

## LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LOS MEDIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS MISMAS POR EL GOBIERNO FEDERAL

Por EDUARDO DE IBARROLA

### I. INTRODUCCION

La complejidad de la vida moderna, ha obligado a que el Estado realice una serie de actividades, que anteriormente no se consideraban dentro de su esfera tradicional de actuación y que están enfocadas fundamentalmente a la promoción social, económica y de servicio público. Si tomamos como indicador los gastos realizados por los Gobiernos, estos resultarán menores para las actividades consideradas como tradicionales, en comparación a los destinados a aquellas que se consideran como innovadoras.

La ideología dominante de los diversos Estados sólo nos es útil para medir el grado de avance, mayor o menor, de las nuevas actividades estatales, ya que aún en los países considerados como de corte capitalista, sus gobiernos están realizando funciones que hasta hace poco se consideraban como privativas de los particulares.

México no es ajeno a este fenómeno, y por ello el Gobierno Federal ya no está estructurado solamente de dependencias dedicadas a las funciones político gubernamentales (Secretarías y Departamentos de Estado) sino que por el contrario, han proliferado dentro de su seno, infinidad de entidades denominadas comúnmente como paraestatales, que de alguna u otra manera, según su naturaleza y actividades, realizan tales actividades, y que a su vez, en su funcionamiento, dependen del "sector central" y perciben ingresos provenientes del erario público, vía subsidios o ayudas, aun cuando por su actuación también tienen percepciones propias.

Basta con observar la lista de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y el Presupuesto Anual de Egresos, para darnos cuenta de su proliferación y de la magnitud de sus gastos, y eso sobre la base de que no todas están comprendidas dentro del control presupuestal directo. Esta simple observación, hace reflexionar en la importante función política, social y económica que el sector paraestatal desempeña en la vida nacional.

El Gobierno actual ha considerado, y no sin razón, la importancia de emprender una "Reforma Administrativa" que racionalice las funciones estatales y paraestatales de índole administrativa, ya que desde hace tiem-

po, la propia Administración ha sido severamente criticada por el crecimiento constante, la desorganización y el mal manejo del sector paraestatal.

El propósito de este estudio, es analizar jurídicamente a la luz de la mencionada "Reforma Administrativa", la naturaleza y definición de las entidades paraestatales y de algunos de los mecanismos de control y vigilancia que tienen las dependencias gubernamentales sobre las mismas.

Al respecto, la magnitud del problema es destacada por Alejandro Carrillo Castro, en su interesante estudio titulado "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa" (Empresas Públicas. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No. 7), en donde expresa que las empresas públicas fueron naciendo en México en función de situaciones muy diversas, a partir de los Gobiernos Postrevolucionarios, para hacer frente a necesidades de distinta índole y en diferentes etapas.

Así en un comienzo surgieron las entidades de regulación bancaria y financiera (Banco de México, Nacional Financiera, Bancos Agrícola y Ejidal para hacer frente a necesidades de tipo monetario, económico y crediticio. Posteriormente, fueron creadas entidades que se dedicarían a la explotación de recursos naturales considerados de interés nacional (PE-MEX). En la actualidad, el Estado, a través de la administración paraestatal, ha intervenido en la actividad económica general del país, tanto en la producción de bienes y en la prestación de servicios que implican la política social, de apoyo y mejoramiento a las clases sociales menos favorecidas y a los grupos marginados en el país.

En consecuencia como su creación ha obedecido más a la necesidad de hacer frente a problemas inminentes, que a un programa preestablecido, se presenta la necesidad para la administración pública, de lograr una coordinación entre las distintas entidades, con miras a racionalizar y optimizar su operación, desarrollo y participación en el crecimiento de México.

## II. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

El concepto "Administración Pública Paraestatal" es una innovación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la misma establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales aplicables, de las entidades de la administración pública paraestatal denominadas organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de fideicomisos (Artículo tercero).

Esto quiere decir, que la administración paraestatal desempeña una función auxiliar del Ejecutivo, y que la misma se integra de las entidades mencionadas, de cuya definición y naturaleza hablaremos más adelante. Ahora bien, el problema central del presente rubro, es el de analizar en qué preceptos de nuestra Carta Magna encuentra fundamento la existencia de las mencionadas entidades.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar categóricamente que dentro de nuestra Constitución, no existe ningún precepto que textualmente comprenda a dichas entidades, las defina, señale sus lineamientos generales de creación y funcionamiento y determine las actividades que puedan desempeñar.

Varios preceptos Constitucionales, aluden a algunas de dichas entidades para señalarles, a ellas o a sus directivos, obligaciones concretas, tal es el caso del artículo 93, que faculta a cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, a llamar a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Asimismo, el tercer párrafo del precepto, adicionado por decreto del 2 de diciembre de 1977, faculta a las Cámaras de Diputados y de Senadores, a formar comisiones dentro de su seno, que investiguen el funcionamiento de los organismos y empresas mencionados, debiendo hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal, los resultados de las investigaciones practicadas.

El artículo 123, en su fracción XXXI señala como competencia de las autoridades laborales federales, el conocer de las controversias obrero patronales que se susciten en empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Ese mismo artículo en su fracción XII, segundo párrafo, establece que se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un "organismo" integrado por el Gobierno Federal y representantes de los trabajadores y patronos que administre el fondo nacional de la vivienda.

En términos similares, en el Apartado B del mismo artículo constitucional, se establece el organismo de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado (fracción XI, inciso f) segundo párrafo). Igualmente, en la fracción XII del mismo apartado, se prevé la existencia de un "organismo" para la seguridad del ejército, fuerza aérea y armada del país.

A pesar de que en el artículo 90 de la Ley Fundamental se establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que habrán de estar a cargo de cada Secretaría, lo que nos haría pensar que el Ejecutivo sólo puede contar con Secretarías de Estado para su auxilio, consideramos que las en-

tidades de la administración pública paraestatal, no pueden ser tachadas de inconstitucionales, ya que diversos preceptos constitucionales aluden a ellas, previendo su existencia, tal y como sucede con los Departamentos Administrativos en los artículos 92 y 73 fracción XVI, cuya existencia como dependencias gubernamentales se encuentra plenamente justificado a la luz de la Constitución.

Ello no obsta para que nos inclinemos por la necesidad de una reforma a la Constitución, en donde se prevea expresamente la existencia de la administración pública paraestatal, la forma de creación de las entidades que grupa, las finalidades que pueden y deban perseguir y los lineamientos generales de control por parte del Gobierno Federal. En este mismo orden de ideas, sería también conveniente la reforma del artículo 90 para comprender expresamente dentro del mismo, a los Departamentos Administrativos.

En cuanto al control de la actividad de las entidades paraestatales y sólo por lo que se refiere a organismos descentralizados federales y a empresas de participación estatal mayoritaria, la Constitución apunta dos medios a cargo del Poder Legislativo. La comparecencia de sus directivos o administradores a la Cámara que los llame y la investigación de sus operaciones a través de comisiones especiales.

### III. ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Ya arriba se hizo mención de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en lo sucesivo se denominará simplemente Ley Orgánica) en donde señala cuáles son las entidades que integran la denominada administración paraestatal, correspondiéndonos ahora hacer un análisis de la naturaleza propia de cada entidad y de sus distinciones con respecto a las demás.

Por organismos descentralizados, la Ley mencionada considera en su artículo 45, que son aquellas instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad Jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Esta definición amerita varios comentarios:

a) Es bastante más reducida que la definición contenida en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación (En lo sucesivo se denominará simplemente Ley para el Control) ya que este cuerpo legal agrega que su patrimonio debe constituirse total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte el Gobierno Federal o con el ren-

dimiento de un impuesto específico y además, que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Cabe hacer la aclaración, que la definición contenida en la Ley para el Control, limita su aplicación a los fines de la propia Ley. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es norma posterior, sólo derogó aquellas disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la misma, consecuentemente la Ley para el Control, sólo quedó derogada en aquello que se opusiera a la Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, a las atribuciones que aquellas otorgaba a diversas dependencias para el control y vigilancia, las que por disposición de la Ley Orgánica quedaron encomendadas a otras, tal es el caso por ejemplo de las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, que ya no existe y cuyas atribuciones, dependiendo del tipo de asunto, pasaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la de Comercio, a la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en su caso, a la Secretaría o Departamento considerado como Coordinador de Sector.

Por lo anterior, consideramos que la definición de la Ley Orgánica, para los efectos de determinar cuales son organismos descentralizados, debe complementarse con la contenida en la Ley para el Control.

b) Tanto la Ley Orgánica como la Ley para el Control, al definir a los organismos descentralizados hacen mención que pueden ser creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal. Existen varios creados por el Congreso, mediante una ley, bien sea que se refiera a un campo de actividad como es el caso de la Ley Minera con respecto al Consejo de Recursos Minerales; la del Seguro Social, con respecto al Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir dichas disposiciones, además de regular un campo de actividad, crean y estructuran a una entidad; además existen leyes que exclusivamente crean y organizan a algún organismo, como es el caso de Petróleos Mexicanos, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal, mediante Decretos Presidenciales ha creado diversos organismos, como el caso de la Productora Nacional de Radio y Televisión, la Editorial Popular de los Trabajadores, el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores y el exitoso Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, por citar sólo a algunos de ellos.

Cabe hacer notar, que la creación de un organismo, la mayor de las veces implicará la necesidad de suministrar fondos del presupuesto público, de ahí la necesidad de que por lo menos exista una partida presupuestal,

utilizable legalmente para dichos fines, atento a lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución.

Consideramos que dada la importancia de estos organismos, en cuanto a sus funciones y actuaciones y a las erogaciones presupuestales que en ocasiones implican, la creación de los mismos debería reservarse al Congreso, y tal vez, para aquellos casos de emergencias o de necesidades inminentes, en épocas en que aquél no estuviere en sesiones, facultar al Presidente a su creación, pero condicionada a la aprobación posterior del Legislativo.

c) Ambas disposiciones legales, la Ley Orgánica y la Ley para el Control, establecen que es independiente, para atribuirle a una entidad la naturaleza de organismo descentralizado, la forma o estructura legal que adopte. Es interesante cuestionarnos, cuál sería el alcance real de esa indiferencia normativa, respecto a la situación formal del organismo, ya que una ampliación de la misma, podría hacernos confundir a dichos organismos con alguna otra entidad paraestatal, por ejemplo considerar como organismo descentralizado a sociedades anónimas que tradicionalmente han sido consideradas como empresas de participación estatal, aun en aquellos casos en que pertenecen íntegramente al Estado.

La costumbre o práctica al respecto, en la Administración Pública, ha consistido en que la disposición normativa que crea a un organismo descentralizado lo define como tal, siendo esto de suma importancia, ya que los organismos están sometidos a mecanismos de control diferentes a los de las demás instituciones paraestatales.

Sin embargo, consideramos que la naturaleza propia de los organismos descentralizados radica en la no posibilidad de participación privada con finalidad lucrativa o mercantil, ya que excepción hecha de los organismos de seguridad social, en donde los particulares (sectores obrero y patronal) participan en alguna medida de su administración, más no de los recursos generados por el organismo a título de ganancia, en la inmensa mayoría de ellos, por no decir el resto, el patrimonio invertido pertenece íntegramente al Gobierno Federal. Además, tal y como lo menciona la Ley para el Control, la finalidad del organismo puede reducirse a la prestación de un servicio público (aún cuando se trate de funciones de investigación como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) o a la explotación de recursos naturales (Petróleos Mexicanos, Comisión de Fomento Minero, etc.)

Existe en nuestro sistema jurídico una innovación, en lo que respecta a las funciones de los organismos descentralizados, que además choca con la naturaleza de entidades auxiliares del Gobierno Federal, prescrita por la Ley Orgánica.

Se trata de la Procuraduría Federal del Consumidor, a la que el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor califica de organismo descentralizado de servicio social, con *funciones de autoridad*.

Tradicionalmente se ha considerado que las funciones de autoridad corresponden exclusivamente a la Administración Central, con base en los textos constitucionales, por lo que, además de la serie de comentarios que ameritaría el caso de la Procuraduría (constitucionalidad de la misma, procedencia del juicio de amparo, obligatoriedad de agotar el trámite conciliatorio como requisito previo para acudir a los tribunales comunes) lo cual rebasaría los límites del presente estudio, consideramos adecuado el citar el caso como único en nuestro sistema, ya que ni el Seguro Social o el INFONAVIT, cuyas cuotas tienen carácter de créditos fiscales, realizan funciones de autoridad, pues las mismas son exigidas vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a las empresas de participación estatal, nuestro sistema jurídico las divide en dos: de participación mayoritaria y de participación minoritaria.

Dentro de las primeras, en los términos de la Ley Orgánica están consideradas las siguientes:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de seguros o de fianzas o los fideicomisos a que se refiere la propia Ley, aporten o sean propietarios de cincuenta por ciento o más del capital social.

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

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombra a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director o gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, el Consejo de Administración o de la junta directiva u órgano del gobierno equivalente.

El artículo 47 de la Ley en cuestión, introdujo una innovación al establecer que se asimilan a las empresas de participación mayoritaria, las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean alguna o varias de las dependencias que se citan en el inciso a) anterior, o cuando alguna de dichas instituciones se obligue a realizar o realice aportaciones económicas preponderantes.

Al igual que en el caso de los organismos descentralizados, en la definición de empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley para el Control no incluye aquellas en que participen el Gobierno del Distrito Federal, ni los fideicomisos a que se refiere dicha ley.

Estas modificaciones requieren de algunas reflexiones. El considerar como empresas de participación estatal mayoritaria, a aquellas entidades en cuyo capital participe el Gobierno del Distrito Federal, choca en principio con la peculiar naturaleza del Distrito Federal, ya que éste, si bien

es cierto que es la sede de los Poderes Federales, su gobierno no es propiamente federal, aún cuando coincidan el Ejecutivo y el Legislativo con los poderes de la Unión. El Distrito Federal también tiene un régimen local, y en el caso que nos ocupa, existen organismos descentralizados cuya función se limita a la Ciudad de México (vg. Sistema de Transportes Colectivo METRO) y cuya existencia, al igual que la de las empresas de participación estatal, está prevista en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Los organismos y empresas del Distrito Federal, reciben recursos y están comprendidos, algunos de ellos, en el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Estimo que siendo coherentes con el sistema de gobierno establecido para el Distrito Federal, cuyo patrimonio no se confunde con el patrimonio nacional, como claramente se puede observar en la Ley General de Bienes Nacionales en comparación con los bienes del Distrito Federal cuya reglamentación se encuentra en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como en las diversas leyes fiscales locales del Distrito, debiera corresponder al Gobierno del Departamento, el control, vigilancia y supervisión de las entidades paraestatales que le corresponden, mediante leyes especiales para ello, y sólo en caso de que dichas entidades gozasen de ministraciones de fondos federales, establecer un control, a cargo de alguna dependencia del Ejecutivo Federal para ello.

El Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1979, en su artículo primero establece una partida para aportaciones a organismos descentralizados y otra de erogaciones adicionales a los organismos descentralizados, donde aparecen el Sistema de Transporte Colectivo, el Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Industrial de Abastos, Caja de Previsión para los trabajadores a lista de raya y la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.

Los artículos 3o. fracciones II y III y 2o. del mencionado Decreto de Presupuesto de Egresos, contienen disposiciones aplicables a los "organismos descentralizados del Departamento del Distrito Federal".

Por otro lado, en materia del sector paraestatal en el cual interviene el Departamento del Distrito Federal, existen en la Ley Orgánica del mismo las siguientes disposiciones: El artículo 17 en su fracción VI, considera como funciones de gobierno del Departamento, la de recabar la información que se requiera para el cumplimiento de las atribuciones de las entidades paraestatales que correspondan (estén agrupadas en) a su sector. El artículo 19, fracción III, es el más importante en materia de empresas de participación estatal del mismo, ya que considera como función en materia hacendaria, la de aprobar, previo acuerdo del Presidente de la República, la participación del Departamento del Distrito Federal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, aumento de capital o para adquirir todo o parte de éste.

Es conveniente reflexionar la forma de conjugar este precepto con el contenido en el artículo 8o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pues conforme a éste último, la autorización Presidencial para constituir o aumentar el capital en una empresa de participación estatal (autorización para la participación estatal) es otorgada por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto, y por el contrario, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal alude en forma directa al Primer Magistrado.

Por otra parte, en el Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal existen algunas disposiciones aplicables a las entidades paraestatales agrupadas bajo la coordinación del Departamento, a saber: El artículo 5o., fracción XXIII, establece como atribución del Jefe del Departamento, la de aprobar, previo acuerdo del Presidente de la República, la participación del Departamento en una entidad de la administración pública paraestatal, lo que está en relación con el artículo 19, fracción III de la Ley Orgánica, antes comentado.

El artículo 8o., Fracción I, señala como atribuciones del Contralor General, la vigilancia de las entidades paraestatales del sector del Departamento, a fin de que cumplan con las disposiciones legales en materia de administración, custodia y registro de los fondos, valores y bienes a su cargo. El artículo 14, fracción I, establece como atribución de la Dirección General de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos (tal vez la dependencia con el nombre más largo dentro de la Administración Pública) la de promover, asesorar y coordinar los trabajos de adecuación administrativa y organización de actividades de las entidades paraestatales del sector, referentes al aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales y financieros.

Como puede observarse, estimo debiera armonizarse la situación de las entidades paraestatales que corresponden al Distrito Federal, con las atribuciones genéricas de control y vigilancia que tiene el Gobierno Federal, a fin de dejarle a este último sólo aquellas en que también tuviere participación.

Por otro lado, la posibilidad de otorgar carácter de empresa de participación estatal a las sociedades y asociaciones civiles, en principio es correcta, pero en la medida en que conforme a la Reforma Administrativa se actualicen los mecanismos de control del sector paraestatal, se deberá tomar muy en cuenta la naturaleza jurídica propia de dichas entidades civiles, pues guardan diferencias muy acentuadas en comparación con la mayoría de las empresas de participación estatal que tienen forma jurídica de sociedades mercantiles.

La Ley Orgánica de la Administración Pública define a las empresas de participación estatal minoritaria, como aquellas sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente

posean acciones o partes de capital que representen menos del cincuenta por ciento y hasta el veinticinco por ciento de aquél.

Respecto a la definición de las empresas minoritarias, contenida en la Ley para el Control, se repite el defecto de no considerar la posibilidad de que el Gobierno Federal directamente participe en el capital social, lo cual es absurdo puesto que si el carácter de empresa minoritaria lo pueden conferir entidades paraestatales, con mayor razón lo conferirá el Gobierno Federal.

Además, la Ley Orgánica omitió considerar a todas las demás entidades que atribuyen carácter de empresa mayoritaria, como es el caso de las instituciones nacionales de crédito, que sí están contempladas en la Ley para el Control. Esto podría no ser de gran trascendencia si consideramos que en principio, las instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, son en general empresas de participación estatal, con características específicas diferentes en atención a la naturaleza de su objeto social, pero si pudiera presentar problema con respecto a los fideicomiso, por ejemplo.

En este mismo orden de ideas, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal publicado en el Diario Oficial de 29 de septiembre de 1978, en el rubro III que señala las empresas de participación estatal minoritaria, se expresa claramente que incluye aquellas en cuyo capital participan las entidades a que hicimos mención en el párrafo anterior. Esto nos lleva a pensar, que debe hacerse una definición legal de estas entidades, más ordenada y coherente.

Es conveniente entrar en el análisis de las definiciones de instituciones nacionales de crédito, de organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y de instituciones nacionales de seguros y de fianzas, ya que como se afirmó anteriormente, pueden quedar comprendidas dentro del concepto genérico de empresas de participación estatal, aún cuando con motivo de su objeto social, guardan, en cuanto a su funcionamiento y situación jurídica, algunas diferencias específicas.

Las instituciones y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito se encuentran definidas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en su artículo primero, tercer párrafo en los siguientes términos: "...las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten".

Normalmente las instituciones nacionales de crédito tienen sus propias leyes orgánicas, tal es el caso del Banco de México, S. A., de la Nacional Financiera, S. A., del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., por citar algunos y además, existe un Reglamento especial sobre las mismas publicado en el Diario Oficial de 29 de junio de 1959. Por otro lado, la

Ley para el Control excluyó a este tipo de instituciones de sus mecanismos de control y vigilancia (Artículo 1o., fracción I).

Cabe hacer la aclaración, de que no todas las instituciones de crédito en las que el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal tienen interés en su capital, son consideradas como "instituciones nacionales" ya que este término sólo es aplicable a las que caigan dentro de la definición normativa, ya que las demás, aún cuando sean instituciones de crédito, no serán "nacionales" aún cuando tendrán carácter de empresas de participación estatal. Esto lo podemos corroborar con aquellas instituciones en cuyo capital no participa el Gobierno Federal, sino una institución nacional de crédito.

Las instituciones nacionales de seguros son definidas por la Ley General de Instituciones de Seguros, como aquellas que se constituyen con intervención del Estado Federal, bien que éste suscriba la mayoría del capital, bien que, aún en el caso de no hacerlo, el Estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen.

El ordenamiento establece que las instituciones nacionales de seguros se regirán por lo que dispongan sus leyes especiales, y a falta de las mismas, por las descripciones de la Ley General de Instituciones de Seguros.

Además prohíbe que las demás instituciones de seguros, que conforme a la ley no pueden ser consideradas como "nacionales", utilicen en su denominación la palabra "nacional".

La definición adoptada por la Ley General de Instituciones de Seguros es bastante clara en especial en lo que se refiere a la posibilidad de que aún cuando el Gobierno no tenga la mayoría de las acciones, en caso de reservarse la designación de Consejeros, o bien de aprobar o de autorizar las decisiones del Consejo o de la Asamblea, la institución será considerada como nacional.

No podemos opinar lo mismo de las instituciones nacionales de fianzas, ya que la Ley Federal de Instituciones de Fianzas no contiene ninguna disposición que las defina. Ante tal situación, estimo que debemos adoptar una definición que siga los lineamientos establecidos por las leyes al definir a las instituciones nacionales de crédito y de seguros, en el sentido de que sean constituidas por el Gobierno Federal, o bien que éste se reserve la posibilidad de designar a la mayoría de los consejeros o miembros de la junta directiva, o tenga la facultad de aprobar o vetar los acuerdos de Consejo, Juntas Directivas o Asambleas de accionistas.

Respecto a los seguros, la Ley de la materia exige en su artículo 8o. que la mediación de los que contraten los organismos y empresas del Estado, se efectúe por conducto del organismo establecido al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El artículo primero transitorio

de dicha disposición (Decreto publicado en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1974). señaló que en tanto dicho organismo no sea creado, las instituciones mencionadas seguirán contratando sus seguros a través de la Aseguradora Mexicana, S. A.

En relación con la forma jurídica de las sociedades de participación estatal, la práctica administrativa en México ha consistido en que sean sociedades mercantiles, de preferencia anónimas, consecuentemente para su manejo interno les es aplicable la Ley General de Sociedades Mercantiles y demás disposiciones del derecho común, independientemente de los medios de control y vigilancia administrativos atribuibles por su carácter paraestatal y de las demás obligaciones que en atención a dicho carácter le son exigibles.

Es oportuno expresar, que debiera analizarse la posibilidad, sobre todo para aquellas empresas de participación directa del Gobierno Federal, de no exigir el requisito de un número mínimo de socios (por ejemplo: cinco en el caso de las sociedades anónimas) por ser abiertamente innecesario además de absurda la situación que se presenta cuando el propio Gobierno tiene que usar de "prestanombres". Sin querer entrar de lleno al análisis del problema de las sociedades de un solo socio, consideramos conveniente que al menos para las sociedades de participación estatal, fuera resuelto en forma favorable por la legislación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 53 que el Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará que funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación, la misma corresponderá al titular de la Secretaría o Departamento bajo cuyo sector se encuentre agrupada la entidad de que se trate.

Independientemente de la inexactitud de la redacción del precepto, al decir "...las acciones que formen parte del capital social..." ya que en realidad no sólo existen sociedades anónimas o en comandita por acciones, cuyo capital o parte del mismo se divida en éste tipo de títulos (artículos 111 y 207 de la Ley General de Sociedades Mercantiles) el precepto viene a resolver la importante cuestión de representación del socio —Gobierno Federal en el ejercicio de los derechos que por tal calidad le corresponden en una empresa de participación estatal, ya que bastará una designación del Presidente o del Secretario o Jefe de Departamento hecha en favor de una persona física, para que ésta se encuentre plenamente facultada para representar al socio, que en los casos que se estudian es el Gobierno Federal en forma directa.

Cuando la calidad de socio corresponda a otra entidad paraestatal que goce de personalidad jurídica diferente a la del Gobierno Federal, la representación del socio corresponderá a la persona física que de acuerdo con lineamientos internos de la entidad de que se trate, goce de las facul-

tades de representación de la misma, conferida de acuerdo con lo establecido en los estatutos sociales de la empresa en cuyo capital se participa (artículo 192 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 52 particulariza en un caso de representación del Gobierno como socio, en una empresa del Estado o en general en cualquiera de las entidades paraestatales, estableciendo, a mi manera de ver en forma por demás innecesaria, que cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes de dichas entidades correspondan al Gobierno Federal, será el Presidente de la República quien haga tal designación, lo cual es evidente tomando en cuenta los rasgos peculiares de un sistema presidencialista como el nuestro, en donde el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en una sola persona y sus auxiliares, Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, siempre obran por acuerdo de aquél.

Hasta aquí hemos analizado las empresas de participación estatal (incluyendo a las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, seguros y fianzas) sobre la base de su clasificación en mayoritarias y minoritarias, clasificación que tiene una gran importancia para los efectos del control y vigilancia ejercida sobre las mismas por el Gobierno Federal. Sin embargo, y derivándose de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado, como ya antes se dijo, en el Diario Oficial de 29 de septiembre de 1978, hace una clasificación por demás interesante, de la que hablaremos a continuación.

Cabe advertir, que según el artículo 12, segundo párrafo de la Ley arriba citada, la Secretaría del Patrimonio Nacional (Ahora Secretaría de Programación y Presupuesto de conformidad con el artículo 32, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) tiene el deber de publicar periódicamente, una lista de los organismos y empresas sujetos al control y vigilancia del Gobierno Federal.

En el Registro que nos ocupa, las empresas de participación estatal mayoritaria se clasifican en participación estatal directa y participación estatal indirecta.

A las primeras corresponden aquellas entidades en cuyo capital participa el Gobierno Federal en el 50% o más, o bien cuando éste se reserva la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno equivalente, designe al presidente o director, o al gerente, o tenga facultades de vetar los acuerdos de la asamblea de accionistas, del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno equivalente, o bien exista una serie especial de acciones que solo puedan ser suscritas por él.

Es importante precisar, que el carácter de participación mayoritaria, no

solamente lo otorga la suscripción del 50% o más del capital, sino que también en todos los demás casos citados, independientemente del porcentaje en que el Gobierno participe en el capital social, se estará en presencia de este tipo de entidades.

Por otro lado, las empresas de participación indirecta, son aquellas en cuyo capital participan, conjunta o separadamente, en el 50% o más otras entidades de la administración pública paraestatal, diferentes al Gobierno Federal. Llama la atención, que en la última parte de la definición contenida en el Registro (Rubro II, inciso B) se dice que también son empresas de participación indirecta, las sociedades o asociaciones civiles, en las cuales la mayoría de los asociados sean Dependencias (Secretarías o Departamentos) de la Administración Pública Federal o bien se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes.

En nuestro sistema jurídico constitucional, las Dependencias Federales carecen de personalidad jurídica, ya que ésta corresponde sólo al Estado Federal en su unidad y totalidad, mismo que para efectos administrativos es representado por el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) tal es el caso de la propiedad de los bienes inmuebles, que corresponden al Estado Mexicano y no tal o cual Dependencia, inclusive ni siquiera dichos inmuebles pueden pertenecer a los Poderes en sí (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) de tal manera que no nos explicamos como una dependencia sin personalidad jurídica puede adquirir el carácter de socio.

Además, en caso de que el Gobierno Federal fuese el socio o asociado, estimo que la entidad civil de que se trate debería adquirir el carácter de empresa de participación directa, y no indirecta como está establecido en el Registro.

Corresponde ahora entrar al análisis de los fideicomisos contemplados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 59, en relación con el 3o. fracción III del ordenamiento que nos ocupa, establece que los fideicomisos que tengan carácter de entidades paraestatales, serán aquellos que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las demás entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de seguros o de fianzas).

La definición de este tipo de fideicomisos, contenida en el Registro de la Administración Pública Paraestatal (Rubro IV) amplía la contenida en la Ley Orgánica, al establecer que pueden ser fideicomitentes, además de las entidades señaladas, el Departamento del Distrito Federal y cualquier institución fiduciaria, cuando actúe en cumplimiento de los fines de otro fideicomiso considerado como paraestatal.

Respecto al Departamento del Distrito Federal, podemos hacer aquí la misma crítica formulada al analizar los organismos descentralizados y

las empresas de participación estatal, pero en lo que se refiere a los fideicomisos creados por otro fideicomiso, consideramos acertado el tratamiento que otorga la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal, aun cuando no tenga un fundamento legal expreso.

Hasta aquí hemos intentado dar una definición de cada una de las entidades que integran la llamada administración pública paraestatal, corresponde ahora el turno a los procedimientos y medios de control y vigilancia, que sobre dichas entidades puede ejercer el Gobierno Federal.

#### IV. *Medios de control y vigilancia que sobre la Administración Pública Paraestatal, ejerce el Gobierno Federal*

Como ya antes se expresó, en la Constitución Política existen medios de control de las entidades paraestatales, ejercidos por el Poder Legislativo, consistentes en términos generales en la comparecencia ante la cámara que lo solicite, de los directivos de esas entidades o bien en la formación de comisiones legislativas para la investigación de la operación de las mismas.

Los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo, encuentran su fundamento legal, en diversas disposiciones que se encuentran esparcidas y es lamentable decirlo, muchas de ellas carecen de sistema y en ocasiones se contradicen. Es realmente aquí, donde los programas de la "Reforma Administrativa" dedicada al sector paraestatal, encuentran su más grande reto.

Las principales disposiciones que establecen medios de control sobre el sector paraestatal, son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Bienes Nacionales, las leyes anuales de Ingresos y los Presupuestos anuales de Egresos, así como una infinidad de Decretos y Acuerdos Presidenciales o de autoridades inferiores.

Consideramos adecuado abordar el análisis de estos medios de control, clasificándolos en las tres etapas de la existencia de las entidades paraestatales es decir: a) su creación, b) su operación y desarrollo y c) su modificación o extinción. Pero además, en atención a que cada una de estas entidades, atendiendo a su propia naturaleza tiene un conjunto de medios de control propios, independientemente de los medios generales aplicables a todos ellos, se hará, en el desarrollo del estudio, una alusión específica a la entidad que corresponda, excepción hecha de las institu-

ciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, lo que requeriría un estudio exclusivamente dedicado a ellas.

### A) Creación

No existe en la Constitución Pública una limitación al Ejecutivo para que este ordene la creación de entidades del sector paraestatal, salvo la presupuestal que ya antes se analizó, pero es posible que una entidad creada, en atención a su propia operación, no requiera de ministraciones de fondos federales, con lo cual quedaría salvado el requisito anterior.

Consideramos que no es aplicable lo dispuesto en el artículo 73, fracción XI de nuestra Ley Fundamental, ya que el Congreso tiene facultad para crear empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, pues se refiere exclusivamente a los empleos propiamente federales y no comprende a las entidades.

Lo anterior se ve apoyado por la personalidad jurídica propia de las entidades descentralizadas, que implica una distinción respecto al resto de las dependencias estatales. Más esto no obsta como ya también antes se dijo, para insistir en la necesidad de actualizar nuestra Constitución para preveer dentro de ella, los lineamientos y bases generales de la creación, funcionamiento, control, objetivos y extinción de las entidades paraestatales.

En este orden de ideas, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 8 establece que la participación estatal en las empresas, deberá ser previamente autorizada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta disposición es de reciente creación, ya que la Ley se expidió el 29 de diciembre de 1976, y se estima destinada a establecer un mayor orden en las inversiones públicas, a fin de evitar la proliferación inmoderada e innecesaria de empresas del Estado, y aún cuando sólo se refiere a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos, hubiera sido superfluo que señalara a los organismos descentralizados, ya que éstos sólo pueden ser creados por el Congreso o por el Presidente, autoridades superiores al Secretario del ramo mencionado.

Es deseable que las autorizaciones que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, obedezcan a lineamientos generales de planeación y programación de la actividad estatal, a fin de que este tipo de inversiones estén basadas en necesidades reales y en un sistema de prioridades, de tal manera que el Estado, de intervenir en una actividad determinada mediante la creación o compra de una empresa, lo haga donde su participación es indispensable o por lo menos necesaria, ya que de lo contrario, los recursos así aplicados serán distraídos de inversiones más útiles.

Ahora bien, la disposición que se comenta es aplicable también tratán-

dose de empresas de participación estatal indirecta y es donde mejor se explica y justifica el precepto, ya que las entidades que participen en el capital, salvo las contenidas en el Presupuesto de Egresos —que son las menos—, no requerirían de partida presupuestal específica para ello, al menos del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, por esa razón, corresponde ahora a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ser el conducto de la autorización presidencial para la constitución o incremento de una empresa de participación estatal o de un fideicomiso.

Sobre el particular, el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1979, exige además la opinión del Coordinador del Sector que correspondería según la naturaleza de la empresa que se pretenda crear, así como la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Con respecto a los fideicomisos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala en su artículo 9o., que sólo se puede constituir e incrementar, previa autorización del Presidente de la República, otorgada por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los comentarios presupuestales formulados anteriormente, le son aplicables también, a este tipo de entidades.

Además, sobre los fideicomisos, es conveniente señalar lo siguiente: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 49 establece que el fideicomitente deberá recabar la autorización previa del Coordinador del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos, pero que invariablemente habrá un miembro que represente a aquél.

El 10 de enero de 1979, se expidió un Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero del mismo año, que es un verdadero reglamento sobre la constitución, modificación, operación y extinción de este tipo de fideicomisos.

El artículo 8o. de dicho Decreto, señala que en los Comités Técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá por lo menos un representante del Coordinador del Sector correspondiente y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además se establece que la institución fiduciaria deberá mantener un representante en dichos órganos, con voz pero sin voto. Por otro lado, el Comité Técnico será presidido por quien se determine en la autorización de creación y en caso de no haberse determinado, por el representante del Coordinador del sector dentro del cual se encuentre agrupado el fideicomiso de que se trate.

En el Derecho que nos ocupa, se insiste que en aquellos casos en que los fideicomisos hayan sido constituidos directamente por el Gobierno Federal, y no a través de alguna otra entidad, el fideicomitente único será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero las instrucciones respecto a los elementos del fideicomiso (objeto, monto, estructura, etc.)

serán dadas por el Ejecutivo Federal (lo cual es explicable por la supremacía Presidencial) pero a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La situación anterior va acorde con lo dispuesto tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 49) como por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (art. 9o.), sin embargo, no se explica por qué dicha Secretaría continúa como fideicomitente único del Gobierno Federal, si a la luz de la nueva distribución de atribuciones de la Administración Pública Federal, las facultades del gasto público se encomendaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Evidentemente, el constituir un fideicomiso implica erogar fondos, precisamente los que se afectarán al fin u objeto de dicho negocio jurídico.

Se explicó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuese el fideicomitente único del Gobierno Federal, cuando aquella, de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, tenía también las facultades y atribuciones relativas al gasto público, pero ahora, tal parece que lo que quedó es una mera costumbre, ya que si los lineamientos esenciales del fideicomiso se dan por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, bien podría esta dependencia fungir como fideicomitente, máxime si es la encargada del gasto público.

Pudiera pensarse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continúa como fideicomitente único del Gobierno Federal, en atención a los controles que ejerce sobre las instituciones de crédito que son las únicas fiduciarias en nuestro país (excepción hecha de la Comisión de Fomento Minero, artículo 91, fracción XV de la Ley Minera) vía la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, sin embargo, dicho control en nada se ve obstaculizado o mermado, en caso de que dicha Secretaría dejase de ser el fideicomitente,

### B) Operación y desarrollo

A fin de integrar a las entidades paraestatales en un sistema de funcionamiento más racional, con base en los objetivos de las mismas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Presidente de la República a determinar agrupamientos de las mismas, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que sea designado, en cada caso, como coordinador del sector correspondiente.

Al efecto se han publicado en los Diarios Oficiales de 17 de enero de 1977 (fe de erratas publicadas el 31 de marzo de 1977); 12 de mayo de 1977; 10 de abril de 1978 y 27 de febrero de 1979 (fe de erratas publi-

cada el 5 de marzo de 1979) varios Decretos Presidenciales que agrupan a las diversas entidades paraestatales dentro de la coordinación de alguna Secretaría o Departamento Administrativo.

De dichos ordenamientos, debemos destacar que la Secretaría que más entidades tiene agrupadas bajo su sector es la de Patrimonio y Fomento Industrial y por el contrario, la Secretaría de Marina carece de entidades a las cuales coordine. Esto obedece al objeto social de las entidades agrupadas, en relación con las atribuciones de su coordinador de sector, explicándose la situación particular de la Secretaría de Marina por el hecho de que las atribuciones relativas a la marina mercante, actividad que es desarrollada también por algunas empresas paraestatales, le fue transferida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36, fracciones XIV, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII) las que conforme a la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 correspondía a la Secretaría de Marina (Artículo 5.).

Según el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Estado o Departamento administrativo encargado de la coordinación de los sectores de entidades paraestatales, planear, coordinar y evaluar la operación de las mismas, El Decreto de agrupación sectorial publicado el 17 de enero de 1977 establece las atribuciones específicas de los coordinadores de sector en los términos que en síntesis se exponen a continuación:

El coordinador del sector tiene la facultad de planear, coordinar y evaluar, la operación de las entidades agrupadas. Respecto al gasto (egresos) de dichas entidades, el Coordinador debe orientar y coordinar su planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, lo que va acorde con lo establecido por el artículo 6o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y para ello, el Coordinador deberá presentar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos de presupuesto de egresos de las entidades coordinadas.

En relación al financiamiento de las entidades agrupadas, el Coordinador debe presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobados previamente por la de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades, de las entidades que requieran de financiamientos para realizarlas.

Por otro lado, al Coordinador del sector le corresponde las siguientes atribuciones de vigilancia sobre las entidades agrupadas:

- a) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamiento.
- b) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas de operación.
- c) Revisar las instalaciones y los servicios auxiliares.
- ch) Revisar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción.

El Coordinador del sector, está facultado para someter al Ejecutivo

Federal, las medidas administrativas requeridas, para instrumentar la coordinación del sector.

Además, el Coordinador del sector debe opinar, ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que someterá a la consideración del Ejecutivo, las medidas tendientes a la modificación de la estructura y bases de organización de las entidades; así como la iniciativa para fusionar o disolver alguna de ellas.

Según el Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1979, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá contar también con la opinión previa de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En la Ley para el Control (artículos 13 y 14) se encomendaban esas atribuciones a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que debería oír el parecer de las Dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tuviesen que ver con los fines u objetos del organismo o empresa que se tratase de fusionar, disolver o modificar. Tal parece desprenderse de esta ley un principio de agrupación sectorial.

Tratándose de empresas de participación estatal minoritaria, el Coordinador del sector deberá designar al comisario que vigilará la participación estatal, en los términos del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como su nombre lo indica, en donde se encuentra el mayor número de mecanismos de fiscalización, que ejerce la administración centralizada sobre la descentralizada.

El ordenamiento legal de referencia, fue expedido el 29 de diciembre de 1970, y abrogó a la anterior Ley de la materia, de 27 de diciembre de 1965. Es anterior a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, por ello, las referencias que hace a las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, deben entenderse hechas a las Dependencias que conforme a este último ordenamiento, tienen las atribuciones de control y vigilancia, según sea el caso y además interpretarla a la luz de la existencia de Dependencias que tienen el carácter de coordinadoras de sector, ante las cuales los organismos y empresas deben agotar algunos trámites previos, según se vio anteriormente.

Es conveniente también dejar señalado, que las facultades que podemos considerar como "genéricas" o "generales" de control y vigilancia que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, correspondían a la entonces existente Secretaría de Patrimonio Nacional (artículo 7o., fracción XII) fueron otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de nueva creación, conforme a lo dispuesto por el artículo 32, fracción XII.

Por ello, ésta Dependencia, salvo los casos específicos en que alguna otra controle o vigile para ciertos efectos a las entidades paraestatales y excepción hecha de las atribuciones expresas otorgadas a los Coordinadores de sector, es la legalmente facultada para realizar esa fiscalización "general". Los medios mecanismos de control y vigilancia, que se traducen en facultades de la autoridad y deberes de quienes tienen a su cargo la administración de las entidades paraestatales, contenidos en la Ley para el Control, podemos esquematizarlos, para el caso de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, de la siguiente manera:

**PRIMERO.** La Ley excluye a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y a las instituciones docentes y culturales, cuyo sistema de control es específico y previsto en otras disposiciones legales.

**SEGUNDO.** La Ley para el Control faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a realizar una auditoría permanente y una inspección técnica, sobre las entidades sometidas al control, para obtener información relativa a la operación administrativa y al funcionamiento económico, la correcta operación y el grado de cumplimiento de las disposiciones presupuestales aprobadas para efectos de inversiones; asimismo para poder revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internas, los estados financieros mensuales y anuales dictaminados por los auditores externos, las instalaciones y servicios auxiliares y los sistemas y procedimientos de trabajo.

Es necesario que estas atribuciones se conjuguen con las correspondientes a los coordinadores de sector, puesto que algunas de ellas, como ya se vio antes corresponden también a éstos últimos, y no podemos considerar que la Ley para el Control ha quedado derogada en este aspecto a efecto de privar a la Secretaría de Programación y Presupuesto de tales facultades, en virtud de que un Decreto Presidencial no puede modificar a una Ley del Congreso de la Unión.

Por otro lado, la Secretaría de Programación y Presupuesto puede designar o remover libremente al auditor externo de cada entidad, el que debe ser un Contador Público independiente de la misma; al personal técnico necesario para llevar a cabo las funciones de vigilancia, asesoría e inspección técnica y a un representante, con voz pero sin voto, que deberá asistir a las sesiones de los consejos de administración, juntas directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios, siempre que la Secretaría no tenga ya representante permanente en tales órganos.

Las entidades controladas, a su vez, tienen obligación de inscribirse en el Registro de la Administración Pública Paraestatal dentro de los 30 días contados a partir de la fecha en que adquieran tal carácter; de presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto anualmente, sus presupuestos y programas de operación, estados financieros mensuales y

anuales; de dar a la Secretaría de Programación y Presupuesto las más amplias facultades de investigación y verificación, de organizar sus sistemas de control y auditoría interna conforme lo señala la mencionada Secretaría y de publicar en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los cuatro meses de concluido su ejercicio social, con la autorización previa de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto sus estados financieros.

En caso de requerir créditos para efectuar inversiones, las entidades controladas deberán obtener previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para suscribir los Títulos de Crédito y otros documentos en donde consten las obligaciones a cargo de las entidades, situación que va acorde con los lineamientos y prescripciones establecidas por la Ley General de Deuda Pública.

Es importante destacar que conforme a este último ordenamiento, se exige a las entidades del Sector Público Federal, autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias para acudir al mercado externo de dinero o capitales.

Respecto a la concentración de créditos, la mencionada dependencia tiene facultades para cuidar que los recursos obtenidos vía financiamiento, estén destinados a la finalidad original y sobre todo que puedan ser pagados con los recursos que generen las inversiones efectuadas.

Asimismo dicha dependencia debe autorizar aquellas operaciones en que se otorgue la garantía del Gobierno Federal y vigilar la capacidad de pago de la entidades.

Según la Ley para el Control, las entidades comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación deberán concentrar sus fondos en la Tesorería de la Federación.

**TERCERO.** Respecto a la enajenación de los activos de las entidades paraestatales, la Ley para el Control parte de la clasificación de los bienes en muebles e inmuebles, ya que según su naturaleza será el mecanismo de control aplicable.

Respecto a los bienes muebles comprendidos dentro del activo fijo de una entidad paraestatal, su enajenación requerirá de autorización previa de la Secretaría de Comercio, atento a lo dispuesto por el Artículo 18 de la Ley que nos ocupa en relación con el Artículo 34, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Tratándose de los inmuebles, cuando su enajenación no constituya el objeto de la entidad, la misma deberá ser autorizada previamente por Acuerdo del Presidente de la República, refrendado en la actualidad por los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Ley para el Control parte de la hipótesis de que la enajenación a título oneroso deberá ser hecha en subasta pública, sin embargo, el Pre-

sidente está facultado para eximir de tal requisito a las entidades y facultarlas a transmitir el bien a una determinada persona.

Tanto en la enajenación como en la adquisición de inmuebles por parte de las entidades paraestatales, deberá tomarse como base, el valor que señale la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

En materia de propiedad inmobiliaria, existe una gran diferencia entre los Organismos Descentralizados y el resto de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, ya que la Ley General de Bienes Nacionales (Artículo 23, Fracción VII) considera como destinados a un servicio público y en consecuencia pertenecientes al dominio público de la federación, los inmuebles de los organismos públicos de carácter federal, por lo que su enajenación, si es a particulares o a otras entidades paraestatales, requerirá previamente del Acuerdo Presidencial de desincorporación del dominio público.

En consecuencia, para ser gravados se requerirá previamente la autorización del Ejecutivo Federal dictada por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y sólo así, los acreedores podrán ejercitar cuando proceda, todas las acciones que les correspondan conforme al derecho común.

Además, las operaciones de enajenación de dichos inmuebles, deberán protocolizarse por los notarios públicos especiales, designados por la mencionada Secretaría.

Las entidades paraestatales tienen también, de conformidad con la Ley para el Control, la obligación de registrar los contratos de arrendamiento que celebren sobre bienes inmuebles, los que deberán basarse en los dictámenes de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

**CUARTO.** Asimismo, están obligados a mantener actualizados sus inventarios y para poder cancelar por incobrables los adeudos a cargo de terceros, requieren de la autorización de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

En relación a la situación presupuestal de las entidades, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece una serie de normas relativas al gasto y a la contabilidad del sector paraestatal.

Es interesante asentar también que en el Presupuesto de Egresos para 1979, aparecieron 27 entidades paraestatales como sometidas al control presupuestal directo y la Cámara de Diputados autorizó un gasto para las mismas que asciende a la cifra global de 552.5 miles de millones de pesos en comparación a los 571.7 miles de millones de pesos que autorizó al Gobierno Federal, lo que nos comprueba la afirmación contenida en la parte introductoria del presente estudio.

Igualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos se establece que las entidades paraestatales no podrán otorgar donativos, ni proporcionar ayuda de ninguna especie, sin la autorización previa de su Coordinador del Sector y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

QUINTO. La contratación y realización de obras civiles de las entidades paraestatales, se encuentra sometida al control y vigilancia de la Administración Central, en los términos de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, su Reglamento y las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, expedidas por los Secretarios de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional y publicadas en el Diario Oficial de 26 de enero de 1970.

La Ley que nos ocupa, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 134 de nuestro supremo ordenamiento, que determina que todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

La Ley se aplica a las Secretarías y Departamentos de Estado y dentro del sector paraestatal, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, pero excluye expresamente a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal; a las instituciones nacionales de crédito; a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como a las empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital por las mencionadas instituciones nacionales, directamente o bien a través de otras empresas que tengan la mayoría de su capital suscrito por dichas instituciones, salvo que estén comprendidas expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso, las disposiciones de control sí les serán aplicables.

En términos muy generales, el control establecido por la Ley consiste en el deber que tienen las dependencias y entidades sometidas, de contratar sus proyectos de obra y la ejecución de las mismas, sólo con aquellos contratistas registrados en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, por otro lado, las obras deben adjudicarse mediante concurso, al mejor postor; celebrarse los contratos sobre la base de precios unitarios y los proyectos y obras sólo serán pagadas si existe una partida presupuestal aprobada, que comprenda la inversión o el gasto.

Quedan excluidas del control las obras de mantenimiento y reparación; de reparación de equipos e instalaciones; las de construcción, cuando su importe no exceda de cien mil pesos y las obras imprevistas debidas a emergencias.

La Ley establece la nulidad de pleno derecho de los contratos de obra celebrados con violación a sus disposiciones.

Recientemente la Ley fue adicionada con un precepto, que faculta al Ejecutivo Federal a que mediante disposiciones de carácter general, exima a las entidades de algunos requisitos y modalidades previos a la contratación de obras, reservándose los medios de control que juzgue pertinente.

Esto seguramente se debió a la necesidad de agilizar los trámites que deben realizar las entidades para la contratación de obras, con miras a una mayor rapidez y eficiencia y sobre todo, para disminuir en alguna medida el "burocratismo" existente en dicho campo, que además no siempre resulta ser un adecuado procedimiento de vigilancia.

Aún cuando la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a realizar los controles que la misma establece, dichas atribuciones pasaron, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 32, fracción XVI) a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

SEXTO. Las adquisiciones de las entidades paraestatales de mercancías, bienes muebles y materias primas, se encuentran reguladas por la Ley de Inspección de Adquisiciones.

El principio general del mecanismo de control establecido por esta Ley, está contenido en los artículos 6 y 7 de la misma, que señala en términos generales, que las adquisiciones mediante contrato o pedido (el pedido aceptado se convierte en contrato) no podrá realizarse sin la previa revisión, intervención y registro por parte de la Secretaría de Comercio; además, los funcionarios de las entidades deben formular los contratos o pedidos de adquisiciones en los términos y con los datos que señale el Reglamento de la Ley (que aún no ha sido expedido) y enviarán la documentación a la Secretaría, para su revisión, intervención y registro.

No obstante, el artículo 10 faculta a la Secretaría de Comercio, cuando considere que el cumplimiento de la previa intervención, revisión y registro pueda afectar sustancialmente las operaciones de alguna entidad, a eximirla de dichos requisitos y optar por la inspección posterior de los pedidos o contratos.

A pesar de la pésima redacción y mala sistematización de los preceptos de esta Ley, parece desprenderse la posibilidad de que en algunos casos, las entidades no tengan la obligación de registro previo de pedidos y contratos, en los términos del artículo 8 en relación con el artículo 9.

En efecto, el primero de los preceptos citados establece que cuando la Secretaría de Comercio considere que las negociaciones efectuadas por una entidad son suficientes para establecer precios y calidades, los pedidos o contratos que se realicen se considerarán plenamente autorizados, si se ajustan a los siguientes procedimientos:

- a) Compras consolidadas en las que intervengan dos o más entidades.
- b) Contratos de suministro por períodos fijos.
- c) Concursos.
- ch) Pedidos negociados previa investigación de fuentes de suministro y selección de proveedores, situación que va acorde con la facultad que a la Secretaría de Comercio le otorga el artículo 5 fracción VIII para definir, de acuerdo con las entidades, procedimientos especiales para recabar

cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento, en los casos de bienes de inversión que señale el Reglamento.

Si las adquisiciones se realizan en los términos antes mencionados, corresponderá a la Secretaría de Comercio vigilar el cumplimiento de las condiciones pactadas y asimismo, verificar que se cumpla con el requisito de autorización previa del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, si se trata de importaciones.

A su vez, el artículo 9 señala en su primera parte que si las adquisiciones no se ajustan a los sistemas mencionados en el artículo anterior, las entidades no podrán formalizar contratos o pedidos sin cumplir con el artículo 7 (previa intervención, revisión y registro por parte de la Secretaría de Comercio del pedido o contrato).

De todas formas, tal parece que la Secretaría de Comercio debe autorizar previamente las adquisiciones, al menos eso se desprende de la Ley, ya que debe considerar que las negociaciones efectuadas son suficientes para establecer precios y calidades lo que implica una intervención previa.

Al igual que en materia de obras civiles, la Ley de Inspección de Adquisiciones fue adicionada con una norma que faculta al Ejecutivo Federal, a que mediante disposiciones generales exima a las entidades, de los requisitos previos señalados en algunos preceptos de la Ley.

Creemos que la idea del legislador es la misma que en el caso de las obras civiles y además, en materia de adquisiciones se justifica todavía más el levantar trabas inútiles, cambiando los sistemas de control por otros menos burocráticos, pero más eficaces ya que normalmente es más urgente contar con la materia prima para producir, que realizar una construcción.

Cabe destacar, que por un lado la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas excluye de su control a los fideicomisos, a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, así como a las empresas de participación estatal en las cuales participen dichas entidades, no así la Ley de Inspección de Adquisiciones, que sí las comprende dentro de su control, situación que no se explica por sí misma, y sí demuestra la falta de sistematización y coordinación existente en las políticas aplicables al control del sector paraestatal.

### c) *Modificación, fusión y liquidación*

Los artículos 13 y 14 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, señalan que la Secretaría del Patrimonio Nacional, ahora debemos entender por el cambio de atribuciones que se refiere a la Se-

cretaría de Programación y Presupuesto, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal, la iniciativa para disolver y liquidar aquellas entidades que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

El acuerdo de agrupación sectorial publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1979, y el publicado el 24 de abril de 1979, dan intervención previa en los casos de modificación, fusión o disolución de una entidad, al Coordinador del Sector dentro del cual se encuentre agrupada la entidad de que se trate y a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Sin embargo, el artículo 13 de la Ley para el Control, señala que en los casos de modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades, se debe oír el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines de la entidad de que se trate, y bien puede suceder que las dependencias relacionadas sean más de una, es decir además del Coordinador del Sector, alguna otra dependencia estimándose que debe prevalecer el texto, legal, si bien completado por las disposiciones de los Acuerdos Presidenciales mencionados.

Hasta aquí hemos analizado algunos de los mecanismos de control y vigilancia más importantes que la Administración Pública Centralizada puede ejercer sobre las entidades de la Administración Paraestatal. No podemos dejar de expresar que además de las leyes y ordenamientos citados, existen infinidad de disposiciones administrativas que también contienen medios de control.

Dichas disposiciones se encuentran dispersas en nuestro sistema jurídico administrativo, la mayoría de ellas carecen de una ordenación sistemática que las conjugue con otras normas jurídicas y también, muchas de ellas, sin estar formalmente derogadas o abrogadas, han perdido por prácticas en contrario o por haberse superado las circunstancias que les dieron origen, su aplicación efectiva.

### V. *Conclusiones*

Además de algunas conclusiones expuestas en los temas concretos que se han desarrollado en el texto del presente estudio, considero procedente señalar algunas de tipo general. Como se afirmó en el principio de este estudio, es evidente la necesidad de una revisión y reforma administrativas, de los medios de control y vigilancia que el Estado ejerce sobre las entidades paraestatales.

La revisión de los sistemas actuales se ha convertido en una imperiosa necesidad, a fin de adecuarlos a las nuevas políticas contenidas en las

Ordenaciones Jurídicas que se han expedido con posterioridad a la existencia de las Leyes que reglamentaban medios de control.

Consideramos que la reforma no debe limitarse en manera alguna, a un simple cambio de nombres de las nuevas dependencias, ni a organizar los mecanismos existentes, con base en la agrupación sectorial.

La verdadera reforma es necesaria en la naturaleza y los medios de los sistemas de control y vigilancia. Es decir, se requiere una evaluación objetiva de los mismos, para determinar si han cumplido su función y analizar la posibilidad de implantar controles a base de resultados, es decir a posteriori y no a priori, ya que de alguna manera u otra, los sistemas preventivos originan un retraso o entorpecimiento de las funciones de la entidad y en ocasiones, ante la inminencia de los problemas y necesidades por resolver, se incumple con las disposiciones legales que establecen los controles.

Deberá también reflexionarse sobre la posibilidad de unificar y sistematizar en un solo cuerpo legislativo, la definición única de las diversas entidades que componen el sector paraestatal y el establecimiento de los medios de control a que deban quedar sometidas.