos.
- i. Organiza congresos sanitarios y asistenciales.
- j. Regula la higiene veterinaria que pueda afectar la salud humana.

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).** Esta secretaría es la encargada de hacer valer las leyes laborales, todo lo relativo a los contratos de trabajo, las huelgas, la capacitación en el trabajo y crear fuentes de empleo. Sus principales funciones son:

- a. Vigilar la observancia de las leyes laborales relativas al artículo 123 constitucional.
- b. Mantener el equilibrio entre los factores de la producción.
- c. Promover el incremento de la productividad, la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo.
- d. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero, y en los contratos ley del trabajo.
- e. Establecer el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales, así como la política de seguridad social de la Administración Pública Federal.
- f. Dirigir y vigilar el servicio nacional de empleo y proyectar planes para la ocupación del país.
- g. Coordinar a las juntas federales de conciliación y arbitraje, a la comisión nacional de los salarios mínimos y a la procuraduría federal de la defensa del trabajo.
- h. Acudir a reuniones internacionales de trabajo.
- i. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, coordinando exposiciones de trabajo y previsión social.
- j. Instrumentar medidas de seguridad e higiene laborales.

**Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).** Esta secretaría es la encargada de vigilar todo lo relacionado con la tierra, sus dotaciones, restituciones, límites y solución de conflictos de la misma. Sus principales funciones son:

- a. Aplicar las leyes agrarias.
- b. Fomentar dotaciones y restituciones de tierra y aguas.
- c. Crear centros de población agrícola.
- d. Limite y deslinde de tierras ejidales y comunales.
- e. Registro agrario nacional.
- f. Procurar la solución de conflictos ejidales y comunales.
- g. Conservación de tierras y aguas para ejidos y comunidades.
- h. Colonización ejidal.
- i. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y sus demasías.
- j. Titulación y parcelamientos agrarios.

**Secretaría de Turismo (SECTUR).** Esta secretaría es la encargada de formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional. Sus principales funciones son:

- a. Política de desarrollo de la actividad turística.
- b. Autorizar los precios de los servicios turísticos y vigilar con las autoridades correspondientes dichos precios.
- c. Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, cuando la inversión extranjera intervenga en proyectos turísticos.
- d. Medidas de protección al turismo.
- e. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y facilitar el intercambio turístico en el interior.
- f. Organizar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación e investigación turísticas.
- g. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo.
- h. Proyectar y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística.
- i. Imponer sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia turística.
- j. Promover zonas de desarrollo turístico.

**Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Es considerado como el secretario particular del Presidente de la República, es quien lo auxilia técnica y jurídicamente en todo lo administrativo a nivel federal. Sus principales funciones son:

- a. Apoyo técnico jurídico al Presidente de la República.
- b. Revisar todos los documentos jurídicos que firma el Presidente de la República.
- c. Preside la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal.
- d. Actualización del orden normativo jurídico.
- e. Asesorar técnica y jurídicamente a las entidades federativas.
- f. Representar al Presidente de la República.

Por lo que respecta al rubro del Departamento Administrativo, como ya se mencionó anteriormente, no tiene cabida actual dentro de la legislación mexicana, si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los contempla, también es cierto que con las reformas hechas a la misma nos damos cuenta de que hoy en día mantienen su fundamento, por lo tanto, no se puede considerar como igual al Departamento Administrativo con el Gobierno del Distrito Federal ya que este último tiene por sí solo mucho más peso.

Jerárquicamente esta por arriba del Departamento, esto independientemente de algún cambio se mediante el cual se hayan modificado y/o adecuado al actual régimen de Gobierno para quien hasta el día de hoy cuenta con la sede de los tres poderes de la Nación.



## 2.1.2 Órganos desconcentrados<sup>12</sup>

Hasta ahora de manera superficial hemos visto la manera de organizarse la Administración Pública Federal en cuanto a lo que se refiere a la centralización, ahora como tema a desarrollar será dar la noción general de la desconcentración.

"Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y de decisión de toda actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico".<sup>13</sup>

Para el Maestro Gabino Fraga "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente".<sup>14</sup>

Para Sergio Valls Hernández es "la forma de organización en la que persiste la relación jurídica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial".<sup>15</sup>

Particularmente afirmo que tiene razón y no de su definición, por una parte debemos dejar en claro que siempre debe existir una relación jurídica subordinada del superior jerárquico sobre el inferior, es así como se busca desahogar un poco el trabajo del superior. Esto lo vemos cuando el órgano desconcentrado fija su razón de existencia en un objetivo en específico.

El que presente cierta autonomía sin importar cual sea, es más bien operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Las definiciones anteriormente reseñadas dejan al descubierto ciertos elementos que en su mayoría concuerdan con grandes tratadistas, sin embargo ni son todos ni son los únicos y que a continuación se señalan:

- a. Forman parte de la centralización administrativa.
- b. Se encuentran sometidos al vínculo jerárquico.
- c. No tienen autonomía ni personalidad jurídica propia.
- d. Posee cierta libertad para su actuación técnica.
- e. Se les otorga una competencia en forma absoluta y exclusiva.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> La primera vez que en derecho mexicano se utilizó el vocablo desconcentrado para denominar a un órgano público, fue en 1975 cuando se reestructuro la procuraduría general del trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 la que lo introdujo.

<sup>13</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Op. Cit. Pág. 129.

<sup>14</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 165.

<sup>15</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, Op. Cit. Pág. 515.

<sup>16</sup> "No siempre que hay delegación de facultades existe desconcentración. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está prevista la delegación de facultades que pueden hacer los

- f. Tiene competencia dentro de un ámbito territorial determinado.
- g. Deben ser un instrumento de Derecho Público.
- h. El órgano al que se le atribuye la competencia es medio o inferior en la escala jerárquica.

Por lo antes expuesto diremos que los órganos desconcentrados son aquellos órganos administrativos a los cuales les es conferida una determinada competencia específica por parte de un superior jerárquico.

Es importante dejar en claro que la existencia de estos se encuentra en los reglamentos internos de cada Secretaría de Gobierno, ya que en ellos se acostumbra citar a sus desconcentrados; así define su naturaleza jurídica.

Por último hacer referencia al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Para un mejor logro de sus facultades específicas se pueden englobar en tres tipos que a continuación se detallan:

- a. **Desconcentración vertical.** Es este supuesto la competencia conferida al desconcentrado esta integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Este desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro, de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.
- b. **Desconcentración Regional.** En este caso, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central. Por ejemplo, las delegaciones de diversas Secretarías a los Estados, y
- c. **Desconcentración horizontal.** En este tipo de desconcentración, el órgano centralizado por disposición jurídica a trasladado a Entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las distintas oficinas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: como las Administraciones fiscales Regionales (SAT).

---

funcionarios superiores en favor de sus inferiores, con el propósito esencial de expedir el trámite y resolver los asuntos; los receptores de tales facultades pueden actuar en todo el territorio". NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, colección popular 513, México, 2001, Pág. 192.

## 2.2 Administración Pública Paraestatal

Para hablar del término paraestatal es indispensable saber que significa, de ahí sabremos el porque se creación, el Maestro Ernesto Gutiérrez y González lo define de la siguiente manera: "Paraestatal es un apalabra compuesta, de la preposición 'para' que viene del idioma griego antiguo *iiapa* y que va siempre unida a otra palabra, pues sola no tiene función alguna pues significa 'junto a' o 'al lado de', y en el caso de la palabra que le explico, esta unida a la palabra 'estatal' quiere decir 'junto al estado' o 'al lado del estado'".<sup>17</sup>

Para el Derecho Administrativo la Administración Pública es una persona jurídica y aún no se distinguen varias modalidades de la misma. Además se reconoce la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, creados por el Estado, por medio de la Ley o por un Decreto del Ejecutivo, o en las empresas de participación estatal.

La Ley o decreto que el Ejecutivo Federal otorga a las Entidades Paraestatales (autonomía orgánica y financiera), les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo, quedando estos sujetos a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalan las Secretarías de Estado o en su caso algún departamento administrativo, cuando hayan sido agrupados por sector definido.

Los órganos paraestatales tienen patrimonios constituidos con bienes de la federación destinadas a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines de interés social.

### 2.2.1 Empresas de partición estatal

Son empresas económicas en que el Estado y los particulares asocian sus recursos. Uniéndose capitales públicos y privados. Esta asociación da paso a dos tipos de empresas; con participación mayoritaria y minoritaria del Estado.

Pese a todo se les considera sociedades de economía mixta o sociedades de Estado.

"En general podemos definir a la Empresa de Participación estatal como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa".<sup>18</sup>

Por otra parte Narciso Sánchez Gómez dice al respecto: "en lo personal sostengo que las empresas de participación estatal son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital público y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de necesidades colectivas, ya sea explotando y

---

<sup>17</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 399.

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. Pág. 856.

administrando bienes y recursos del Estado, produciendo insumos o bien prestando servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden de derecho público y privado".<sup>19</sup>

Las principales características de las empresas de participación estatal son:

- a. Se rigen por el derecho público por ser empresas públicas encuadradas dentro de la administración paraestatal.
- b. Son sociedades mercantiles de economía mixta<sup>20</sup> por combinar capital público y privado.
- c. En algunos casos el Estado es el dueño del cien por ciento del capital social.
- d. Si el Estado es el socio mayoritario poseerá más de cincuenta por ciento de las acciones.
- e. Se sujetan dentro del derecho público a las siguientes normas Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales; por lo que respecta al derecho privado, Ley General de sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley de Sociedades de Inversión.
- f. Tienen un determinado objeto.
- g. Muestran una finalidad.
- h. Su régimen de control y vigilancia esta sujeta al derecho público.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala al respecto:

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- 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 nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de derecho administrativo, editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 228.

<sup>20</sup> "... las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, sea la Federación, alguna entidad federativa, o los municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquéllas en las cuales los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común..." ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., Pág. 210 y 211.

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

#### **A) Instituciones nacionales de crédito**

Ya no existen, correspondían a lo que se conocía con la denominación banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982. Transformándose en *sociedades nacionales de crédito* (BANCOMEXT; S.N.C., BANOBRAS, S.N.C.)<sup>21</sup>.

El DR. Gabino Eduardo Castrejón García hace esta atinada observación "Por lo que se refiere a las Instituciones Nacionales de Crédito, son organismos descentralizados que realizan algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y el comercio, y las finalidades que el Estado les asigna, bajo una forma de sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima".<sup>22</sup>

#### **b) Organizaciones auxiliares de crédito**

Se consideran como tales las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito y afianzadoras en que el Estado participe de modo mayoritario, hoy en día esta privatizado.

#### **c) Instituciones nacionales de seguros y de fianzas**

Constituyen sociedades anónimas, lo mismo que el grupo anterior. En estas la Federación participa de manera mayoritaria. Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, el Estado Mexicano ha abandonado casi por completo su intervención en aseguradoras.

El objetivo fundamental de estas instituciones es garantizar al público usuario de seguros y fianzas que los servicios y actividades que las entidades realizan, se

---

<sup>21</sup> Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo noveno transitorio de la abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. En dicho precepto se establece la obligación de las instituciones nacionales de crédito de transformarse en sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito.

<sup>22</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Op. Cit., Pág. 263 y 264.

apeguen a lo establecido en las leyes, lo que se traduce en la misión que habrá de cumplir dicha institución.

Para cumplir con esta misión existen procedimientos y mecanismos que permiten a los asegurados confiar en la solvencia y liquidez de las compañías de seguros, sin que la presencia del Estado se convierta en un obstáculo para la autonomía de gestión de empresas y tenga repercusiones negativas sobre el desarrollo del sector.

### 2.2.2 Fideicomisos

La palabra fideicomiso procede de la voz latina *fideicommissum*, que significa tener fe y confianza, que a su vez viene de *fides*, que nos indica tener fe, y de *commissus* igual ha confiado.

El tratadista Narciso Sánchez Gómez lo describe como: "contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realicen un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo".<sup>23</sup>

Por su parte la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas "es un negocio jurídico creado por Ley o Decreto, el fideicomiso público o contrato, por medio del cual la Administración Pública Federal, como comitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado".<sup>24</sup>

Dentro de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es considerado de la siguiente manera:

<sup>23</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., Pág. 232.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., Pág. 87.

Artículo 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Las partes que lo forman son: un fideicomitente (persona física o moral que constituye el fideicomiso); el patrimonio fiduciario (transmisión de la titularidad de los bienes ya sean de dominio público o privado de la Federación), la fiduciaria (es una institución de crédito, banca privada o Institución Nacional de Crédito cuyo fin es ejecutar el fideicomiso. Pudiendo ser el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades o los ayuntamientos de los Municipios), el fideicomisario (son las personas físicas o morales que reciben el provecho del fideicomiso, para lo cual deben tener la capacidad física de recibirlo), el objeto (pudiendo ser la atención de necesidades sociales de cualquier clase), y los delegados fiduciarios (son quienes administran el buen desempeño del fideicomiso).

A continuación enunciaré lo que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos señala:

Artículo 381. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Artículo 382. Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos que tengan por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

Artículo 384. Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.

Artículo 387. La constitución del fideicomiso deberá constar siempre por escrito.

Su manera de extinguirse se da cuando: se venció el plazo, por convenio entre las partes, por revocación del fideicomitente o fideicomisario, por no poder cumplir el fin, porque el fiduciario se encuentre en los siguientes supuestos; desaparición del patrimonio, por renuncia o remoción, por quiebra o liquidación; y por haberse cumplido la finalidad.

En síntesis hablar de fideicomiso es considerarlo un contrato, una empresa, un acto mercantil y un acto jurídico, en el cual intervienen factores económicos y humanos que generen riqueza cumpliendo un determinado objeto o fin.

### **2.2.3 Organismos descentralizados**

Hasta ahora hemos visto la forma en que se organiza la Administración Pública Federal, sólo hemos hecho mención de los aspectos más relevantes de la misma, pero no por ello significa que debemos tomarle menos importancia.

A partir de ahora y hasta el fin de la obra, veremos lo que en sí es el objeto mismo, de aquí en adelante abarcaremos solo en lo necesario a fin de tener claro el concepto de organismo descentralizado y el porque hoy en día el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) necesita de un Comité de Cuentas Incobrables.

“La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica propia, régimen jurídico y patrimonios propios, bajo un sistema normativo de derecho público”.<sup>25</sup>

“La descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuará tareas administrativas”.<sup>26</sup>

Para entender un poco mejor este concepto hemos de citar de nueva cuenta al Maestro Andrés Serra Rojas que con respecto a este tema nos señala lo siguiente: “La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos”.<sup>27</sup>

Para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son considerados como:

<sup>25</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., pág. 203.

<sup>26</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 66 y 67.

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., Pág 597.



Artículo 45. 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.

Por mi parte diré que la descentralización es aquella forma con la que cuenta el Gobierno Federal en busca y realización de un fin y objeto específico, que cuentan con ciertas características como lo son el nombre, la autonomía y patrimonio propios a fin de agilizar la función pública.

La descentralización administrativa, representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los estados contemporáneos ya que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Pública Centralizada, una relación diversa de la jerarquía, pero sin que deje de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

Las modalidades son: descentralización por servicio, colaboración y región. No hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variable para conciliar dos situaciones contrarias como son, por un lado, la centralización absorbente del estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos.

Las características principales de los organismos descentralizados por servicio son:

- a. Están integrados en el sector paraestatal de la Administración Pública Federal.
- b. Desempeñan su actividad en beneficio directo de Estado y como parte del mismo sistema estatal.
- c. El patrimonio se forma con bienes que le aporta el Estado, y al disolverse, esos bienes, vuelven al cúmulo de bienes de dominio privado de la Federación.

#### **Características generales de los organismos descentralizados:**

- a. Se crean por Ley o decreto.
- b. Cuentan con personalidad jurídica propia.
- c. Tiene patrimonio propio.
- d. Gozan de autonomía (autogobierno).
- e. Tienen un objeto específico.
- f. Existe cierto control por parte del Estado Federal.
- g. Tiene un régimen jurídico propio.
- h. Se distinguen entre ellos por tener una denominación propia y exclusiva.
- i. Tienen un domicilio.

- j. Son dirigidos por un Órgano de Dirección pudiendo llamar Junta de Gobierno, Consejo Ejecutivo.
- k. Tiene una estructura Interna, es decir además del decreto de Ley cuentan con un Reglamento de dicha Ley que los creó.

## **Capítulo II. Los organismos descentralizados dentro de la Legislación Mexicana**

## CAPÍTULO II

### Los organismos descentralizados dentro de la legislación mexicana

#### 1. Generalidades

Hasta ahora hemos abordado parte de la presente obra, sin embargo no esta por demás el hacer notar ciertos aspectos importantes dentro de la misma, es decir, si bien es cierto que la Administración Pública Federal por sí sola es bastante amplia y a veces compleja, no es nuestro principal meta el querer distraer la principal idea que versa sobre un Reglamento interno de un organismo descentralizado.

Es por ello que es imprescindible hacer notar la base constitucional de los organismos descentralizados, marcados por los artículos que a continuación se enuncian de nuestra carta magna, por su parte el artículo 28 dentro de su tercer párrafo señala: ... El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

A su vez el Artículo 90 dice que: 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 determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Y por último el Artículo 93 dentro de su primer párrafo nos dice que: ... Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al procurador general de la republica, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Como vemos estos tres artículos detallan en primer lugar, que todas las áreas estratégicas estarán vigiladas por el Estado para no caer en monopolios, así también deja en claro la forma de organización de la Administración Pública Federal y que quienes presidan o dirijan a los organismos paraestatales deberán de informar a cualquiera de las Cámaras la situación que estas guarden con respecto a su o sus objetivos.

Asimismo, no puedo dejar a un lado lo que da vida jurídica a dicho Organismo, que es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En 1986, con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales del 25 de abril del mismo año y publicada en el D.O.F. del 14 de mayo del año citado, se ve coronada la reforma administrativa iniciada hacia 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 estos momentos debían tolerar las entidades públicas, de las cuales destaca mencionar, una excesiva legislación en su regulación y control que frenaba su real autonomía de gestión y por lo tanto su desarrollo eficaz.

En la "Exposición de Motivos" de la iniciativa de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, expuesta en atención al Congreso de la Unión, se enuncian los diversos objetivos que la sustentan, y algunos son:

- En congruencia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, delimita claramente al sector en tres grandes grupos;
  - I. Organismos descentralizados
  - II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
  - III. Fideicomisos.
- La simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia, con la liberación cumplimiento de requisitos previos a las que 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 de 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 a dichas entidades, puesto que quedan representadas, las dependencias del Ejecutivo Federal que, de conformidad con la legislación existente, deban 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 Órgano 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 que corresponda, de las dependencias globalizadas y coordinadoras de sector.
- Excluye de manera expresa a las universidades y centros de enseñanza superior con autonomía, así como a la Procuraduría Federal del Consumidor; quedando también fuera las empresas mercantiles en las que la Federación participe con capital de riesgo a través de la Banca de Fomento.

En otro sentido, La Ley Federal de las Entidades Paraestatales hoy en día se conforma, estructuralmente, de sesenta y ocho artículos distribuidos en seis capítulos, más ocho artículos transitorios, que implicaron diversas modificaciones y cambios jurídicos, hasta en ese entonces no vistos, en el ahora denominado sector paraestatal.

Al día de hoy, la Ley en mención ha sufrido seis modificaciones más a su texto original, las cuales han sido medidas necesarias a fin de adecuar el presente ordenamiento jurídico a los incesantes cambios dentro de la administración paraestatal.

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.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta el día 26 de enero de 1990, es decir, casi cuatro años después.

Dado el irreparable tiempo perdido sin el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales a continuación muestro algunos de los principales motivos que aceleraron su expedición:

- Reglamenta, en lo conducente, al Artículo 90 Constitucional, tratando de regular la organización, funcionamiento y control del sector paraestatal.
- 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 áreas prioritarias, esto 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.
- Centra en el Órgano 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 auto evaluación de las entidades paraestatales.

En concreto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su Artículo 45 lo siguiente:

Artículo 45. 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.

Por su parte, el Reglamento de La Ley Federal de las Entidades Paraestatales hoy en día se conforma, estructuralmente, de treinta y cuatro artículos distribuidos en seis capítulos, más tres artículos transitorios, como respuesta al acompañamiento de la mejor aplicación de la Ley.

Por ahora, el Reglamento en mención sólo ha sufrido una modificación a su texto original, movimiento que permite momentáneamente estar a la altura de los cambios de la Administración Pública Paraestatal.

Por último y antes de continuar, como referencia hemos de señalar que, también se ha encontrado como una justificación (la expedición de la Ley) para la desincorporación de muchos de los organismos que la conformaban, que han cumplido con sus objetivos o que se duplican sus funciones, ocurriendo el llamado fenómeno de privatización de las Empresas de Participación Estatal.

Aquí cabe muy bien citar la llamada privatización de la banca pública, conservado el Estado sólo la denominada Banca de Desarrollo, integrada hoy en día por el Banco de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT, S.N.C.), el Banco Nacional de Obras y Servicio Públicos, S.N.C. (BANOBAS, S.N.C.) y Nacional Financiera (NAFINSA).

## **2. Objeto de creación**

Esto lo tenemos enmarcado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en los artículos que a continuación se enuncian y que son los siguientes:

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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.

Artículo 16. Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.



Esto a veces es muy difícil de comprender y más si al momento de su creación como veremos se dicta mediante Ley o decreto y este a su vez debe tener un objeto que cubra con esa actividad específica, sin embargo el hecho de constituirlo no significa que se lleve a cabo ya que muchas veces esto se olvida y solo se busca como plataforma política.

### **3. Constitución**

La manera de constituirse los organismos descentralizados está señalada y regulada en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y que a continuación se señalan los Artículos que la conforman.

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Artículo 15. En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Artículo 18. El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Artículo 22. Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y
- VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

Artículo 59. Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno. Si dentro de los plazos

correspondiente el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el Órgano de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

- III. Formular los programas de organización;
- IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles de la entidad paraestatal;
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas, de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;
- VII. Proponer al Órgano de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Órgano;
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;
- IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- X. Presentar periódicamente al Órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;
- XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeña la entidad y presentar al Órgano de Gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Órgano y escuchando al Comisario Público;
- XII. Ejecutar los acuerdos que dicte el Órgano de Gobierno;
- XIII. Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y
- XIV. Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

Artículo 60. El Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los

actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las Funciones citadas el Órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos.

Artículo 62. Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

- I. Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.  
Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

En lo que respecta al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se señalan los siguientes artículos:

Artículo 5o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva.

Artículo 17. Serán miembros del Órgano de Gobierno:<sup>1</sup>

- I. El presidente del mismo;
- II. Los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto;
- III. Los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad, y
- IV. También podrán fungir como miembros del Órgano de Gobierno, representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios, objeto de la entidad, puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma. En tales casos, éstos constituirán una minoría significativa en el seno del Órgano de Gobierno.

Los mencionados integrantes del Órgano de Gobierno acreditarán ante el mismo a sus respectivos suplentes, los que fungirán como miembros en las ausencias de aquellos.

Con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del Órgano de Gobierno, los representantes de las dependencias o entidades deberán tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad.

Quienes tengan la responsabilidad de designar a los miembros de los Órganos de Gobierno deberán considerar las demás obligaciones que éstos deban cumplir en función de su cargo, a efecto de que cuenten con la disponibilidad necesaria para atender con diligencia y oportunidad los asuntos inherentes a su representación.

El nivel jerárquico de los servidores públicos que integren el Órgano de Gobierno deberá corresponder, cuando menos, al de Director General de la Administración Pública Centralizada o su equivalente, en el caso de los miembros propietarios, y al de Director de Área, en tratándose de los suplentes.

El número de miembros del Órgano de Gobierno no podrá ser menor de 5 ni mayor de 15, para el caso de los organismos descentralizados. En lo que se refiere a las demás entidades, se integrará de acuerdo a lo previsto en sus estatutos, en su contrato constitutivo o en las disposiciones aplicables.

---

<sup>1</sup> Se designa a todo aquel cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Federal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 15ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 2297



Artículo 29. El Órgano de Vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes asistirán con voz, pero sin voto, a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Órgano de Gobierno. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de los comités y subcomités técnicos especializados.

Artículo 32. Tanto el Órgano de Gobierno como el titular de la entidad deberán proporcionar oportunamente a los comisarios públicos la información y documentación que requieran para el debido cumplimiento de sus funciones.

Artículo 34. El Órgano Interno de Control, tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

El Órgano Interno de Control, además de las tareas a que se refiere la fracción III del artículo 62 de la Ley, llevará a cabo o, en su caso, promoverá la realización de auditorías integrales que permitan verificar el desempeño general de las entidades, considerando para tal efecto sus objetivos, características específicas y recursos asignados, así como el contexto en el que desarrollan sus operaciones.

#### **4. Conformación de su patrimonio**

En este apartado se verá de manera enunciativa la legislación que hace mención del patrimonio de las entidades y que se describe de la siguiente manera; por parte de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala:

Artículo 17. La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

Con respecto a la Ley General de Bienes Nacionales señala:

Artículo 13. Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Artículo 116. Los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación que establece esta Ley, salvo aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

Las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la Ley Federal de

las Entidades Paraestatales, sin requerir autorización de la Secretaría. Tratándose de la enajenación de inmuebles propiedad de organismos descentralizados, se estará a lo dispuesto en el Artículo 117 de la presente Ley.

Los inmuebles propiedad de las entidades, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

Artículo 117. Los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, con excepción de los casos previstos en los párrafos siguientes de este Artículo, sólo podrán ser desincorporados del régimen de dominio público de la Federación para su enajenación, mediante acuerdo administrativo de la Secretaría que así lo determine.

Para la enajenación de aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados que no vengan utilizando directamente en el cumplimiento de su objeto, no se requerirá acuerdo administrativo de la Secretaría, siempre que previamente el organismo de que se trate, dictamine la no utilidad del bien para el cumplimiento de su objeto y cuente con la autorización de su órgano de gobierno para llevar a cabo la enajenación.

Los organismos descentralizados que tengan por objeto la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización de inmuebles, así como la regularización de la tenencia de la tierra y el desarrollo urbano y habitacional, podrán enajenar los que sean de su propiedad sin requerir previamente del acuerdo administrativo a que se refiere el primer párrafo de este Artículo.

Artículo 118. Los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo del Organismo Descentralizado de que se trate.

En alusión la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, tenemos que:

Artículo 2. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

...

VI. Los organismos descentralizados.

## 5. Extinción

De manera clara y precisa lo redacta el legislador en el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señalando lo siguiente:

Artículo 7o. Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Coordinadora Sectorial, según se determine en la ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador, quien realizará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación;
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;
- IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- V. Las demás inherentes a su función.

En síntesis decimos que los organismos descentralizados dentro de la legislación mexicana cuentan con las siguientes características:

Todos los organismos descentralizados son creados ya sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto propio del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal.

Cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, patrimonio, denominación objetos y actividad. Este régimen generalmente lo constituye su decreto de creación su Ley Orgánica; además, existen una serie de suposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados y cuya definición ha quedado asentada.

En cuanto a la personalidad jurídica propia de los organismos descentralizados, ésta le es otorgada al momento de su creación.

Son creados estrictamente por vías de un acuerdo político administrativo y por normas de derecho público, antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales; es decir, al contrario de otra figuras jurídicas colectivas en las que un grupo de personas físicas las organiza y dota del patrimonio, la creación de los organismos descentralizados se decide por la vía de la autoridad



y, es después de su decreto de creación que se conjunta el elemento personal y patrimonio.

Cuentan con una denominación que es la palabra o conjunto de palabras (siempre en español), que permite distinguir y diferenciar al organismo descentralizado de otras instituciones similares (cuando este caso se de), tanto a nivel nacional como internacional, esta denominación siempre estará provista en la acto de creación.

Su sede es un lugar físico (domicilio) preponderantemente un bien inmueble considerado dentro de los bienes de la federación, donde residen los órganos de decisión y dirección, en tanto que su ámbito territorial es el lugar o lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

La dirección, administración y representación estará a cargo de un cuerpo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y es quien decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este cuerpo colegiado tiene un número de competente variable así como de diferentes denominaciones, también se cuenta con un Órgano de representación unipersonal, pudiendo ser un Director General, Rector, Gerente General, sólo por mencionar algunos de los más conocidos.

La designación y la remoción de este organismo de representación unipersonal, en la mayoría de los casos, se hace por el Poder Ejecutivo, a través de la representación mayoritaria que tiene siempre el cuerpo colegiado.

La estructura interna de los organismos descentralizados está en función de la actividad a la que están destinados y de las necesidades de división de trabajo que se presente. Corresponde al Órgano de Gobierno de los organismos descentralizados aprobar la estructura básica así como las modificaciones que se presentan.

La consecuencia de tener personalidad jurídica propia, los organismos descentralizados, cuenta con patrimonios propios el cual esta constituido por el conjunto de bienes y derechos con que cuenta cada organismo descentralizado para el cabal cumplimiento de su objeto.

El objeto de los organismos descentralizados es diverso y esta supeditado a consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta al momento de su creación. La finalidad que busca el Estado con la creación de organismos descentralizados, es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

Por lo referente a su extinción se deberá somete a un inventario, a una auditoria y se levantará un acta entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo. La mayoría de los organismos descentralizados por las actividades a que se dedica y en función a su objeto de creación, están exentos del pago de impuestos Federales, Locales y Municipales.

**Capítulo III. El Comité  
Administrador del Programa  
Federal de Construcción de  
Escuelas (CAPFCE) como  
organismo descentralizado**

### CAPÍTULO III

#### **El Comité Administrador del Programa Federal de Escuelas (CAPFCE) como organismo descentralizado**

##### **1. Antecedentes**

Como ya quedó previamente establecido todo lo que engloba a un organismo descentralizado, sólo retomo la definición para posteriormente entrar de lleno con el organismo descentralizado y sobre el cual versa mi propuesta de un Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) motivo de este trabajo.

Recordemos que conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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.

Del vasto universo jurídico al cual podemos remitirnos para sustentar la existencia del Comité, lo podemos situar en la Relación de Entidades Paraestatales como organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública.

El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) es un organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, que desde su creación se ha caracterizado por adecuar sus funciones y estructura de organización a las necesidades cambiantes del sistema educativo nacional.

El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) nace jurídicamente mediante decreto de Ley que lo crea el día 10 de abril de 1944 en el Diario Oficial de la Federación, a la fecha solo ha sufrido un decreto de reforma a la Ley de fecha 21 de enero de 1985, y no fue sino hasta el 1° de abril de 1985 que se creó y expidió su Reglamento.

Su principal objetivo lo encontramos en el artículo 1° de su Ley que a la letra nos dice: El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tiene por objeto organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.

En 1944 el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) se integra como un Comité para realizar, de manera centralizada, las acciones necesarias para desarrollar la infraestructura física educativa, que hasta ese momento, estaba a cargo de varias instancias

gubernamentales. Asimismo, la planeación y la ejecución centralizada parecía la respuesta para obtener Economías a escala, desarrollar la capacidad de innovación en los procesos constructivos.

Mantener estándares elevados de calidad en los espacios educativos en todo el territorio nacional y solventar las necesidades derivadas del crecimiento demográfico acelerado y esfuerzos del gobierno federal por extender la cobertura de la educación a la mayor parte de la población.

En 1977 se inicia el proceso de Federalización de los programas de infraestructura física educativa con el establecimiento de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), a fin de transferir la responsabilidad de los programas de construcción de los niveles de primaria y secundaria a las administraciones estatales.

En 1985, el ejecutivo federal impulsa un decreto por el cual se modifican la ley y el reglamento del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), mismo que se reestructura para cumplir con las funciones que se le asignan. Adecuándose progresivamente "a una estrategia para descentralizar y transferir la realización de programas a los gobiernos de los estados y municipios".

En 1996 la Secretaría de Educación Pública presenta al Ejecutivo Federal el Acuerdo para la Federalización de las funciones del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. A partir de ese año, el proceso entra en una etapa definitiva, se suscriben convenios de descentralización con las entidades federativas y se crean los organismos estatales constructores de escuelas, con base en leyes locales, a los que se transfirieron los recursos materiales y financieros.

Desde el inicio del proceso de Federalización, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) asumió la responsabilidad del fortalecimiento institucional de la infraestructura educativa en los gobiernos estatales mediante acciones concretas de:

- Capacitación
- Supervisión y validación de obras
- Difusión de la normatividad
- Asesoría y apoyos diversos relacionados con la infraestructura física educativa
- Elaboración de proyectos
- Emisión de programas generales de obra y seguimiento a los mismos

Durante este el año de 2004, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) ha realizado una evaluación de los resultados de las acciones instrumentadas a partir de la Planeación Estratégica 2003. A raíz de este análisis se propusieron los proyectos estratégicos para el presente año, al tiempo que se redefinieron la Visión, Misión, y Valores.

Por ahora el proceso de planeación estratégica, esta enfocando esfuerzos a la concreción de proyectos estratégicos, con lo que ha de consolidar la presencia, prestigio y autoridad moral ganada a pulso en el ámbito nacional y un sin número de países en el extranjero, reposicionándonos como un organismo eficaz y moderno dentro del Sistema Educativo Nacional.

Por ello, se iniciado la implementación del Sistema de Gestión de Calidad que regirá la instrumentación de proyectos y actividades sustantivas, de acuerdo a los principios establecidos por la norma ISO 9001, y de la cual se ha obtenido la certificación en el pasado mes de marzo.

Asimismo es muy importante enaltecer el hecho de que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) mediante su Sistema de gestión de Calidad ha obtenido por vez primera la certificación de la norma ISO 9001:2000. Lo que representa que las actividades que se realizan por el Comité sean de calidad, es decir, que les sirvan a sus integrantes que son los clientes internos, al igual que a los Organismos estatales y otras áreas de la Secretaría de Educación Pública considerados los clientes externos.

La implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en una Institución de servicio público como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), proporciona servicios estandarizados y una retroalimentación permanente con los usuarios, entrando en el círculo virtuoso de la innovación y la mejora continua.

Asimismo han iniciado las gestiones necesarias para convertir al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en autoridad Certificada y Certificadora de la Infraestructura Física Educativa.

Los nuevos desafíos que se presentan son el reto de diseñar, construir y rehabilitar espacios educativos, aprovechando la experiencia adquirida a lo largo de estos casi 60 años y proyectarla con nuevos bríos hacia el futuro.

Aunado a lo anteriormente expuesto quiero recalcar el hecho que independientemente de que sea la construcción de escuelas y por ende la educación su objetivo primordial, es menester mío proponer un reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) del cual carece y que por el tipo de servicio que presenta es necesario que cuente con uno.

Con esto se busca seguir impulsando de la manera más efectiva posible los objetivos de la institución.

## **2. Marco normativo**

Dentro de este capítulo abordaremos la legislación aplicable al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y que da como resultado que cumpla con su objetivo específico.

El hecho de que enuncie dichos ordenamientos que conforman a la normatividad del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) no significa que sean los únicos ya que como sabemos siempre habrá (en algunos casos supletoriamente) necesidad de recurrir a otro en mayor o menor escala jerárquica dependiendo su lugar dentro del mismo.

El marco jurídico del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) se integra de la siguiente manera:

Normatividad del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)

1. Ley que Crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
2. Reglamento de la Ley que Crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
3. Reglamento del Comité de Información del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).
4. Reglamento del Comité de Adquisiciones del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).
5. Reglamento del Comité de Bienes Muebles del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Normatividad relacionada con el quehacer del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE):

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Ley Federal de Entidades Paraestatales
4. Ley General de Educación
5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.



7. Ley General de Bienes Nacionales.
8. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
9. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
10. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
11. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
12. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
13. Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
14. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
15. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
16. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
17. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para el primer caso encontramos que de manera muy concreta establece para que fue creado el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), la conformación de su patrimonio, la planeación del desarrollo educativo, la descentralización de sus funciones a los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como que el Ejecutivo es quien expide su Reglamento a la Ley.

El Reglamento nos habla de su objeto de creación y emisión de normas técnicas respectivas, su manera de operarse, la manera de administrarse, quienes integran al Comité y cuales son sus funciones generales más no específicas debido a que estas serán establecidas y aprobadas por la Junta de Gobierno. Asimismo la coordinación que existe entre este organismo y la Secretaría de Educación Pública a efecto de recoger las recomendaciones para la construcción, equipamiento y habilitación de los espacios educativos. Por último la relación laboral que específicamente recae sobre al apartado B del artículo 123 constitucional al igual que por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, como se dijo anteriormente debemos tener en consideración a otras fuentes normativas que otorguen muchas más facilidades para cumplir sus cometidos. Es por ello que no solo podemos decir que los ya anteriormente

señalados no necesiten de otros, por ello se unen a la lista los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública.
- Criterios para la solventación o baja definitiva de las observaciones relevantes determinadas por las instancias fiscalizadoras dependientes de la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo (hoy en día Secretaría de la Función Pública) y despachos externos.
- Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

La idea general de manejar todo este marco normativo es tener la base de cómo actuar conforme a un caso concreto, como veremos más adelante, la organización y competencias específicas de quienes integran al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por ello no se debe ni se puede limitar el accionar legal con unas cuantas leyes si bien es cierto que en repetidas ocasiones hemos dejado en claro el objeto del trabajo así lo es el objeto del Comité.

### **3. Organización y competencias**

Modelo de Organismo Descentralizado conforme a la Ley Federal de las Empresas Paraestatales y su Reglamento.

Organismo Descentralizado: Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

1. Se crea por decreto el día 10 de abril de 1944 en el Diario Oficial de la Federación. Su principal objetivo lo encontramos en la Ley que lo expide en específico en su artículo 1 que a la letra nos dice: El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tiene por objeto organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.
2. Tiene régimen jurídico propio, es de exclusiva jurisdicción federal y las controversias en que sea parte, serán competencia de los Tribunales Federales.
3. Tiene personalidad jurídica propia que le fue otorgado mediante un acto legislativo, en su artículo 1 mediante el decreto que crea al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas de fecha 10 de abril de 1944.
4. Denominación y/o nombre social: COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS.



5. Domicilio: Vito Alessio Robles No. 380, Col. Florida, Delegación Álvaro Obregón, México D.F., C.P. 01030.

6. Cuenta con Órganos de Dirección Administración y Representación.

7. Su estructura administrativa interna esta formada por:

- a. Una Junta de Gobierno.
- b. Una Dirección General.
- c. Subdirecciones Administrativas.
- d. Gerencias Administrativas.
- e. Un Órgano Interno de control.

8. Cuenta con patrimonio propio tal y como lo dice en su artículo 2 del Reglamento.

El Patrimonio del organismo estará formado:

- I. Con los bienes inmuebles, muebles y derechos de uso y aprovechamiento que el Gobierno Federal le asigne o le donen los Gobiernos de los Estados de la República, los Municipios o los particulares;
- II. Con las cantidades que al efecto se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en la de las Entidades Federativas, de los Municipios y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, y
- III. Con los bienes e ingresos que obtengan por cualquier otro concepto.

9. Su objeto. Organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.

10. La finalidad es la siguiente.- El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) es un organismo descentralizado, creado por el gobierno federal para promover, planear, diseñar, dirigir y administrar la construcción de escuelas oficiales, en los diversos niveles educativos, en todo el territorio nacional.

11. En cuanto a su régimen fiscal el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), queda exento del pago de los Impuestos Sobre la Renta y sobre ingresos mercantiles.

### **3.1 Junta de Gobierno**

La Junta de Gobierno es el órgano responsable de fijar las políticas, programas objetivos y metas del organismo, así como evaluar sus resultados operativos, administrativos y financieros y, en general, el desarrollo de sus actividades

sustantivas, bajo los lineamientos que sobre el particular establezca la Secretaría de Educación Pública, como coordinador del sector.

Se organiza de la siguiente manera:

- a) El Secretario de Educación Pública, quien la presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
- b) El Subsecretario de Planeación Educativa, quien fungirá como Vicepresidente;
- c) Un representante de la Secretaría de Economía;
- d) Un representante del Gobierno del Distrito Federal, que será el secretario que designe al efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- e) Un Comisario designado por la Secretaría de la Función Pública que actúa como órgano de vigilancia en los términos legales procedentes, participa con voz, pero sin voto, en las sesiones de dicha Junta, y
- f) Un representante del Órgano Interno de Control del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Por cada representante propietario se designará un suplente.

La Junta de Gobierno designa a un Secretario Técnico, quien asiste a las sesiones de la misma con voz, pero sin voto, y al que le corresponde preparar y enviar a los miembros de la Junta de Gobierno la documentación sobre los asuntos a tratar en las sesiones, así como levantar y autorizar conjuntamente con el Presidente de la referida Junta, una vez aprobadas, las actas respectivas, asentándolas en el libro correspondiente.

La Junta de Gobierno cuenta con las siguientes competencias:

- a) Establece las políticas generales para el desarrollo de las actividades del Comité;
- b) Aprueba, supervisa y evalúa los planes y programas del Comité;
- c) Examina y aprueba el anteproyecto del presupuesto anual de egresos del organismo y la estimación de ingresos correspondientes;
- d) Aprueba el manual de Organización y Operación del Organismo, así como los demás instrumentos normativos internos que deban regir en él;
- e) Conoce los dictámenes correspondientes que emite el comisario respecto de cada ejercicio y adoptar, en su caso, las medidas conducentes, y

- f) Ejerce las demás funciones que, en su calidad de órgano supremo del gobierno del organismo, le encomienden otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

### **3.2 Dirección General**

El Director General es designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Educación Pública y tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Dirige técnica y administrativamente al Comité;
- b) Representa jurídicamente al Comité y actúa como mandatario general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, pudiendo sustituir y delegar este mandato en uno o más apoderados;
- c) Celebra todos los contratos y convenios, así como los actos jurídicos de dominio y administración, necesarios para el funcionamiento del Comité;
- d) Ejecuta los acuerdos de la Junta de Gobierno e Informar a ésta sobre su cumplimiento;
- e) Presenta a la Junta de Gobierno el programa anual de inversiones del organismo, el anteproyecto de presupuesto anual de egresos y el correspondiente programa anual de actividades;
- f) Somete al a Junta de Gobierno los informes bimestrales y anuales de actividades, así como los estados financieros correspondientes a cada ejercicio;
- g) Elabora y propone a la Junta de Gobierno el Manual de Organización y operación del organismo, así como los demás instrumentos normativos internos que deban regir en él;
- h) Propone a la Junta de Gobierno la designación y remoción de los subdirectores, gerentes y del titular del Órgano Interno de Control.
- i) Designa y remueve al demás personal del Comité;
- j) Integra, convoca y preside la Comisión Interna de Administración y Programación del Comité, y
- k) Realiza las demás funciones que se requieran para el mejor ejercicio de las menciones anteriores, así como todas aquellas que le sean encomendadas por disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

### **3.3 Subdirecciones**

El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en la actualidad esta integrado por dos Subdirecciones la Técnica y la Administrativa. La primera esta integrada por las Gerencias de: Programación y evaluación Técnica, Normas y Proyectos y Calidad, Formación y Certificación; la Subdirección Administrativa esta integrada por las Gerencias de: Finanzas, Innovación Administrativa, Recursos Materiales e Informática.

En términos generales le corresponde a los Subdirectores, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia:

- a) Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se les vinculen;
- b) Interviene en la elaboración de los proyectos del programa de inversiones en obras y del presupuesto anual de operación, así como vigilar el cumplimiento de los programas y metas establecidas;
- c) Acuerda con el Director General el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad y le informa oportunamente sobre los mismos;
- d) Cuida el debido cumplimiento de las normas y especificaciones legales, técnicas y administrativas aplicables al funcionamiento del organismo, por parte de las unidades bajo su responsabilidad;
- e) Propone las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo a su cargo, así como planear su reorganización cuando se estime conveniente, y
- f) En lo general, auxilia al Director General en el trámite y atención de los asuntos de su competencia conforme a la organización del Comité.

### **3.4 Gerencias**

Es importante hacer notar que al inicio de sus funciones el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), contaba con 14 Gerencias, sin embargo, el paso de los años, las nuevas administraciones fueron acoplado mejor la organización de las unidades administrativas. Es por eso que muchas Gerencias fueron incorporadas y, en otros casos cambiaron de nombre o simplemente desaparecieron.

Es importante el hacer mención que todas en conjunto son parte importante para el buen funcionamiento del Comité, que sin éstas no cumpliría sus cometidos y objetivos para el cual fue creado el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Actualmente se cuenta con ocho Gerencias, de las cuales por cuestiones a esta obra más interesan son las de Asuntos jurídicos, Finanzas y del mismo modo el Órgano Interno de Control, que son el objeto principal para mi propuesto del Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

El Director General, para el estudio, la planeación y el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia de las siguientes unidades administrativas:

I. Gerencia de:

1. Asuntos Jurídicos;
2. Calidad, Formación y Certificación;
3. Finanzas;
4. Informática;
5. Innovación Administrativa;
6. Normas y Proyectos;
7. Programación y Evaluación Técnica, y
8. Recursos materiales.

II.- Coordinación Técnica.

Todas y cada una de las Gerencias tiene las siguientes competencias:

- a) Realiza actividades sustantivas de apoyo al organismo;
- b) Planea, programa, dirige, controla y evalúa el desempeño de las labores encomendadas;
- c) Formula los proyectos de programas y presupuestos relativos;
- d) Cuida el debido cumplimiento de las normas y especificaciones legales, técnicas y administrativas aplicables al funcionamiento del organismo;
- e) Coordina sus actividades con las demás Gerencias y/o Unidades Administrativas;
- f) Acuerda con el Director General y con los Subdirectores, en los términos que establezcan los Manuales que al efecto se expidan, el despacho de los asuntos encomendados, y
- g) En lo general, auxilia al Director General y a los Subdirectores en el trámite y atención de los asuntos de competencia del Comité.

Para la Coordinación Técnica de la Dirección General sus competencias se describen a continuación;

- a) Apoyar a la Dirección General en el desarrollo de las sesiones de la Junta de Gobierno;
- b) Fungir como Prosecretario en el Órgano de Gobierno del Organismo;
- c) Coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los Acuerdos de la Junta de Gobierno y Vocalías del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE);
- d) Planear y coordinar la participación de los representantes de la Dirección General y dar seguimiento a la ejecución de los acuerdos establecidos en las Juntas de Gobierno de los Organismos Estatales de Construcción de Escuelas de las entidades federativas;
- e) Desarrollar los programas de acción para impulsar la representación de México a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), como experto en materia de Infraestructura Física Educativa e Innovaciones Tecnológicas de los espacios educativos de calidad ante los Organismos Nacionales e Internacionales, así como Instituciones de América Latina;
- f) Diseñar y desarrollar las estrategias de vinculación con los Organismos Nacionales e internacionales, públicos o privados, de la sociedad civil o de grupos de interés que le permitan al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), asumir la representación del país como experto en la materia de infraestructura escolar, en todos los programas, Comités y/o foros que así lo requieran;
- g) Localizar y gestionar financiamientos alternativos, que coadyuven a mejorar la calidad de los espacios educativos. Planear la estrategia para concertar con los organismos de los sectores público, privado y social su participación, colaboración y aportaciones en programas de infraestructura educativa;
- h) Establecer los mecanismos y estrategias que nos permitan tener una adecuada y permanente comunicación interna, externa con nuestras cabezas de sector, usuarios y ciudadanía, informar periódicamente al Director General las actividades a su cargo, y
- i) Desarrollar todas las demás actividades que le sean encomendadas por el Director General.



### 3.5 El Órgano Interno de Control

Es una de las tres unidades administrativas pilares a mi propuesta, es también aquella que dará el visto bueno a la dictaminación de los créditos, lo que significa que no por ello tenga mayor e menor relevancia a las demás, simplemente que si en el ámbito federal existe una dependencia reguladora de vigilar las políticas para su correcta aplicación, es necesario que sé de manera interna al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

El Órgano Interno de Control tiene como objetivo apoyar a la función directiva de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, a través de la fiscalización de la gestión administrativa.

La vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y el seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo; a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvando a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Las competencias encargadas al Órgano Interno de Control, son las que se enumeran a continuación:

- a) Coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;
- b) Clasificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que compete conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades;
- c) Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al C. Secretario de Ramo;
- d) Expedir la certificación de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de que se trate;
- e) Coordinar, supervisar y coadyuvar, en el ámbito de su competencia, a la implantación y operación del sistema integral de control gubernamental. Así como proponer a la superioridad las normas y lineamientos que al efecto se requieran. Vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría de la Función Pública, así como aquellas que regulan el

funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

- f) Coordinar y supervisar la programación y realización de auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo, así como informar a la Secretaría de la Función Pública el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta, la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;
- g) Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República. Y comunicar a éstos el dictamen para que reconozca, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente, y
- h) Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y proporcionar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias.



**Capítulo IV. Las cuentas  
incobrables o de cobro  
incosteable a favor del  
Comité Administrador del  
Programa Federal de  
Construcción de Escuelas  
(CAPFCE)**

## CAPÍTULO IV

### **Las Cuentas Incobrables o de Cobro Incosteable a favor del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)**

#### **1. Concepto**

Para dar paso al cuarto y último capítulo del presente trabajo, daremos una noción del porque se dan las cuentas incobrables, es decir, de sentar las bases de lo que en un futuro será considerada una cuenta incobrable. Posteriormente se darán algunas definiciones.

La estimación de cuentas incobrables se hace con cargo a una cuenta de operación para disminuir los ingresos equitativamente y por medio del abono se juste al saldo total de las cuentas por cobrar para conocerse el que se estime efectivamente cobrado. Por medio de esta aplicación los estados financieros mostrarán los rendimientos y la situación financiera de la empresa más cerca a la verdad.

La estimación a que se alude se clasifica en el estado de pérdidas y ganancias, y opera disminuyendo las ventas brutas del ejercicio.

El significado de la estimación de cuentas incobrables se ha interpretado como una retención de utilidades obtenidas en el ejercicio; tales utilidades servirán para soportar las pérdidas que sufrieron en las cuentas al cobro.

El problema se encuentra en la estimación periódica de los rendimientos cuando las ventas se efectúan en un ejercicio y su importe ha de cobrarse en otro.

Existen clientes que no cumplen sus compromisos ya sea por insolvencia económica o bien por razones de índole moral. Clientes que ala fecha de venderles disfrutan de una situación favorable, pueden verse obligados a suspender sus pagos y quizá hasta abandonar sus negocios por causas que están fuera de su control.

La estimación para cuentas incobrables se crea por la seguridad de que la pérdida es real aunque su importe no pueda estimarse con exactitud.

La estimación para cuentas incobrables no representa utilidades retenidas ni retención de ingresos. Esta cuenta representa la parte del saldo de las cuentas por cobrar se estiman carecen de valor para el negocio por juzgarse de cobro dudoso, es decir, constituyéndose el cargo en una cuenta, la cual corrige los ingresos brutos del ejercicio para determinar los ingresos que se estiman serán realmente obtenidos.

## Elementos y características del crédito.

- a. La existencia de ciertos bienes;
- b. La transferencia de ellos, o de su disposición jurídica, de su titular a otra persona (la que los disfruta);
- c. El lapso de tiempo durante el que se usan esos bienes y la obligación de restituirlos a los mismos con el pago, con el pago de la cantidad pactada por su uso, y
- d. La confianza.

### 1.1 Incobrabilidad

Los cargos por incobrabilidad en cuentas a cobrar resultan de la concreción (real o estimada) de riesgos que en su momento debieron ser tomadas en cuenta para definir los cargos por intereses. Las tasas de interés varían en función de los riesgos crediticios asumidos por los acreedores.

Por lo tanto, tales cargos deberían presentarse en el mismo sector del estado de resultados que los intereses que devengan de las cuentas a cobrar. O sea, como resultados financieros y no como gastos administrativos o de comercialización.<sup>1</sup>

Este término es más bien enfocado hacia la contabilidad y es por ello que daremos algunas definiciones para entender mejor lo ya enunciado.

**Cuentas por cobrar.** Los créditos a cargo de deudores, que continuamente se convierten o pueden convertirse en bienes y valores más líquidos o disponibles, tales como efectivo, aceptaciones, etc. Y que por o tanto, puede esperarse que sean cobrados.<sup>2</sup>

**Créditos incobrables:** cuenta de resultados en la que se debitan los montos de los créditos considerados incobrables contra un a previsión creada a tal efecto o contra la cuenta en la cual se origina la incobrabilidad.<sup>3</sup>

Las cuentas y documentos por cobrar constituyen derechos contra los deudores de la empresa. Se deben separar en cuanto a origen:

1. Clientes;
2. Empresas matriz y subsidiarias;
3. Otras empresas afiliadas y

<sup>1</sup> FLOWER NEWTON, Enrique, Contabilidad Superior, tomo II, ediciones MACCHI, Buenos Aires, 1993, p. 1040.

<sup>2</sup> MANCERA HERMANOS, Contadores Públicos. Terminología del contador, 1ª edición, Editorial Banca y Comercio, S.A. México, 1999, p. 109.

<sup>3</sup> Diccionario contable y comercial, O-Greco -A.Godoy. Valleta Ediciones, Buenos Aires, 1999, p. 214.

4. Ciertas partes internas como directores, empleados y los principales accionistas. El término cuentas por cobrar se aplica a los saldos a cargo de los clientes que no están soportando con datos escritos.<sup>4</sup>

## 2. El procedimiento actual

Hoy en día existen unas reglas y normas para la dictaminación de las cuentas incobrables e incosteables y que hasta ahora, son el único sustento legal que permite a la Gerencia de Asuntos Jurídicos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) hacer un diagnóstico dictaminatorio del tipo de crédito que se requiera dar de baja.

En primer lugar, la Gerencia de Finanzas es la encargada en detectar alguna cuenta incobrable, acto seguido, se encarga de integrar un expediente el cual debe contener:

- a. Póliza de cheque o diario, donde se originó el crédito.
- b. Recibos formados por el deudor.
- c. Requerimientos de pago.
- d. Estado de cuenta donde aparezca el saldo que adeuda.
- e. En su caso, documento con la no localización del deudor.

En segundo lugar, La Gerencia de Asuntos Jurídicos recibe dicho expediente, específicamente la Subgerencia de lo Administrativo quien será la encargada de dictaminar que el expediente contenga los documentos anteriormente señalados, de lo contrario será devuelto hasta que tenga el mínimo de documentos indispensables para su dictaminación.

Acto seguido será el de enviar la dictaminación al Órgano Interno de Control.

En tercer lugar, el Órgano Interno de Control es quien valida el dictamen hecho por la Subgerencia de lo Administrativo que a su vez mediante oficio firmado por el Gerente de Asuntos Jurídicos lo valida y éste lo envía al Director General.

Por último, el Director General recibe el expediente integrado, dictaminado y validado para que éste de nueva cuenta lo apruebe o de lo contrario lo ponga a consideración de la Junta de Gobierno para que lo apruebe o deseche y se tenga que iniciar todo el proceso.

Una vez aprobado el expediente se queda bajo la guarda y custodia de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, preferentemente la anteriormente enunciada la Subgerencia de lo Administrativo.

---

<sup>4</sup> SIDNEY DAVIDSON, Biblioteca Mc Graw Hill de Contabilidad, 3ª edición, (11ª edición en español), tomo 1, México, 1990, p. 2-26.

La dictaminación nace del principio de fundamentar y motivar el dictamen, recordemos que todo acto administrativo debe caer dentro de estas características (ser fundado y motivado) ya que sin esto no estaríamos en posibilidad de cumplir el cometido.

Para la dictaminación no existe un tiempo estimado para su desahogo cada caso en lo particular necesita y debe ser analizado y estudiado conforme al o los documentos que contenga el expediente al igual que la cantidad, del mismo modo el procedimiento marcado por las normas y reglas que hasta hoy regulan las dictaminaciones.

### **3. La falta de un Comité Dictaminador de Cuentas Incobrables**

Como hemos visto el procedimiento actual carece de un sustento legal con mucha mayor fuerza y más aun la que puede otorgar un la creación de un Comité.

Algunas de las razones de que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) necesite de un Comité Dictaminador de Cuentas Incobrables son que existen conceptos pagados no comprobados a los contratistas que a la fecha son los que generan adeudos, es decir, anteriormente el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) contaba con Jefaturas de Zona, al momento de necesitar los servicios de contratistas, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) extendía recursos financieros de más y que estos en su momento nunca fueron comprobados lo que a la fecha significa adeudos en las arcas del organismo.

Otra de las razones es que anteriormente si algún funcionario del Organismo necesitaba ser enviado al interior del país, éste recibía viáticos los cuales no comprobaba, esta es otra forma de tener adeudos en los dineros del organismo.

Luego entonces, la falta del Comité Dictaminador de Cuentas Incobrables es precisamente eliminar todo adeudo contraído anteriormente con contratistas o funcionarios del mismo organismo para que la contabilidad del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) se encuentre libre de adeudos.

Estoy seguro de que con la entrada de este Comité Dictaminador de Cuentas Incobrables se solventarían estas cuentas por cobrar a favor del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) lo que reflejaría la sanidad en sus finanzas.

#### **4. Propuesta de un “Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)”**

De la basta legislación mexicana que integra nuestro sistema jurídico mexicano encontramos el Reglamento, del cual su importancia es por demás necesaria para el Estado de Derecho, asimismo éste marca la pauta para la aplicación de la Ley sustantiva, dejando al particular su exacta observancia, recayendo la facultad reglamentaria en la figura del Presidente de la República como lo marca el artículo 89, fracción I, de nuestra carta magna.

Este cuerpo normativo, de manera particular y en similitud con la Ley contiene una suma de normas obligatorias, generales, abstractas y coercibles.

La búsqueda que hasta ahora ha llevado este trabajo por lo que al Reglamento corresponde, se centra en dos vertientes: la primera, radica en la necesidad de ampliar la base jurídica del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en relación específica a los créditos considerados incobrables o de crédito incosteable a su favor, ya que como hasta ahora se ha demostrado carece de dicha regulación que aceleraría más la dictaminación de dichos créditos; por otra parte, su aprobación y expedición de dicho Reglamento, solventaría y regularía de forma más amplia y efectiva los créditos considerados incobrables o de crédito incosteable a su favor.

Como debe ser del conocimiento, el hecho de mi propuesta debe de tener un sustento jurídico que a su vez deberá ser del conocimiento público por lo que, a continuación refiero las normas jurídicas las cuales son Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que son su sustento jurídico.

Dentro de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, tenemos los siguientes artículos que son:

El primer párrafo del artículo 39 nos dice que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

El artículo 40 dice que la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la



ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

El artículo 41 señala que las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy en día Secretaría de Economía), con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

A su vez, la Secretaría de Programación y Presupuesto, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relacionada con estas mismas materias en la forma y con la periodicidad que al efecto convengan.

El artículo 42 dice que la Secretaría de Programación y Presupuesto girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.

En el primer párrafo del artículo 43 dice que: los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

Por último el artículo 44 dice que: en las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos, en aquellas entidades paraestatales que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen.

Por parte de la Ley de Procedimiento Administrativo nos remite a los siguientes artículos que menciono a continuación:

Artículo 33. Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea

titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Artículo 34. Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos a que se refiere el artículo anterior.

En cuanto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que continuación señala en su artículo 58, fracciones I y X lo siguiente:

Artículo 58. Los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

...

X. Autorizar la creación de Comités de apoyo;

A continuación presento la parte medular de mi Tesis que es la creación por medio de un Reglamento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) ya tan anunciado anteriormente.



**ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO DEL COMITÉ DE CUENTAS  
INCOBRABLES DEL COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL  
DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS**

		<b>ARTÍCULOS</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>DISPOSICIONES GENERALES</b>	<b>1° al 2°</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>DEL TIPO DE CRÉDITOS</b>	<b>3° al 5°</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ</b>	<b>6° al 8°</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>OPERACIÓN DEL COMITÉ</b>	<b>9° AL 10</b>
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>PROCEDIMIENTO PARA LA CANCELACIÓN DE CUENTAS</b>	<b>11 al 31</b>
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ</b>	<b>32 al 34</b>
<b>ARTÍCULO TRANSITORIO</b>		

# REGLAMENTO DEL COMITÉ DE CUENTAS INCOBRABLES DEL COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS

## CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1º.** El presente Reglamento tiene como propósito establecer la organización y funcionamiento del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, cuyo objeto será establecer el procedimiento para la participación de las diferentes áreas que intervienen en la determinación y cancelación de créditos incobrables o de cobro incosteable, adecuar y agilizar el procedimiento a seguir para determinar y regularizar cuentas de difícil recuperación así como fortalecer y dar continuidad a las acciones de cancelación de créditos incobrables o de cobro incosteable que realiza el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, a efecto de presentar estados financieros con cuentas depuradas.

**Artículo 2º.** Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

- I. **CAPFCE:** Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas;
- II. **Comité:** El Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas;
- III. **GAJ:** Gerencia de Asuntos Jurídicos;
- IV. **GF:** Gerencia de Finanzas, y
- V. **OIC:** Órgano Interno de Control.

## CAPÍTULO II DEL TIPO DE CRÉDITOS

**Artículo 3º.** Se consideran créditos incobrables aquellos a los que el CAPFCE no hubiere realizado acciones legales en contra de su deudor para regularizar su pago dentro de los términos establecidos por la Ley y que, por consiguiente, concurren los supuestos jurídicos de caducidad o prescripción.

También se reputan como créditos incobrables los que están a cargo de personas insolventes o sin localización, o que tratándose de personas físicas hubieren fallecido sin bienes susceptibles de embargo.

**Artículo 4º.** Se consideran créditos de cobro incosteable, aquellos cuyos honorarios y gastos de recuperación no sean legalmente exigibles al deudor y su cuantía sea superior al monto del adeudo.

**Artículo 5º.** La aplicación e interpretación del presente Reglamento corresponde al Comité.

### **CAPÍTULO III INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ**

**Artículo 6º.** El Comité estará integrado por los siguientes miembros:

- I. El Titular de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, quien será el secretario ejecutivo;
- II. El Titular de la Gerencia de Finanzas, quien será el vocal y
- III. El Titular del Órgano Interno de Control en el CAPFCE, quien lo presidirá.

Los miembros del Comité sólo podrán ser suplidos en sus funciones por servidores públicos designados específicamente por el miembro titular del Comité, quienes deberán tener un rango inmediato inferior a éste.

Para sesionar se requerirá la presencia de todos los miembros del Comité. En caso de que alguno de los miembros del Comité o su respectivo suplente no asistieran a la sesión, se convocará a otra dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, para tratar los asuntos correspondientes.

**Artículo 7º.** El Comité se abstendrá de invitar a sus sesiones, a servidores públicos del CAPFCE, para el desahogo de asuntos específicos esto debido a la naturaleza de los asuntos a tratar, salvo lo dispuesto en la fracción V, del artículo 31 del presente Reglamento.

**Artículo 8º.** El Comité será presidido por el Titular del Órgano Interno de Control, como integrante de dicho órgano colegiado, en los términos de la fracción III del artículo 6 de este Reglamento.

### **CAPÍTULO IV FUNCIONES DEL COMITÉ**

**Artículo 9º.** El Comité tendrá las funciones siguientes:

- I. Establecer el procedimiento para la participación de las diferentes áreas que intervienen en la determinación y cancelación de créditos incobrables o de cobro incosteable;

- II. Adecuar y agilizar el procedimiento a seguir para determinar y regularizar cuentas de difícil recuperación;
- III. Fortalecer y dar continuidad a las acciones de cancelación de créditos incobrables o de cobro incosteable que realiza el CAPFCE, a efecto de presentar estados financieros con cuentas depuradas, y
- IV. Acatar en sus términos las resoluciones que emita la Honorable Junta de Gobierno y proveer lo necesario para darles cumplimiento.

**Artículo 10.** La información y documentación que se somete a consideración del Comité será de la exclusiva responsabilidad del área que las formule.

## **CAPÍTULO V OPERACIÓN DEL COMITÉ**

**Artículo 11.** El Comité sesionará con la presencia de todos sus miembros cuando menos una vez cada mes a solicitud del OIC.

**Artículo 12.** Para la celebración de las sesiones del Comité, el OIC enviará a sus miembros la convocatoria y el orden del día correspondiente, con una anticipación de cinco días hábiles, indicando la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo.

**Artículo 13.** De cada sesión que celebre el Comité se deberá levantar un acta que contendrá el orden del día, el nombre y el cargo de los asistentes a la sesión, el desarrollo de la reunión y los acuerdos tomados en la misma.

Asimismo, deberán quedar asentados en el acta los nombres de los responsables de la ejecución de los acuerdos que se tomen, y en su caso, los plazos para su cumplimiento.

**Artículo 14.** Para declarar una cuenta como incobrable o de de cobro incosteable, se requiere de la comprobación de acciones y gestiones de cobro, que demuestren la incobrabilidad o incosteabilidad de recuperación.

**Artículo 15.** La Honorable Junta de Gobierno del CAPFCE tendrá las facultades para autorizar o ratificar la cancelación de los dictámenes emitidos por el Comité.

**Artículo 16.** El Comité establecerá el procedimiento para dar de baja, en los registros contables, las cuentas incobrables, de conformidad con las actas de cancelación o ratificación correspondientes.

## **CAPÍTULO VI PROCEDIMIENTO PARA LA CANCELACIÓN DE CUENTAS**

**Artículo 17.** Para promover la cancelación en los registros contables de los créditos tipificados en los artículos anteriores, se integrará un expediente por todos los créditos a cargo de un mismo deudor, mediante la documentación autógrafa o certificada en la que conste la determinación de los créditos y las constancias de los procedimientos judiciales o extrajudiciales que se hubieren seguido ineficazmente y que demuestren la imposibilidad de cobro.

La documentación aludida, según el caso, consistirá en lo siguiente:

- I. La que compruebe la no localización del deudor, así como la antigüedad del saldo;
- II. Certificado del Registro Público de la Propiedad correspondiente, de conformidad con el domicilio de la persona física o moral, en la que conste que no existen bienes inscritos como propiedad del deudor;
- III. Copia certificada del acta de defunción del deudor y, en el caso de personas morales, certificado de registro público de comercio donde se hace constar su liquidación, fusión quiebra o extinción;
- IV. Dictamen del Comité, ya sea por caducidad prescripción, y
- V. Para créditos de cobro incosteable, detalle de gastos que sería necesario erogar para hacer efectivo del adeudo, con explicación justificativa de los actos que la originen.

**Artículo 18.** Los expedientes se integrarán con la documentación siguiente:

- I. Tratándose de créditos cuyo monto total sea el equivalente a un día de salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal y área metropolitana elevado al año, con el documento a que se refiere el artículo 23, fracción I;
- II. Para los demás casos los expedientes se integrarán con las constancias a que se refieren las fracciones II y III del artículo precedente;
- III. En el caso de caducidad o prescripción del dictamen hecho por el Comité, y
- IV. En los casos a que se refiere la fracción V del artículo 23, el documento o los documentos que acrediten la incosteabilidad del cobro.

**Artículo 19.** Estos expedientes serán integrados por el Comité, quienes emitirán el dictamen y será el mismo que los turne a la Honorable Junta de Gobierno en su próxima sesión, ésta revisará su correcta conformación y emitirá su resolución de cancelación del crédito por tener esa facultad dentro de sus competencias.

Asimismo podrá devolverla por la no correcta integración y/o dictaminación del expediente y del crédito, teniendo el Comité que volver a presentar el dictamen para la próxima reunión de la Junta hasta su depuración.

**Artículo 20.** Para efecto de la integración del expediente es imprescindible que siempre se tenga un estado de cuenta y/o analítico de movimientos ya sea en original o copia certificada.

**Artículo 21.** Como caso de excepción, tratándose de créditos incluidos o no en registros contables, donde por razones de costo resulte inconveniente o se haya agotado la posibilidad de documentos que determina este Reglamento, para la integración del expediente que emita el Comité, podrá considerar e incorporar actas circunstanciadas, elaboradas por el Comité y con el visto bueno del Director General del CAPFCE; completando dicho expediente, se le dará continuidad al procedimiento establecido.

**Artículo 22.** Una vez que el Comité determine las cuentas que presentan problemas de recuperación, se deberán realizar las siguientes acciones:

- I. Determinar el estado de cuenta de los elementos suficientes que precisen el adeudo real;
- II. Requerir el pago por escrito dando un plazo de 72 horas, y
- III. Visitar al deudor en el domicilio manifestado con el contrato, para hacer de su conocimiento el adeudo, requiriéndole el pago.

De estas acciones, deberá obtenerse los documentos que acrediten las gestiones realizadas.

**Artículo 23.** El Comité, integrará el expediente con la documentación que soporte el monto del adeudo, el cual deberá contener:

- I. Póliza cheque o de diario donde se originó el crédito, en su defecto copia certificada del documento;
- II. Recibos u otros documentos firmados por el deudor, que acrediten la entrega del bien no amortizado, en su defecto copia certificada del o los documentos;

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



- III. Requerimientos de pago girados al deudor, en su defecto copia certificada del o los documentos;
- IV. Estado de cuenta donde aparece el saldo no amortizado, en su defecto copia certificada de los documentos, y
- V. En su caso, documento que certifique la no localización del deudor.

**Artículo 24.** El Comité analizará la documentación y evaluará las gestiones realizadas, a efecto de determinar la situación del adeudo.

**Artículo 25.** De considerar el Comité la procedencia del adeudo, procederá mediante la GAJ a realizar las gestiones extrajudiciales o judiciales correspondientes a fin de extinguir el adeudo.

**Artículo 26.** En el supuesto de que las acciones del artículo anterior resultaren negativas, la misma GAJ emitirá conclusiones correspondientes y serán entregadas al Comité para su estudio y observación.

**Artículo 27.** Acto seguido al desahogo del informe presentado al Comité, éste, revisará la existencia de los documentos necesarios para respaldar la incobrabilidad de la cuenta y que además, estén integrados conforme al artículo 16 del presente Reglamento en base a lo siguiente:

- I. Si el monto total del adeudo equivale a un día de salario mínimo general de la zona económica del Distrito Federal elevado al año, deberá tener la constancia de no localización del deudor;
- II. Cuando el cobro del adeudo es incosteable, se requiere detalle de los gastos que sería necesario erogar en la ejecución de gestiones para la posible recuperación, y
- III. En los demás casos los expedientes deberán contener:
  - a) Certificado del Registro Público de la Propiedad y Comercio correspondiente, en el que conste que no existen bienes inscritos como propiedad del deudor, y
  - b) Documentación que compruebe la búsqueda infructuosa para los casos que señala la fracción III, del artículo 17 a que se refiere: copia certificada del acta de defunción del deudor y, en su caso, de personas morales, certificado del Registro Público de la Propiedad y Comercio donde se hace constar su liquidación, fusión, quiebra o extinción.

**Artículo 28.** Para cancelar los créditos el Comité se basará en lo siguiente:

- I. Si el monto de la cuenta no excede del equivalente a un día de salario mínimo de la zona relativa al Distrito Federal elevado al año, será autorizada su cancelación por el Comité, quien a su vez lo presentará a la Honorable Junta de Gobierno del CAPFCE para su ratificación, y
- II. Las cuentas que rebasen el citado monto, las presentará el Comité a los integrantes de la Honorable Junta de Gobierno para su dictamen y acuerdos que procedan.

**Artículo 29.** Cuando el acuerdo de autorización o ratificación proceda, será turnado a la GF para que en los términos de su competencia aplique el importe de las cuentas canceladas contra la reserva para cuentas incobrables.

**Artículo 30.** El Comité por medio del OIC deberá a su vez informar a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cancelación de cuentas incobrables del CAPFCE.

El titular del OIC deberá contar con la evidencia suficiente que avale las acciones adoptivas para corregir las deficiencias observadas y prevenir su recurrencia, asegurándose que se haya logrado una resolución adecuada, que redunde en la mejora de los sistemas de control para promover la economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Dicha evidencia se remitirá sólo por excepción o en su caso que lo solicite, a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, debiendo quedar constancia en las bases de datos del sistema de Información Periódica (SIP), para seguimiento y comprobación de la efectividad de las acciones realizadas.

La descripción del seguimiento de la cancelación de cuantas que se reportan como solventadas en el SIP deberá ser lo bastante clara y precisa sobre las acciones realizadas por las áreas operativas responsables, el tipo de documentación que ostentan o que se consulte y las medidas implementadas en su caso, para el desahogo de las mismas.

**Artículo 31.** En los casos no previstos en este Reglamento, se resolverán previa autorización de la Junta de Gobierno.



## **CAPÍTULO VI**

### **OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ**

**Artículo 32.** Son obligaciones y atribuciones de los miembros del Comité:

- I. Asistir a las sesiones del Comité;
- II. Sugerir los créditos que deban tratarse con mucha mayor prontitud cuando la naturaleza del crédito así lo amerite;
- III. Intervenir en las discusiones del Comité;
- IV. Emitir su voto respecto a los asuntos tratados en las sesiones, y
- V. Proponer la asistencia de servidores públicos que por la naturaleza de los asuntos a tratar, deban asistir a las sesiones del Comité.

**Artículo 33.** Los integrantes del Comité promoverán, en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación e implementación de las acciones derivadas de los acuerdos tomados en el seno del Comité.

**Artículo 34.** El mismo Comité vigilará, el debido cumplimiento del presente Reglamento.

#### **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.** El presente Reglamento entrará en vigor a los treinta días siguientes de su aprobación.

**ANEXOS**

**ANEXO NÚMERO 1**

### EJEMPLOS DE LA CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Órganos Centralizados	Órganos Desconcentrados	Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal	Fideicomisos Públicos
Secretaría de Gobernación	Instituto Mexicano de la Radio	Talleres Gráficos de México	Notimex, S.A de C.V.	
Secretaría de Relaciones Exteriores	Instituto Matías Romero			
Secretaría de la Defensa Nacional		Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas		Fideicomiso para Construcciones Militares
Secretaría de Marina				
Secretaría de Seguridad Pública	Policía Federal Preventiva			
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Sistema de Administración Tributaria	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
Secretaría de Desarrollo Social	Instituto Nacional de Desarrollo Social	Comisión Nacional de las Zonas Áridas	Diconsa, S.A. de C.V.	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión Nacional del Agua	Comisión Nacional Forestal		
Secretaría de Energía	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía	Comisión Federal de Electricidad	I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.	
Secretaría de Economía	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	Exportadora de Sal, S.A de C.V.	Fideicomiso de Fomento Minero

### EJEMPLOS DE LA CONFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Órganos Centralizados	Órganos Desconcentrados	Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal	Fideicomisos Públicos
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Coordinación General de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	Productora Nacional de Semillas	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	Fideicomiso de Riesgo Compartido
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Servicio Postal Mexicano	Servicio Postal Mexicano	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
Secretaría de la Función Pública	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales			
Secretaría de Educación Pública	Instituto Nacional de las Bellas Artes	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	Fideicomiso para la Cineteca Nacional
Secretaría de Salud	Comisión Nacional de Arbitraje Médico	Hospital General de México	Centros de Integración Juvenil, A.C.	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social		Comisión Nacional de Salarios Mínimos		Fondo de Fomento Y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
Secretaría de la Reforma Agraria	Registro Agrario Nacional			Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Secretaría de Turismo	Centro de Estudios Superiores de Turismo		FONATUR-BMO, S.A de C.V.	Fideicomiso Nacional de Fomento al Turismo

**ANEXO NÚMERO 2**

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE QUIENES INTEGRAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

<b>Órganos Centralizados</b>	<b>Órganos Desconcentrados</b>	<b>Organismos Descentralizados</b>	<b>Empresas de Participación Estatal</b>	<b>Fideicomisos Públicos</b>
En sí es el Estado mismo como una persona jurídica total.	Forman parte de la centralización administrativa.	Son creadas por Ley o Decreto.	Se rigen por el Derecho Público comprendidas dentro de la Administración Pública Paraestatal.	Son establecidos por la Administración Pública Federal.
La centralización es un régimen administrativo (sistema de administración).	Se encuentran sometidos al vínculo jerárquico.	Cuentan con personalidad jurídica propia.	Se les conoce como sociedades mercantiles de economía mixta.	Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
Existe un régimen jerárquico.	No tienen autonomía ni personalidad jurídica propia.	Cuentan con un patrimonio propio.	En ocasiones el Estado es dueño del 100% del capital.	que su estructura sea análoga a la de otras entidades y que tenga comités técnicos.
Cuenta con Poderes para el cumplimiento de sus objetivos.	Posee cierta libertad para su actuación técnica.	Gozan de autonomía.	Su organización y funcionamiento son de carácter mercantil.	Su duración es indefinida.
	Se les otorga una competencia en forma absoluta y exclusiva.	Realizan una función administrativa asimismo, tiene una estructura administrativa interna.	Si el Gobierno es poseedor del mas de 50% de las acciones será quien forme la organización de la misma.	
	Tiene competencia dentro de un ámbito territorial determinado.	Cuentan con un régimen jurídico propio.	Son sujetos de un régimen jurídico de derecho Público y privado.	

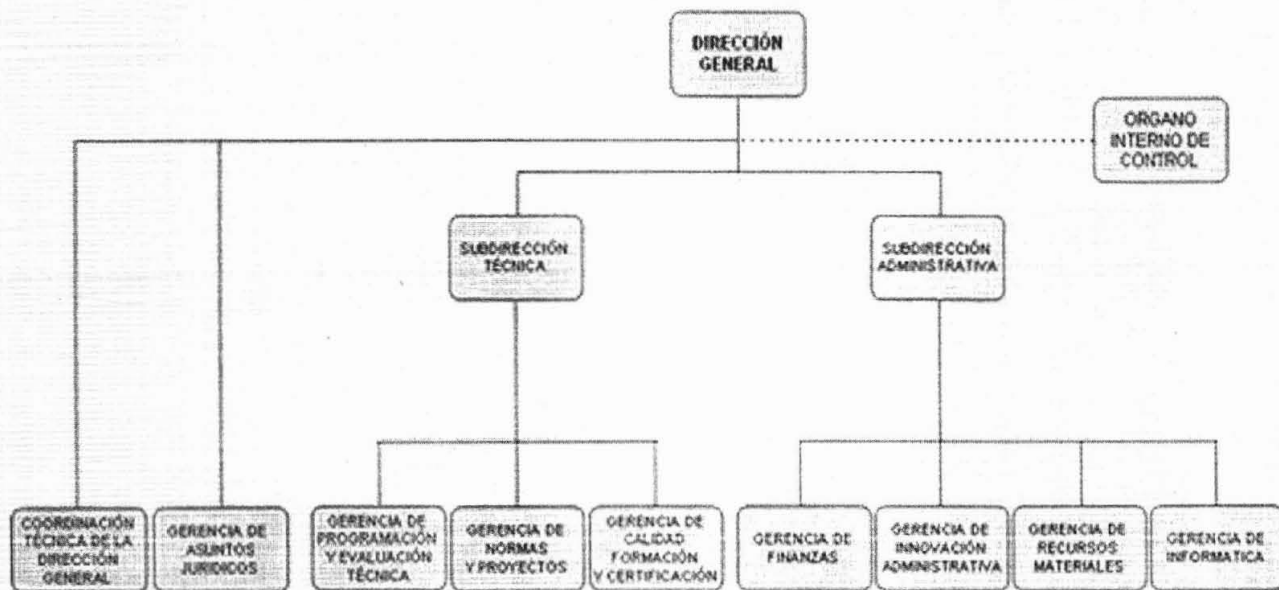
Órganos Centralizados	Órganos Desconcentrados	Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal	Fideicomisos Públicos
	Deben ser un instrumento de Derecho Público.	Cuentan con una denominación y/o nombre.	El objeto varia en cuanto al tipo de función que preste.	
	El órgano al que se le atribuye la competencia es medio o inferior en la escala jerárquica.	Tiene una sede y domicilio.	La finalidad es la atención de necesidades sociales señaladas en la Ley.	
		Tiene un objeto por el cual fueron creados.	El control y vigilancia son de Derecho Público.	



**ANEXO NÚMERO 3**

## Organigrama

La estructura organizacional del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) correspondiente a mandos medios y superiores (hasta nivel gerencia), definida durante el proceso de reingeniería y planeación estratégica y aprobada por la Junta de Gobierno del Comité y al día de hoy es la siguiente:



## **CONCLUSIONES**

## Conclusiones

1. Con la presente Tesis queda de manifiesto que a pesar de la gran diversidad que presenta toda la Administración Pública Federal no podemos dejar a un lado que esta cambia constantemente a manera de adecuarse al momento de su existir, ya sea para regularse mejor o simplemente para ocultar lagunas que en su momento no se le dio la debida atención.
2. Es errónea la idea de creer que con la extinción, la transformación, o la creación de nuevas instituciones del Gobierno Federal se tenga por acaparado a todas las necesidades básicas para las que son creadas, ya que durante esta investigación se tiene por entendido que muchas no tienen una razón de ser o que sus objetivos han quedado obsoletos o que en el peor de los casos están duplicadas y solo es el nombre lo que los hace diferentes.
3. La constante adecuación de la Administración Pública Federal a la sociedad hace que esta crezca en muchas ocasiones desenfrenadamente y que hoy en día el aparato administrativo este bastante obeso, consecuencia de ello es la concentración de funciones que son propiamente de una secretaría u organismo y no cumplen con el cometido.
4. Su regulación para una más efectiva aplicación debe mantener ante todo los principios fundamentales que la motivaron a su expedición, ya que de nada serviría una Ley obsoleta o que no cubriera con las expectativas sobre lo que debe normar.
5. Durante la realización de este trabajo pude percatarme del poco grado de estudio que se tiene acerca del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), es decir, son pocas las juristas y estudiantes así como personas que han tenido o tienen algún contacto con el mismo, que desafortunadamente no le dan el reconocimiento que debe tener. Como resultado de esto dicho ente de la Administración Pública Federal no pude ver enaltecido su objetivo y solo se observa como una parte más del aparato administrativo.
6. El abuso de confianza que dio origen en muchas ocasiones a las cuentas incobrables, son motivo de la poca atención que a futuro traería esto, corrupción, tráfico de influencias, soborno, encubrimiento, son solo algunos de los factores que propiciaron que este hecho tuviera repercusiones hasta estos días. No solo es el hecho de otorgar el perdón o dictaminar como incobrable o incosteable una cuenta, más bien, el hecho de crear conciencia que esto como muchas otras cosas administrativas se podrían evitar y detener, pero eso sólo esta en manos de los servidores públicos quienes únicamente deben hacer el uso adecuando de la investidura que se les ha sido otorgada.

7. Es por esto que el Comité dictaminador de Cuentas Incobrables que propongo será una pieza fundamental en el desarrollo administrativo del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), podrá simplificar trámites internos a fin de la solventación de cuentas atrasadas y tenerlas al corriente.
8. La instauración del Comité de Cuentas Incobrables del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), el procedimiento de las áreas que intervendrán en la determinación y cancelación de créditos incobrables o de crédito incosteable será lo más ágil para cumplir con los criterios establecidos y pedidos por la Secretaría de la Función Pública, dando como resultado que se agilice y adecue el procedimiento a seguir para determinar y regularizar cuentas de difícil recuperación.
9. Asimismo, fortalecer y dar continuidad a las acciones de cancelación de créditos incobrables o de cobro incosteable que realiza el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), a efecto de presentar estados financieros con cuentas depuradas.
10. Con mi propuesta quedarán firmes los mecanismos para llevar a cabo la baja definitiva de observaciones relevantes pendientes de solventar, formuladas por las instancias fiscalizadoras por cuentas pendientes del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Editorial Porrúa, México, 2001.
2. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
3. Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, 2ª edición, Oxford University Press, México, 2001.
4. Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano, Tomos I y II, Cárdenas, México, 2000.
5. Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Tomos I y II, Cárdenas, México, 2001.
6. Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1ª edición, Cárdenas, México, 2003.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso, Limusa, 9ª edición, México, 1999.
8. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
9. Flower Newton, Enrique, Contabilidad Superior, tomo II, ediciones MACCHI, Buenos Aires, 1993, p. 1040.
10. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2000.
11. Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa del Estado, Oxford University Press, México, 2000.
12. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
13. Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er. y 2º. cursos, 4ª edición, Oxford University Press, México, 2000.
14. Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, 3er. y 4º. cursos, 3ª edición, Oxford University Press, México, 2000.

15. Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, colección popular 513, México, 2001.
16. Ortega Lomelin, Roberto, El Nuevo Federalismo La Descentralización, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1988.
17. Sánchez Gómez, Narciso, Primer curso de derecho administrativo, editorial Porrúa, México, 2000.
18. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Primer curso, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
19. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo curso, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
20. Torres, Blanca, Descentralización y Democracia en México, 1ª Edición. El Colegio de México, A. C., México, 1986.
21. Valls Hernández, Sergio, Nuevo Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

#### **Legislación:**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
4. Ley Federal del Procedimiento Administrativo
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
6. Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
7. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
8. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
9. Reglamento de la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
10. Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública

#### **Diccionarios:**

1. Diccionario contable y comercial, O-Greco -A.Godoy. Valleta Ediciones, Buenos Aires, 1999.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
4. Mancera Hermanos, Contadores Públicos. Terminología del contador, 1ª edición, Editorial Banca y Comercio, S.A. México, 1999.



**Otros documentos:**

1. Criterios para la solventación o baja definitiva de las observaciones relevantes determinadas por las instancias fiscalizadoras dependientes de la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo y despachos externos.
2. Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.