

## REFORMAS RECIENTES AL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO (SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 1980)

**SUMARIO:** 1. *Presentación.* 2. *Reformas a los artículos 29, 90, 92 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política.* 3. *Reformas sobre la organización administrativa.* 3.1. *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* 3.2. *Reglamentos Interiores.* 4. *Reformas sobre la materia de control.* 4.1. *Ley de Obras Públicas.* 4.2. *Reformas a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.* 4.3. *Reformas a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.* 5. *Reformas sobre la materia burocrática.* 5.1. *Reformas a la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.* 5.2. *Decreto por el que se dispone el pago del aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1980.* 6. *Reformas en materia presupuestaria.* 6.1. *Decreto por el que se aprueba la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio presupuestal de 1979.* 6.2. *Decreto por el que se aprueba la Cuenta de la Hacienda Pública del Distrito Federal y de sus organismos descentralizados correspondiente al ejercicio presupuestal de 1979.* 6.3. *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981.* 6.4. *Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio de 1981.* 6.5. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981.* 6.6. *Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el año fiscal de 1981.* 7. *Reformas en materia de información.* 7.1. *Ley de Información estadística y geográfica.* 8. *Reformas sobre la administración pública paraestatal.* 8.1. *Creación, modificación, disolución y liquidación de entidades paraestatales.*

### 1. *Presentación*

Durante cada periodo ordinario de sesiones el Congreso de la Unión suele aprobar paquetes legislativos que modifican de manera importante el derecho positivo. En forma que merece subrayarse, el derecho administrativo mexicano es permanentemente modificado por la intensa actividad legislativa del Congreso que desencadenan las iniciativas que le remite el ejecutivo.

En el cuatrienio 1977-1980 los cambios al derecho administrativo mexicano han tenido su origen en las evoluciones que ha registrado el aparato de la administración pública, conforme a su programa de reforma y modernización.

En el lapso septiembre-diciembre, prosperaron reformas derivadas todavía de la distribución de competencia que efectuó la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal, como son las relativas a obras públicas, a información, a vigilancia y a la propia Ley Orgánica. En ese cuatrimestre se dieron los ordenamientos periódicos que prescribe la legislación: las leyes de ingresos y los decretos que aprueban las cuentas públicas y los presupuestos de egresos.

Merecen el mayor interés académico las reformas adicionales a los artículos 29, 90, 92 y 117 de la Constitución pues recogen varias de las ponencias y propuestas que los estudiosos han formulado. En este trabajo se han comentado las reformas y adiciones constitucionales que propuso el ejecutivo y que aprobó el Congreso de la Unión, aún cuando estamos concientes de que resta que las Legislaturas Locales las aprueben.

Como en anterior ocasión, este trabajo vio sacrificado su contenido doctrinal y su carga crítica a fin de ceñirse a su finalidad divulgatoria. En suma, este estudio responde al objetivo de dar a conocer de manera inmediata los cambios habidos en el derecho administrativo para diferir a otra oportunidad académica su examen más atento, detenido y profundo.

## *2. Reformas a los artículos 29, 90, 92 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política*

Destaca de las reformas y adiciones a la Constitución que el jefe del ejecutivo federal propuso en el periodo ordinario de sesiones que concluyó el 31 de diciembre pasado, el que se recogen las críticas y comentarios que durante décadas planteó la doctrina mexicana. Nosotros, en distintos trabajos académicos, hemos hecho nuestras esas críticas y comentarios.<sup>1</sup>

De manera recurrente, hemos insistido en que la Constitución de Querétaro se ha visto rebasada ampliamente por el fenómeno administrativo: el texto magno ha aportado bases insuficientes a la organización administrativa.

Las reformas y adiciones de diciembre de 1980 que aprobaron el Senado y la Cámara de Diputados y que se encuentran en proceso de aprobación por parte de las Legislaturas Locales, como lo establece la Cons-

<sup>1</sup>*Nueva administración pública federal*, Tecnos, 1978. *La empresa pública*. INAP., 1981. *Estudios jurídicos sobre la administración pública mexicana*. Límusa, (en prensa).

titución,<sup>2</sup> requieren de comentarios atentos.

En primer término, el artículo 29 constitucional, que reproduce al mismo artículo de la Constitución de 1857, fue reformado a fin de suprimir la locución “Consejo de Ministros”,<sup>3</sup> que había irritado a los doctrinarios más autorizados, puesto que al tener nuestro sistema político constitucional un claro carácter presidencialista, no cabe hablar de “ministros”, sino de secretarios de Estado.<sup>4</sup> La suspensión de garantías ya no estará sujeta a la aprobación del equívoco “Consejo de Ministros”, sino del jefe del ejecutivo, de sus auxiliares (secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y Procurador General de la República), y del Congreso o, en su caso, de la Comisión Permanente.

La reforma al artículo 29 en nada debilita el rasgo cuasiparlamentario que los peritos en derecho constitucional han identificado porque para que el presidente de la República decreta la suspensión de garantías, seguirá requiriendo del acuerdo de sus colaboradores. La reforma, por otra parte, eleva al mayor rango normativo lo que ya había definido la legislación secundaria:<sup>5</sup> son los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo y el Procurador General de la República, quienes deben estar anuentes al radical acto de suspender las garantías, pero ya no integran un órgano *ad-hoc*.

Por la reforma que comentamos, se hace necesario que al artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>6</sup> sea objeto de una reforma de compatibilización, para que el añoso término “Consejo de Ministros” desaparezca del léxico jurídico, administrativo y político de nuestro país.

El cambio constitucional evidencia de nueva cuenta que en el sistema mexicano no hay cabida para un gabinete que limite el poder del Jefe del Estado y del Gobierno.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Artículo 135.

<sup>3</sup> El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 (artículo 82) y la Constitución de 1857 (artículo 29) utilizan el término que nos ocupa.

<sup>4</sup> Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, 1968, p. 192.

<sup>5</sup> La legislación secundaria, desde la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (artículo 27), publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1935, aclaró quienes integran el Consejo.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, 1979, p. 283 y ss.

Las modificaciones al artículo 90, representan un jalón muy importante que provocará el mayor beneplácito en la academia mexicana: se precisa que la administración pública federal se integra con la centralizada y la paraestatal, como ya lo había definido la Ley de 1976,<sup>8</sup> dándole fijeza a esos componentes, merced al carácter rígido de la Constitución.<sup>9</sup>

La adición hace ver, además, que la administración centralizada está compuesta por secretarías de Estado y por departamentos administrativos, subsanando así la deficiente inclusión que de esta última figura organizativa hizo el Constituyente de Querétaro.<sup>10</sup> Asimismo, la adición aclara un problema que en algún momento perturbó nuestra vida administrativa: es una ley del Congreso la que distribuirá la competencia administrativa entre las secretarías y departamentos. Más aún, con ello el Poder Revisor definió implícitamente que el ejecutivo no puede crear por sí departamentos administrativos, ya que si es el Congreso de la Unión quien confiere a estas dependencias su competencia, sería absurdo que el presidente de la República pudiera establecerlos sin fijar sus esferas de atribuciones.

El precepto original sólo precisaba que el Congreso distribuiría la competencia administrativa entre las secretarías,<sup>11</sup> dando pábulo a confusiones que motivaron la creación del Departamento de Industria Militar.<sup>12</sup>

#### <sup>8</sup> Artículo 1o.

9°. . . es necesario que los órganos constituidos no puedan modificarla o derogarla a su arbitrio, o con los mismos procedimientos utilizados en el ejercicio de sus funciones. No es lógico establecer una Constitución escrita que pueda ser modificada o derogada con el procedimiento legislativo. Si esto aconteciera, la voluntad constituyente podría ser cambiada ad libitum por los órganos constituidos". Schmill Orodoñez, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*, Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1971, p. 91.

<sup>10</sup>Ruiz Massieu, José Francisco. "Las formas jurídicas de la empresa pública en México", en *Revista de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública*, México, 1980.

<sup>11</sup>El problema de interpretación se suscitaba porque el artículo 90 original decía a la letra "para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretaríos que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría", o sea, que no se refería a los departamentos administrativos.

<sup>12</sup>El presidente Alemán creó ese organismo por vía de decreto (*D. O.* 16/4/47), con la intención de que tuviera el carácter de departamento administrativo. El presidente López Portillo dictó un diverso que lo transformó en órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Defensa Nacional (*D. O.* 15/9/77), acabando

A nuestro juicio tanto el texto anterior como el vigente del artículo 90 impiden que el poder legislativo caiga en el error de 1946 de crear secretarías de Estado sin cartera,<sup>13</sup> esto es, sin competencia precisa, pues un órgano, según lo dicta la teoría del derecho administrativo, siempre debe tener un haz de atribuciones y en este caso, conferido por una norma formal y materialmente legal.

El nuevo texto del artículo 90 constitucional representa otro avance en el largo camino de ordenar la legislación administrativa, pues deposita en el Congreso de la Unión la responsabilidad de distribuir los negocios de orden administrativo precisamente a través de una ley orgánica, evitando así que se retome la técnica usada por las leyes de secretarías y departamentos de Estado.<sup>14</sup> A la fecha, ese ordenamiento lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la cual organiza tanto al sector central como al paraestatal.<sup>15</sup>

La necesidad de una ley orgánica fue también sugerencia recurrente de la doctrina.

En el mismo primer párrafo se señala que la ley orgánica antedicha “definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. Aunque nunca

con el problema jusadministrativo. La Ley Orgánica de 1976, en su artículo 7o., definió que el jefe del ejecutivo no puede crear departamentos, al prevenir que “para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con los Departamentos Administrativos que determine la Ley”.

<sup>13</sup> En desacertada innovación, el artículo 2o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, publicada en el *Diario Oficial* del 13 de diciembre de ese mismo año, establecía que “El Presidente de la República queda facultado para designar, además, hasta dos secretarios de Estado para auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en cualquiera de los ramos a que se refiere el artículo anterior. La designación se hará por acuerdo presidencial y determinará en cada caso, las funciones atribuidas a dichos Secretarios de Estado”. Por fortuna, esa “heterodoxa” ley - como en posterior estudio nos esforzaremos en demostrar - no tuvo eco en los ordenamientos de organización administrativa posteriores.

<sup>14</sup> Las leyes de 1917 (tanto la de abril como la de diciembre), 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 se limitaban a distribuir la competencia administrativa entre las secretarías y departamentos y a establecer las bases organizativas del sector central y por ello organizaban mutiladamente al poder administrativo, puesto que no se referían al sector paraestatal.

<sup>15</sup> La Ley Orgánica aborda los elementos básicos de la organización administrativa: a) señala los dos tipos de organización y las dependencias y entidades que los constituyen; b) establece los mecanismos de coordinación; c) vincula a las dos administraciones, a través de la sectorización y d) aporta la estructura básica de las dependencias centralizadas.

hemos coincidido con los distinguidos profesores que han sostenido que la ausencia de normas constitucionales expresas por lo que hace a la creación de entidades paraestatales<sup>16</sup> genera problemas de competencia al poder ejecutivo y, en ocasiones, al legislativo, nos parece altamente saludable que la ley secundaria esclaresca esta cuestión, ampliando y detallando la Ley Orgánica de 1976.<sup>17</sup> Nos parece acertado que el Poder Revisor haya vuelto la espalda a la posibilidad de consagrar constitucionalmente la tipología (organismo descentralizado, empresa de participación estatal y fideicomiso público), definida por la legislación administrativa, porque ello hubiera rigidizado la morfología futura de la organización administrativa a la que hemos calificado de "protéica".<sup>18</sup> El buen tino del Poder Revisor facilitará que esa tipología pueda completarse y diversificarse, permitiendo técnicas de control de tutela especializadas.<sup>19</sup>

La adición arriba parcialmente transcrita toca un problema no por viejo, cancelado; el problema de la relación que debe guardarse entre el ejecutivo y las entidades de la administración pública federal o sea de la relación autonomía-control. La Ley Orgánica de 1976 determinará las modalidades de esa relación.

El segundo y último párrafo de la adición abunda que las leyes -ya no la ley orgánica- precisarán "las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y Departamentos administrativos". Queda abierta la posibilidad de que no se expida un código de control de tutela y, por ende, subsista la técnica tradicional de que haya varios ordenamientos legales para regimentar la relación que vincula al sector central con el paraestatal, que no es otra

<sup>16</sup>En un trabajo que está por aparecer insistimos en este punto ("*La empresa pública mexicana: diez cabos sueltos*", en *A*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, No. 2).

<sup>17</sup>El artículo 45, que provee una noción muy flexible, debe ser adicionado con las bases normativas que establezcan cuando estará facultado el ejecutivo para crear organismos descentralizados. La creación de empresas de participación estatal y fideicomisos, la adquisición de acciones o de partes sociales y la afectación fiduciaria de masas de bienes no requieren de cambios legales.

<sup>18</sup>La capacidad de la administración pública para crecer y diversificar sus actividades y métodos, nos recuerda a Proteo, al hijo de Neptuno, que se ha consagrado en la mitología clásica no solo por su don adivinatorio sino también por su poder para adoptar la forma que deseaba.

<sup>19</sup>La tipología actual debe completarse para que puedan capturarse algunas entidades *sui-generis* que forzosamente se consideran organismos descentralizados.

que el *control de tutela*.<sup>20</sup>

Conforme al nuevo precepto las entidades paraestatales podrán tener relaciones directas con el ejecutivo (el presidente de la República) y con las secretarías y departamentos. Debemos reconocer que el Poder Revisor tuvo el mérito de no consagrar expresamente el sistema de control difuso que representa la sectorización administrativa, y que si bien a nuestro juicio es correcto y debe conservarse, supondría una atadura al legislador ordinario.

El artículo 92 fue reformado para legitimar una práctica administrativa muy arraigada: la práctica de que los jefes de departamento administrativo firmen los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales aún cuando conforme al precepto original y a la Ley Orgánica,<sup>21</sup> carecían de facultad de refrendo: en lo sucesivo sólo serán obedecidos esos actos si van refrendados por los secretarios o jefes a los que el asunto corresponda.

En 1935, por las vías de la legislación secundaria y reglamentaria, se atribuyó a los jefes de departamento la facultad mencionada.<sup>22</sup>

A pesar de que reconocemos que la reforma al artículo 92 concilia la norma con la realidad administrativa, hubiéramos estado más complacidos si el Poder Constituyente Permanente hubiera coincidido con nuestra tesis de que deben desaparecer los departamentos administrativos por dos razones aducidas con reiteración. La primera consiste en que prácticamente ya no hay distinción entre las secretarías y los departamentos y la segunda, en que el Estado los ha utilizado marginalmente y no pocas veces con mala fortuna. .

<sup>20</sup>El jefe del ejecutivo, en el informe que presentó al Congreso el 1o. de septiembre de 1979, hizo saber que se pretende enviar una iniciativa de ley de control, la cual, a nuestro juicio deberá abrogar la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de 1970 y desarrollar el sistema de sectorización administrativa.

<sup>21</sup>Artículo 13.

<sup>22</sup>El artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1935, decía: "Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por la Presidencia de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda." El 27 de marzo de 1940 se publicó en el *Diario Oficial*, el reglamento de ese artículo.

Con las reformas y adiciones de 1974<sup>23</sup> y las que comentamos, sólo quedan dos diferencias constitucionales entre las secretarías y los departamentos que invitan a que éstos últimos sean erradicados: si los titulares de las primeras deben reunir ciertos requisitos mínimos (30 años o más de edad, ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y estar en ejercicio de sus derechos),<sup>24</sup> para los jefes no se fija ninguno, y si los secretarios son altos funcionarios, los titulares de los departamentos no lo son.<sup>25</sup>

Entre 1975, año en que fue reformada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958,<sup>26</sup> para crear las Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, y 1977, en cuyo primer día entró en vigor la Ley Orgánica, no existió ningún departamento administrativo, salvo el Departamento del Distrito Federal. La nueva Ley establece el Departamento de Pesca sin que se conozcan -ni por la exposición de motivos, los debates o los dictámenes de las comisiones de estudio-, los elementos que no hicieron aconsejable que se estructurara esa dependencia como secretaría de Estado, toda vez que con anterioridad se le había configurado como subsecretaría de la extinta Secretaría de Industria y Comercio.<sup>27</sup> Siempre hemos considerado que la reforma que establece que la capital nacional será administrada y gobernada por el presidente de la República a través de un departamento administrativo, incurrió en un grave error que ha llevado al absurdo de que la Ley Orgánica<sup>28</sup> de esa dependencia prevenga que tiene personalidad jurídica.<sup>29</sup> La solución adecua-

<sup>23</sup> Esta reforma publicada en el *Diario Oficial* del 31 de enero de ese año, estableció que los jefes tienen un vínculo político directo con el Congreso, pues éste podrá citarlos y solicitarle informes. Los jefes, al igual que los secretarios, deben presentar al Legislativo un informe anual sobre el estado que guardan sus ramos administrativos.

<sup>24</sup> Artículo 91.

<sup>25</sup> Artículo 108. Ignoramos qué elementos se valoraron para que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 (*D. O.* 4/4/), no siguiera al artículo 2o. de la Ley de 1940 (*D. O.* 21/2), que incluía a los "Jefes de Departamento Autónomo".

<sup>26</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre del año arriba citado.

<sup>27</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *Nueva administración pública federal*, Tecnos, 1978, p. 80.

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1978.

<sup>29</sup> Artículo 32.

da era la de un Gobierno del Distrito Federal que fue la fórmula original- similar a los antiguos gobiernos de los territorios.<sup>30</sup> De esta manera, los departamentos administrativos podrían desaparecer sin que se provocara ningún perjuicio para la racional organización de la Administración Pública Federal.

El último cambio constitucional del pasado periodo afectó las prohibiciones que el Pacto Federal impone a los estados y que se derivan de la traslación de facultades que hacen a los Poderes de la Unión.<sup>31</sup> La fracción VIII del artículo 117, reformada ya en 1942<sup>32</sup> y 1946,<sup>33</sup> fue modificada para modernizar la prohibición que antes rezaba, en su primer párrafo “los Estados no pueden en ningún caso: . . . Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso”. Ahora se les prohíbe “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

Se habrían completado las hipótesis si se hubiera agregado a los organismos internacionales, que no siempre son “sociedades” ni tienen el carácter de “particulares”.

Se amplía la capacidad estatal o municipal de obtener financiamientos, pues se diversifican los objetos de la inversión, al no restringirse a la ejecución de obras y permitirse cualquier proyecto de inversión autoliquidable.

El segundo párrafo que se adiciona y con cuya *ratio* coincidimos puesto que tiende a proteger la salud financiera de las entidades federativas y de los municipios, nos obliga a destacar una observación: contra-

<sup>30</sup>Hasta las reformas de 1974 (*D. O.* 8/10) que hicieran que los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo se convirtieran en estados, los gobernadores de esas entidades eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, según lo establecía el artículo 89, fracción II.

<sup>31</sup>Para un estudio sobre el federalismo mexicano, ver Carpizo, Jorge. “Sistema federal mexicano”, en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*, UNAM-FCE.

<sup>32</sup>Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 24 de octubre de ese año.

<sup>33</sup>Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de ese año.

dice la terminología utilizada por el Poder Revisor al reformar el artículo 90. En este último precepto se maneja la terminología utilizada por la legislación del último decenio y en particular del pasado cuatrienio, pues se habla de “entidades paraestatales”,<sup>34</sup> en tanto que en la nueva fracción VIII del artículo 117, párrafo segundo y último, se utilizan las locuciones “organismo descentralizado” -contra la que no tenemos nada que objetar- y “empresa pública”.

La utilización de dos léxicos distintos en un mismo paquete de reformas constitucionales no sólo contribuye a la confusión terminológica por todos los estudiosos subrayada, sino que introduce en la Constitución un término (empresa pública) que no tiene aceptación general ni en la legislación, ni en la jurisprudencia y ni siquiera en la doctrina mexicana.<sup>35</sup> La confusión será mayor en la medida que el tiempo transcurra, por el mero hecho de que la norma se desvincula del legislador.

A esto debe agregarse que el artículo 93 del texto mayor se refiere a los “organismos descentralizados federales”, a “empresas de participación estatal mayoritaria” y a los “organismos descentralizados”, y que el artículo 123, en la fracción XVIII del apartado “A”, habla de “establecimientos y servicios que dependan del Gobierno” y, en la fracción XXXI, de las empresas “que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.

Si la reforma habla de “organismos descentralizados” y de “empresas públicas”, quiere significarse que se trata de dos tipos administrativos distintos, o sea, que los organismos descentralizados no son empresas públicas, lo cual es inexacto dada la impericia con la que se suelen usar las formas jurídicas. Por otra parte, habría que plantearse si se habla de “empresa pública” como sinónimo de los otros dos tipos paraestatales (empresas de participación estatal y fideicomisos) que definen no sólo la legislación federal, sino inclusive la legislación de las propias entidades federativas. De ser así, se estaría cayendo en una equivocación, ya que pueden existir empresas en las que el Estado tenga participaciones minoritarias y a las que no se les puede prohibir que contraigan adeudos si sus órganos colegiados así lo aprueban.

Insistimos, no condenamos el fondo de la reforma (el que las entida-

<sup>34</sup>Con el paquete legislativo de 1976 compuesto por la Ley Orgánica, multicitada, la Ley General de Deuda Pública (D. O. 31/12) y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D. O. 31/12), se arraigó la locución “entidad paraestatal” en la legislación y en la vida administrativas.

<sup>35</sup>Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*, INAP, 1981.

des paraestatales locales, no sorteen la prohibición constitucional concertando créditos, so pretexto de que cuentan con una personalidad distinta a la entidad federativa o al municipio), sino tan solo el uso del término "empresa pública". Hubiéramos quedado más satisfechos si en la fracción VIII y en el artículo 90 se manejaran idénticas terminologías.

La cuestión se aclara si se advierte que en algunos ordenamientos cuyos proyectos ha formulado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha utilizado el término aludido.<sup>36</sup>

El resto de la fracción multicitada nos parece un avance bienvenido.

Por último, cabe dejar sentado que seguramente la coyuntura no permitió llevar a cabo otras reformas que la doctrina ha recomendado y en las que nosotros mismos hemos insistido, como son las reformas al artículo 107, para establecer la procedencia del Juicio de Amparo en el caso de algunos actos paraestatales; al artículo 108, para establecer que los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria deben ser considerados altos funcionarios federales para efecto de responsabilidades; al 104, para establecer expresamente que los tribunales administrativos podrán conocer controversias suscitadas por actos paraestatales de carácter extrafiscal; al 123, para definir los estatutos laborales aplicables a las entidades paraestatales y mayores garantías para los trabajadores de confianza de la Federación; al 27, 73, 74, 89 y 90, para consagrar las técnicas de planeación. Para concluir, no tenemos duda de que los cambios constitucionales son un avance plausible en el proceso de modernización administrativa de la Constitución de Querétaro.

### *3. Reformas sobre la organización administrativa*

#### *3.1. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La Ley Orgánica ha sido nuevamente reformada (*D. O. 31/12/80*), a fin de consagrar y sistematizar legalmente cuestiones que pueden tener

<sup>36</sup> En la Ley de Ingresos de la Federación (*D. O. 30/12/80*). Se hace gala -como lo han hecho estos ordenamientos desde hace varios años- de un léxico sugerente, pero a la vez desconcertante por su riqueza multívoca: "venta de bienes producidos en establecimientos del Gobierno Federal", "fondos entregados en fideicomiso en favor de *empresas públicas*", "organismos y empresas propiedad del Gobierno Federal", "ferrocarriles de propiedad nacional", además de los ortodoxos términos "organismos descentralizados", "empresas de participación estatal" y "fideicomisos".

viabilidad después de los avances logrados por el programa de reforma administrativa.

El artículo 27 fue adicionado en su fracción XXVII para que la Secretaría de Gobernación, además de fijar el calendario oficial, esté facultada para “regular las vacaciones y horarios de labores de la Administración Pública Federal”. Cabe recordar que con anterioridad, el jefe del Ejecutivo, mediante decreto, encomendaba ya a la referida dependencia vigilar y proveer al cumplimiento de sus disposiciones en materia de horarios y vacaciones.

A nuestro juicio la adición debe interpretarse con cuidado pues, en realidad, la Secretaría de Gobernación no podrá regular las cuestiones que nos ocupan tratándose de toda la administración pública federal. Por el contrario esa regulación sólo podrá llevarse a cabo con la administración pública centralizada y con los organismos descentralizados sujetos al apartado “B” del artículo 123 constitucional y a su ley reglamentaria, tal y como sostuvo, por citar un ordenamiento a la mano, el acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permiten realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas.<sup>1</sup>

Por consiguiente, el resto de las entidades paraestatales se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo, al estatuto bancario y a los contratos colectivos de trabajo.

Por otra parte, el artículo 32 fue adicionado con una nueva fracción XVIII, que sistematiza, completa y resume la competencia que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de personal de la administración pública.

Si a la SPP le corresponde la materia de egresos, es lógico que le toque también lo concerniente a servicios de personal, uno de los conceptos de gasto más importantes. La nueva fracción, reiterando lo que ya disponía la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, le encarga las siguientes tareas: a) intervenir en los tabuladores generales (los de la administración pública en su conjunto) e institucionales (los de cada dependencia y entidad) de sueldos; b) catálogos generales (los de la administración pública en su conjunto) e institucionales (de cada dependencia y entidad) de puestos; c) compactación de plazas; d) compatibilidad de empleos; e) control de comisionados; f) registro del

<sup>1</sup>Publicado en el *Diario Oficial* del 31 de enero de 1977.

personal civil del Gobierno Federal; y g) procedimientos para el pago de remuneraciones. Igualmente le corresponde proyectar normas sobre la estructura presupuestal de las remuneraciones.

La Ley del Presupuesto establecía ya que la Secretaría llevaría el registro del personal civil<sup>2</sup> y que sería de su resorte determinar cuando procedería aceptar la compatibilidad para desempeñar dos o más empleos públicos o comisiones.<sup>3</sup> La Ley Burocrática, por su lado, señalaba que la Secretaría de Programación debía autorizar las condiciones generales de trabajo de las dependencias y organismos regulados por el Apartado "B", cuando contuvieran prestaciones económicas que impactaran al presupuesto de egresos.<sup>4</sup>

Conforme a la ley que rige la materia presupuestaria el registro que debe llevar la SPP no debe restringirse al Gobierno Federal, o sea al sector central, sino que debe incluir a toda entidad que realice gasto público.<sup>5</sup>

Al valorar esas facultades no debe ignorarse que el crecimiento acelerado y desordenado así como el manejo deficiente del personal civil no es privativo de nuestro país. Por el contrario, esas ineficiencias se encuentran en todos los países del mundo, como lo puso de manifiesto un importante y vasto reporte de la Organización de Naciones Unidas.<sup>6</sup> La SPP consolida, con las reformas, su papel de eje de la política de administración y desarrollo de personal del ejecutivo en la que participan las Secretarías de Gobernación y Trabajo, la Coordinación de Estudios Administrativos, el ISSSTE y la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.<sup>7</sup>

<sup>2</sup>Artículo 33.

<sup>3</sup>Artículo 34.

<sup>4</sup>Artículo 91.

<sup>5</sup>Conforme al artículo 2o. de la Ley del Presupuesto realizan gasto público todas las entidades paraestatales, salvo las empresas de participación estatal minoritaria.

<sup>6</sup>Manual de Legislación y prácticas de Administración Pública, Nueva York, 1967.

<sup>7</sup>Esta Comisión tiene "por objeto proponer al Ejecutivo, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la mejor organización de los sistemas de administración de personal, para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado", según el artículo 2o. del acuerdo por el que se modifica su estructura, publicado en el *Diario Oficial* del 31 de enero de 1977.

Es la SPP la dependencia que dispone del mejor instrumento de racionalización y control con el que cuenta cualquier gobierno: el presupuesto de egresos.

El ejercicio escrupuloso de las facultades que concede la fracción adicionada y el manejo consecuente del instrumento presupuestal contribuirá a la homogeneización y actualización de los tabuladores; al control del crecimiento del personal; a la racionalización de la política salarial; a la disminución de viejas modalidades de la corrupción; a la agilización de los pagos y a la modernización presupuestaria del personal. Por otra parte, será posible avanzar en la dotación de condiciones que permitan los movimientos laterales dentro del sector público (incluyendo al componente paraestatal) y el establecimiento de la carrera administrativa.

Las facultades que contempla la fracción XVIII, las presupuestarias y las de control global del sector paraestatal que la propia Ley Orgánica<sup>8</sup> le otorga a la Secretaría antedicha, hacen posible que la modernización y racionalización de la política de personal abarque a toda la administración, atenuándose las disparidades y distorsiones que muestra.

### 3.2. *Reglamentos interiores*

En el último cuatrimestre de 1980 se expidieron nuevos reglamentos interiores para las Secretarías de Relaciones Exteriores, de la Reforma Agraria y de Comunicaciones y Transportes. En los cuatro años del actual régimen presidencial la SRE y la SRA han visto entrar en vigor tres reglamentos interiores y la SCT dos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (D. O. 26/11/80) conserva las cuatro subsecretarías (las de Relaciones Exteriores, de Asuntos Multilaterales, de Asuntos Culturales y de Asuntos Económicos) y las tres direcciones en jefe que tenía, pero eleva sus direcciones generales de 18 a 23. La estructura orgánica de la SRE se completa con cuatro unidades y un órgano administrativo desconcentrado. Además, se preven las delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados.<sup>1</sup>

El reglamento hace suya la técnica de suplencia ortodoxa: suple al titular en sus ausencias el subsecretario del ramo (el de Relaciones Exteriores), pero en caso de ausencia de éste el Titular -y no el reglamento-

<sup>8</sup>Fracción XII del artículo 32.

<sup>1</sup>Artículo 1o.

prevendrán cual secretario se encargará del despacho.<sup>2</sup>

Conforme a una arraigada tradición administrativa el reglamento contempla la existencia de la Consultoría Jurídica, órgano paralelo y de mayor jerarquía, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.<sup>3</sup>

Si bien el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y las delegaciones son agrupadas con el epígrafe "de la desconcentración administrativa y de los órganos desconcentrados", por las facultades que el reglamento atribuye a las delegaciones no se puede considerar que sean en verdad unidades de desconcentración administrativa con autonomía técnica (sobre todo, las establecidas en el Distrito Federal). En realidad se trata de órganos con facultades delegadas y con una competencia territorial determinada.<sup>4</sup>

Los modestos cambios a que da lugar el nuevo reglamento conducen a la conclusión de que hubiera sido más acertado reformar el reglamento de 1979.<sup>5</sup>

El tercer reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria restaura la tercera subsecretaría (*D. O.* 1/12/80), la de Organización Agraria y que se añade a la de Asuntos Agrarios y a la de Planeación e Infraestructura Agraria.<sup>6</sup>

Aunque el tamaño orgánico es igual, pues existen 14 direcciones generales, se suprimen dos y se establecen la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias y la Dirección General de Promoción Agraria. Con la unidad administrativa en primer lugar mencionada, queda cancelada la posibilidad de volver a crear la Procuraduría de Asuntos Agrarios.<sup>7</sup>

El reglamento insiste en incluir al Cuerpo Consultivo Agrario como si fuera unidad de la SRA y no un órgano dependiente del Ejecutivo Federal<sup>8</sup> con su propio reglamento interior expedido por éste.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Artículo 9o.

<sup>3</sup> Artículo 1o.

<sup>4</sup> Artículo 44.

<sup>5</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1979.

<sup>6</sup> Artículo 2o.

<sup>7</sup> La Procuraduría de Asuntos Agrarios se regulaba por el Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 5 de agosto de 1954.

<sup>8</sup> Artículos 1o. y 9o.

<sup>9</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de diciembre de 1980.

Se conservan las dos unidades que ya existían conforme al reglamento de 1980 y el Instituto de Capacitación Agraria es elevado al rango de órgano administrativo desconcentrado.<sup>10</sup> La estructura se cierra con las viejas delegaciones agrarias. El reglamento define con amplitud la competencia de las delegaciones y difiere a un posterior instrumento normativo la atribución de facultades al Instituto citado.

A diferencia del reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el reglamento de la SRA consigna una fórmula de suplencia completa: el titular será suplido por los subsecretarios de Asuntos Agrarios, de Organización Agraria y de Planeación, en ese orden y a falta de éstos, por el Oficial Mayor. No se establece una fórmula para suplir a esos funcionarios.<sup>11</sup>

El reglamento respetó la reestructuración que dio el diverso de 1980 y que redujo la estructura orgánica de la dependencia en 21 direcciones generales y en 69 subdirecciones generales.<sup>12</sup>

El nuevo reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (*D. O.* 15/12/80), prácticamente respeta en su integridad la estructura orgánica que había configurado el reglamento de 1977.<sup>13</sup> Con buen sentido se incorpora al listado de unidades administrativas a Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (que sustituyó a RAMSA) y a Servicios de Trabajadores,<sup>14</sup> órganos administrativos desconcentrados que se rigen por su propios ordenamientos.

El nuevo cuerpo reglamentario no amplía los dos escuetos preceptos que sobre la desconcentración tenía el anterior ordenamiento ni menciona a las delegaciones del interior.<sup>15</sup>

La estructura orgánica de la SCT se forma con 2 subsecretarías, la Contraloría, 26 direcciones generales y 2 órganos administrativos desconcentrados.<sup>16</sup>

El reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupues-

<sup>10</sup> Artículos 29 a 31.

<sup>11</sup> Artículos 37 y 38.

<sup>12</sup> Artículo 2o. de ese ordenamiento.

<sup>13</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 18 de julio de 1977.

<sup>14</sup> Artículo 2o.

<sup>15</sup> Artículos 40 y 41.

<sup>16</sup> Artículo 2o.

to<sup>17</sup> fue reformado<sup>18</sup> para adicionar una fracción VI al artículo 24, confiriéndole así a la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal la facultad de estudiar y emitir resoluciones sobre pensiones con cargo al erario federal, y sancionar las resoluciones de las Juntas Directivas de los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, sobre pensiones y jubilaciones, que antes estaba atribuida a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, según la fracción X de ese reglamento y la cual queda derogada.

#### 4. Reformas sobre la materia de control

##### 4.1. Ley de Obras Públicas

Este nuevo cuerpo legal (*D. O. 30/12/80*) abroga a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.<sup>1</sup>

La Ley que comentamos moderniza, amplía y completa los instrumentos legales con los que contaba la Secretaría de Programación y Presupuesto para controlar las obras públicas. La dependencia de aplicación conocerá todo trabajo que tenga por objeto crear, conservar o modificar bienes inmuebles (construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación, demolición de bienes inmuebles)<sup>2</sup> que lleven a cabo la administración centralizada -incluyendo el Departamento del Distrito Federal- los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.<sup>3</sup>

La nueva ley modifica el radio del fideicomiso público: por un lado amplía el concepto al incluir a los que constituya el Departamento del Distrito Federal y, por otro, lo reduce al excluir a los fideicomisos que se creen con recursos de otros fideicomisos públicos. En realidad, esta reducción no tiene ningún efecto práctico, ya que es poco frecuente que se creen fideicomisos con recursos de otros fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública se refiere a los fideico-

<sup>17</sup>Publicado en el *Diario Oficial* del 28 de febrero de 1980.

<sup>18</sup>Publicados en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1980.

<sup>1</sup>Publicada en el *Diario Oficial* del 4 de enero de 1966.

<sup>2</sup>Artículo 2o.

<sup>3</sup>Artículo 1o.

misos que se creen con recursos del ejecutivo federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y de fideicomisos públicos.<sup>4</sup>

El ordenamiento de 1966 excluía de su ámbito de validez a los fideicomisos, a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y a las empresas de participación estatal mayoritaria indirecta.

Por otra parte, la ley tiende a regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública. La amplitud del ámbito material ocasionó que la denominación "inspección de contratos y obras públicas" fuera restrictiva y, por ello, obsoleta.

El órgano de aplicación, siguiendo la distribución de competencias de la Ley Orgánica,<sup>5</sup> lo será la Secretaría de Programación y Presupuesto, como antes lo fue la Secretaría del Patrimonio Nacional, pero la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas conservará las facultades que la ley hoy abrogada le confería y que se refieren a la normalización técnica de las obras. Igualmente, a SAHOP seguirá correspondiendo conocer la adquisición, enajenación y arrendamiento de inmuebles, según lo establece la Ley General de Bienes Nacionales.<sup>6</sup>

La Secretaría de Comercio seguirá siendo competente para controlar la adquisición de los bienes muebles que se utilizarán en obras públicas, en los términos de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.<sup>7</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará la aplicación de créditos en obras públicas.

La Ley fortalece la intervención que toca a las dependencias coordinadoras de sector en los procesos de obra pública de las entidades agrupadas.

Para coordinar la acción concurrente de las distintas dependencias y para dar participación a las dependencias con mayor volumen de obra, la ley creó la Comisión Intersecretarial Consultiva de obra Pública.<sup>8</sup>

Un aspecto relevante de la nueva ley, lo es el acento que colocó el le-

<sup>4</sup> Artículos 3o. y 49.

<sup>5</sup> Artículo 32, fracción XVI.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 30 de enero de 1969.

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979.

<sup>8</sup> Artículo 11.

gislador ordinario en la planeación de los procesos de la obra pública y en su carácter de elemento constitutivo de la planeación económica y social del país, contribuyendo así a la normatización legislativa de esa técnica administrativa.

La ley que comentamos se ajusta a la letra y al espíritu del artículo 134 constitucional, que desde 1917 establece que “todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de las obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”. Inclusive, se respeta y robustece el criterio de la Ley de 1966 al abarcar los contratos de obra pública del gobierno -entendido como administración pública federal- y a los que celebren las entidades paraestatales antes apuntadas, que no forman parte del gobierno en estricto sentido.

La Ley nueva muestra un manejo más escrupuloso de la técnica legislativa cuando interpreta el transcrito artículo 134 y lo concilia con la conveniencia económica, administrativa y de seguridad: en algunos casos (p. e. las obras de bajo costo, las que solo pueden realizarse por una determinada persona, las de seguridad nacional), en lugar de una convocatoria abierta, se podrá convocar “a las personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios”.<sup>9</sup> Así, habrá ahorros y rapidez en la contratación.

La ley conserva y mejora los controles de la anterior: solo se podrá contratar con personas inscritas en el padrón de la SPP; las inversiones deberán estar aprobadas por esa dependencia; los contratos se adjudicarán por subasta y previa convocatoria; la SPP podrá supervisar las obras; se prohíbe adjudicar los contratos a empresas en las que participen los funcionarios que deban resolver, sus cónyuges o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, entre otras.<sup>10</sup>

La regulación de la materia se modernizó con la preocupación que muestra el nuevo ordenamiento en torno al impacto ambiental de las obras públicas: “cuando estas (las condiciones ambientales) pudieran afectarse, los proyectos deberán incluir lo necesario para que se preserven, restauren o mejoren las condiciones ambientales y los procesos ecológicos. Para estos efectos, deberán intervenir las dependencias del eje-

<sup>9</sup> Artículos 33 y 56.

<sup>10</sup> Artículos 19, 29, 30.

cutivo federal con atribuciones en esta materia”.<sup>11</sup> Los daños ambientales que a menudo provocan las grandes obras del sector paraestatal (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad o Fertilizantes Mexicanos) han suscitado preocupación en las autoridades competentes y en la propia Cámara de Diputados (en ésta se ha formado una comisión de ecología).

En lo sucesivo las dependencias y entidades que requieran estudios y proyectos tendientes a la realización de una obra pública, antes de efectuarlos deberán verificar y comprobar que ninguno de los que figuren en los archivos del sector público son aprovechables.<sup>12</sup> Este precepto disminuirá las erogaciones que injustificadamente se hacen en estos renglones.

Otro precepto permitirá acelerar los procesos de obra: el contratista deberá celebrar el contrato correspondiente dentro de los veinte días siguientes a la adjudicación.<sup>13</sup> Con la finalidad de evitar corruptelas el mismo precepto establece que la subcontratación requiere de autorización de la dependencia o entidad que encargue la obra y que no libera de sus responsabilidades a la empresa adjudicataria.

Desde el punto de vista jurídico y específicamente doctrinario, es importante el artículo 50 que establece que los contratos de obra pública “se considerarán de derecho público” y que “las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales”. Es decir, que inclusive los contratos que celebren entidades paraestatales con forma de derecho privado como son las empresas de participación estatal o los fideicomisos (en los que puede actuar como fiduciaria una empresa privada) se sujetarán al derecho público. Esta innovación la justificó el ejecutivo federal en su exposición de motivos diciendo que ello es “a fin de permitir que la administración pública pueda contratar bajo condiciones y términos más propios de su naturaleza jurídica y exista, asimismo, la posibilidad de que se hagan estipulaciones exorbitantes del derecho privado, necesarias a los fines de la función pública e inherentes al adecuado cumplimiento de ésta”. A nuestro juicio el que los contratos de obra pública se consideren contratos administrativos pese a la naturaleza jusprivada de un número importante de entidades

<sup>11</sup> Artículo 13.

<sup>12</sup> Artículo 26.

<sup>13</sup> Artículo 38.

paraestatales, se justifica no sólo porque la ley que los regula es de orden público e interés social,<sup>14</sup> sino porque según la ley relativa, los recursos con los que las obras se llevan a cabo son "gasto público".<sup>15</sup> Consecuentemente, deben estar facultadas para pactar cláusulas que mengüen la igualdad de las partes y el principio clásico *pacta sunt servanda*, protegiéndose esos caudales.

La Ley que comentamos no amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para que conozca la conflictiva derivada de los contratos de obra pública que celebre el sector paraestatal.<sup>16</sup>

La Ley de Obra Pública amplía las facultades que la Ley General de Bienes Nacionales confería a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, porque ahora ésta deberá inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal los datos de localización y construcción de las obras y copias de los títulos de propiedad de todas las entidades paraestatales a las que se les aplica el nuevo ordenamiento.<sup>17</sup>

Amerita nuestro comentario el que el presidente de la República podrá acordar la ejecución de obras militares o para la Armada que sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación o bien para garantizar su seguridad interior.<sup>18</sup> Como en nuestra opinión el artículo 134 constitucional se refiere a las obras civiles, no tienen que sujetarse al procedimiento de control ordinario las obras militares y navales. Por otra parte, es lógico que el jefe del ejecutivo posea las facultades arriba aludidas si se considera que le corresponde el mando supremo del ejército, de la fuerza aérea y de la Armada.<sup>19</sup>

La nueva ley subsana las deficiencias de la de 1966, incluyendo un capítulo de infracciones y sanciones: la ley abrogada sólo establecía que

<sup>14</sup> Artículo 1o.

<sup>15</sup> Artículo 2o., de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

<sup>16</sup> Conforme al artículo 23, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el *D. O.* del 2 de febrero de 1978, ese órgano jurisdiccional conoce las controversias que sobre interpretación y ejecución, susciten los contratos de obra de la administración centralizada; (los cuales por cierto son harto escasos).

<sup>17</sup> Artículo 52.

<sup>18</sup> Artículo 55.

<sup>19</sup> Artículo 5o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y artículo 6 de la Ley Orgánica de la Armada de México, publicadas en el *Diario Oficial* del 15 de abril de 1971 y del 12 de enero de 1972, respectivamente.

los delitos y faltas que se cometieran en ocasión de un contrato de obra se sancionarían de conformidad con el Código Penal y con la Ley de Responsabilidad,<sup>20</sup> mientras que la nueva previene que se podrán imponer multas, suspender o cancelar el registro en el Padrón, rescindir los contratos y que los funcionarios y empleados podrán ser amonestados, suspendidos o removidos de sus cargos.<sup>21</sup>

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que se puedan derivar de los actos u omisiones de los empleados, funcionarios y co-contratantes.

La Ley de Obras Públicas significa un paso adelante de modernización legislativa, que permitirá un mayor control de las obras de la administración y que facilitará que produzcan más amplios beneficios a los administrados.

#### *4.2. Reformas a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.*

Estas reformas (D. O. 30/12/80) son un intento de conciliar el servicio de vigilancia que tiene a su cuidado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la distribución de la competencia presupuestaria que hizo la Ley Orgánica entre ella y la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>1</sup> La Ley<sup>2</sup> establece que “estarán sujetos al servicio de vigilancia mediante los actos y procedimientos que establecen la ley y este reglamento, los funcionarios, empleados y agentes de la Federación que intervengan en la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, propiedad o al cuidado del gobierno federal”.<sup>3</sup>

Tanto la Ley como reglamento interior de la SHCP,<sup>4</sup> encargan a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores la organización, desarrollo y mantenimiento del servicio.<sup>5</sup>

<sup>20</sup> Artículo 38.

<sup>21</sup> Artículos 66 a 70.

<sup>1</sup> La Ley Orgánica disoció el proceso presupuestario: la SHCP conservó lo relativo a ingresos y la SPP lo que respecta a los egresos.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 26 de junio de 1968.

<sup>3</sup> Artículo 2o.

<sup>4</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979.

<sup>5</sup> Artículo 1o.

En el artículo 3o., que señala los objetos del servicio, se añaden dos más: la formulación de pliegos de observaciones y de pliegos preventivos de responsabilidades es uno, y coadyuvar con la Secretaría de Programación y con los coordinadores de sector, cuando soliciten el auxilio del servicio, es el otro.

En virtud de que los egresos son competencia de la SPP, se derogan las fracciones que contemplaban intervenciones a cargo de la SHCP que ahora le corresponden a aquélla y que consistían en revistas, pagos al personal en lista de raya y otros en los que para su comprobación no deba exigirse recibo del interesado y pagos especiales en los que la dependencia estime conveniente la intervención.<sup>6</sup> Igualmente, se derogaron los artículos.<sup>7</sup> que se referían a revistas al ejército y armada, a la policía fiscal, pensionistas, alumnos internos y otros elementos civiles y al personal de raya, entre otros.

En el artículo 39, fracción I, se señala que el expediente que para efectos de consignación de los presuntos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, será turnado, para su confirmación, a la SPP, en lugar de la extinta Contaduría de la Federación. Lo propio se hizo con la fracción I del artículo 46, que ahora señala que cuando haya fondos o valores sobrantes, el personal de vigilancia ordenará se registren los mismos, haciéndolo del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que recabe la resolución de la Secretaría de Programación.

Las reformas legales reseñadas harán necesario que se modifique el reglamento<sup>8</sup> de ese ordenamiento.

Aunque es claro que a la Secretaría de Programación toca “dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hada Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal”,<sup>9</sup> a nuestro juicio pronto se verá si las reformas a esta Ley y a la Ley del Presupuesto disuelven los problemas competenciales que las motivaron, o bien si será necesario expedir un nuevo cuerpo legal que regule unitaria y sistemáticamente las facultades de vigilancia que la Ley Orgánica les confiere a las dos dependencias involucradas.

<sup>6</sup> Fracciones II, III y IV.

<sup>7</sup> Artículos 20, 21 y 22.

<sup>8</sup> Publicado en el *Diario Oficial* del 26 de junio de 1968.

<sup>9</sup> Artículo 32, fracción X, de la Ley Orgánica.

#### **4.3. Reformas a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

Estas modificaciones (D. O. 30/12/80), junto con las reformas a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, que en este mismo trabajo analizamos, se dirigen a actualizar la regulación de las actividades de control de los activos de la administración pública y del fincamiento de responsabilidades.

Se extiende a las entidades paraestatales (salvo en nuestra opinión, las empresas de participación estatal minoritaria) la obligación de constituir órganos de auditoría interna que ya tenían las dependencias centralizadas<sup>1</sup> y se señala que esas unidades deben depender de los titulares, lo cual evitará el absurdo de que se adscriban orgánicamente a las oficinas mayores y áreas administrativas, que son precisamente las que deben ser vigiladas por las auditorías internas. Además de estos mecanismos, se conservaran las auditorías externas transitorias o permanentes. La Ley del Presupuesto se reforma para acabar con la limitación que significaba su confusa redacción original y lo dispuesto por la Ley Orgánica.<sup>2</sup> Ambas leyes daban competencia a la SPP en materia de responsabilidades, pero suscitaban dudas sobre si ello era exclusivamente respecto de la administración centralizada. En la reforma es claro que su competencia incluye al sector paraestatal. Asimismo, se preve que los pliegos preventivos sean levantados por las coordinadoras de sector, contribuyendo a consolidar la técnica de los agrupamientos sectoriales.<sup>3</sup>

Se amplía el artículo 46 para hablar de los responsables directos y los subsidiarios (los funcionarios y empleados) y para precisar y ampliar las garantías al importe de los pliegos.

El artículo 48 -ahora 49- se torna más severo al decir que la Secretaría de Programación podrá imponer multas o suspender temporalmente en sus funciones a sus empleados y funcionarios, cuando no apliquen las disposiciones de la Ley cuyas reformas se comentan, relativas a responsabilidades.

<sup>1</sup> Artículo 44.

<sup>2</sup> Artículo 32, fracción X.

<sup>3</sup> Artículo 45.

## 5. Reformas en materia burocrática

### 5.1. Reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Estas reformas (D. O. 2/I/81) tienden a mejorar substancialmente el régimen de seguridad social de los empleados públicos, ampliando y actualizando las prestaciones económicas que concede el ISSSTE.<sup>1</sup> La primera adición que hace el decreto reformativo señala que cuando se desempeñen dos o más empleos se cotizará sobre la totalidad de los sueldos básicos, mismos que se tomarán en cuenta para fijar las pensiones.<sup>2</sup>

En lo sucesivo, los beneficiarios de un asegurado que haya fallecido a consecuencia de un riesgo profesional, no verán reducida periódicamente la pensión hasta situarse en un 50 por ciento de la concedida de manera inicial, sino que siempre equivaldrá al 100 por ciento del sueldo que percibía el trabajador al fallecer. Este cambio es de la mayor equidad, pues el asegurado falleció en ejercicio o con motivo del trabajo.

Pese al cambio terminológico la base para fijar la prestación es la misma, pues según el artículo 33 original la pensión inicial era igual al salario que percibía el asegurado.

Los beneficiarios de un pensionado por incapacidad total permanente que fallece, ven mejorada su situación con las nuevas reformas.<sup>3</sup> En primer término, si el fallecimiento se produce como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, los beneficiarios conservarán la pensión íntegra (ya no hay una reducción del 10 por ciento anual hasta colocarse ésta en un 50 por ciento de la pensión original), y en segundo, se subsanó el error que mostraba la fracción II del artículo 34, puesto que si el fallecimiento no se originó por las causas que dieron lugar a la incapacidad total permanente se entregará a los beneficiarios el importe de seis meses de pensión, sin perjuicio de los derechos a pensión que les otorga la ley.

Fueron actualizados los montos máximos de los créditos para vivien-

<sup>1</sup> El ISSSTE fue creado como Dirección de Pensiones Civiles el 12 de agosto de 1925 y reorganizado conforme a su actual ley orgánica en 1960.

<sup>2</sup> Artículo 16.

<sup>3</sup> Artículo 34.

da (que subieron de 200 mil pesos a 520 mil pesos)<sup>4</sup> y los valores máximos para efectos de la exención de impuestos federales y del Distrito Federal (de 400 mil pesos a 1'040,000 pesos),<sup>5</sup> para contrarrestar la desvalorización monetaria. Los pagos de gastos de funeral de pensionados se incrementaron para equivaler a 90 días.

La Ley del ISSSTE vio acentuado su carácter de ordenamiento de derecho social tendiente a proteger a los grupos sociales débiles porque aunque las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero seguirán prescribiendo en cinco años, se impone al Instituto la obligación de que apereciba a los acreedores, mediante notificación personal, sobre la fecha de prescripción, cuando menos con seis meses de anticipación.<sup>6</sup>

Esta trascendente innovación debe incorporarse a la Ley del IMSS por existir la misma razón social.

Como resultado de la influencia creciente que sobre la institución han cobrado las organizaciones sindicales, que ha llevado a que los últimos de sus directores generales hayan sido dirigentes o exdirigentes, se suprimió el requisito de que los miembros de la Junta Directiva no tengan puestos sindicales.<sup>7</sup> Igualmente, se ha suprimido la incompatibilidad que había entre ser miembro del citado órgano colegiado y ser empleado del Instituto.<sup>8</sup>

Como una consecuencia de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue reformada la Ley del ISSSTE, para así establecer que toca a esa dependencia -y no a la SHCP- revisar y sancionar los acuerdos de la Junta Directiva relativos a pensiones, así como resolver en definitiva los recursos que se interpongan contra acuerdos de la mencionada Junta.<sup>9</sup> Esa facultad de un órgano de la administración centralizada es un indicador importante de la autonomía reducida que tiene el Instituto, pese a su carácter descentralizado.

La última reforma nos interesa por el impacto que tiene en el nivel de bienestar en grupos sociales minusvaluados: en lo sucesivo, las jubilacio-

<sup>4</sup> Artículo 219.

<sup>5</sup> Artículo 54.

<sup>6</sup> Artículo 98.

<sup>7</sup> Artículo 108, fracción II.

<sup>8</sup> Artículo 105.

<sup>9</sup> Artículo 114.

nes y pensiones se incrementarán en la misma proporción en que se aumenten los sueldos a los trabajadores en activo.<sup>10</sup> La solución de incrementos automáticos es más beneficiosa que la que con anterioridad consagraba la Ley: cada 6 años se revisaban las cuantías conforme a la elevación del costo de la vida y a la valuación de las reservas que hicieran el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Nacional Financiera, S. A.

El cambio citado significa una presión muy severa y seguramente provechosa en la gestión financiera del organismo pues el manejo de sus recursos deberá permitirle poseer los recursos necesarios para absorber los incrementos de las jubilaciones y pensiones. En el caso de insolvencia del Instituto, el Estado y las entidades paraestatales cotizantes deberán respaldarlo financieramente: "Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por las entidades y organismos a que se refiere el artículo 1o., en la proporción que a cada uno corresponda".<sup>11</sup>

Se concede a los jubilados y pensionados una gratificación anual equivalente a cuarenta veces la cuota diaria de su pensión.

## *5.2. Decreto por el que se dispone el pago del aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1980.*

Mediante este decreto (D. O. 3/12/80) el presidente de la República estableció las bases conforme a las cuales se pagaría el aguinaldo anual que concede a los empleados públicos la ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123.<sup>1</sup> El decreto estableció que se pagaría la prestación al personal civil (en términos coloquiales, a los burócratas), al personal militar y a los miembros del servicio exterior. Igualmente, se otorgó a los pensionistas la gratificación de 40 días de las cuotas diarias que tengan asignadas, adelantándose a las reformas a la Ley del ISSSTE, que establecen esa prestación.

Aunque la ley reglamentaria no se aplica a los trabajadores de con-

<sup>10</sup> Artículo 136.

<sup>11</sup> Artículo 121.

<sup>1</sup> Artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 28 de diciembre de 1963 en el *Diario Oficial*.

fianza<sup>2</sup> y el apartado B sólo se les aplica en lo tocante a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social,<sup>3</sup> el decreto estipula que tendrá derecho a la prestación “el personal civil de confianza”.<sup>4</sup>

El decreto beneficia no sólo al personal de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal, sino también al de los organismos descentralizados que se rijan por el Apartado “B” y su ley reglamentaria.<sup>5</sup> Cuando estos organismos requieran regularmente para su funcionamiento subsidio federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto les ministraría los recursos necesarios para el pago, en tanto que los que no estuvieren en esa condición (los que “vendan productos y servicios” dice equivocadamente el decreto) lo harán a cargo de sus propios presupuestos.

Las entidades paraestatales reguladas por el Apartado “A” pagarían las gratificaciones conforme a su ley reglamentaria, al estatuto bancario, al contrato colectivo de trabajo o a los contratos individuales celebrados.

El número de días a que equivalió el aguinaldo dependió de la fecha en la que los empleados ingresaron al servicio: 40 días si el ingreso fue antes del 1o. de julio de 1980, 20 días si lo hizo entre el 1o. de julio y el 30 de septiembre y 10 días si se ingresó a partir del 1o. de octubre del ejercicio.<sup>6</sup> Por lo que se refiere a la base salarial del cálculo, el decreto señala las remuneraciones que son tomadas en cuenta.<sup>7</sup> El 50 por ciento del aguinaldo se pagó antes del 15 de diciembre de 1980 y el 50 por ciento restante con anterioridad al 16 de enero de 1981.<sup>8</sup>

<sup>2</sup>Artículo 7o.

<sup>3</sup>Fracción XIV.

<sup>4</sup>Artículo Primero, fracción III.

<sup>5</sup>Artículo Primero, fracción II.

<sup>6</sup>Artículo séptimo.

<sup>7</sup>Artículo cuarto.

<sup>8</sup>Artículo sexto.

## 6. Reformas en materia presupuestaria

### 6.1. Decreto por el que se aprueba la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio presupuestal de 1979.

Como lo ordena la Constitución<sup>1</sup> y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,<sup>2</sup> la Cámara de Diputados aprobó la Cuenta Pública correspondiente a 1979 (D. O. 19/12/80). La Cuenta, de conformidad con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,<sup>3</sup> fue elaborada por la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la consolidación de la contabilidad que cada dependencia y entidad formuló. Estas contabilidades se integran con los registros de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos.

Por lo que hace al sector paraestatal, la Cuenta sólo contiene los estados financieros de las 27 entidades sujetas al control presupuestario directo. Por otra parte y esta es la gran innovación, la contabilidad está referida al avance de los programas como una consecuencia de que el gasto que se aprobó para el año se contenía en un presupuesto por programa.<sup>4</sup>

La Cuenta fue remitida por la SPP a la Comisión Permanente en el mes de junio de 1980 (dado el receso del Congreso de la Unión), quien la hizo llegar a la Cámara de Diputados. El documento fue estudiado por la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>5</sup> y fue analizado también por la Comisión de Vigilancia y por la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la propia Cámara.

Para facilitar el estudio y dictamen, los funcionarios de las distintas dependencias, acompañados por representantes de la SPP, celebraron reuniones de trabajo con los legisladores y suministraron la información que se les solicitó.

<sup>1</sup> Artículo 74.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.

<sup>3</sup> Artículo 43.

<sup>4</sup> Una de las innovaciones fundamentales de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal consiste en la consagración legal de la técnica de presupuesto por programas, que es indispensable para la planeación económica.

<sup>5</sup> La Contaduría es un órgano técnico cuyo titular (el Contador Mayor) dura en el cargo ocho años a fin de que pueda ejercer sus facultades con imparcialidad. Así la Contaduría no está formada por legisladores.

La Contaduría Mayor de Hacienda, a través de la Comisión de Vigilancia, entregó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública un informe previo de carácter analítico sobre el documento del gobierno federal.

La Comisión está formada con legisladores de los partidos políticos que integran la Legislatura y rinde un dictamen a la Cámara a fin de que esta cuente con elementos adicionales para discutir la Cuenta y, en su caso, aprobarla.<sup>6</sup> La Cámara aprobó por mayoría la Cuenta de 1979.

En el artículo 1o. del decreto aprobatorio la Cámara señala que el ejercicio del gasto y, consecuentemente, la gestión administrativa, respetó los criterios que se señalaron en el presupuesto y en la ley de ingresos.

Con base en la información sobre la ejecución del plan anual de gobierno 1979 que proveyó en la Cuenta la Secretaría competente, la Cámara pudo expresar que “se valuó el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas previstos en el presupuesto concluyéndose que se obtuvo un alcance razonable y satisfactorio, habiéndose conocido la explicación y justificación de las variaciones más significativas”.<sup>7</sup>

Como arriba apuntamos, la Cuenta no es sólo un documento de naturaleza numérica, sino que se ha transformado en un instrumento de evaluación programática que contribuye a que el Congreso ejerza un más estrecho control político sobre el ejecutivo federal.

La Cámara dio instrucciones a la Contaduría Mayor de Hacienda para que recomiende a la SPP normas, procedimientos, métodos y sistemas que mejoren el análisis programático, particularmente en lo referente al tratamiento contable de las participaciones fiscales de los estados y municipios; a la clasificación de transferencias e inversiones financieras para determinar al beneficiario final; al mejoramiento de la fijación de las metas y a su modificación y a la información sobre los saldos totales de la deuda pública que no tiene efectos presupuestales.<sup>8</sup>

Con la aprobación de la Cuenta 1979 y contra lo que pudiera pensarse a primer golpe de vista, la labor de la Cámara de Diputados no ha concluido, porque antes del 11 de septiembre de 1981, la Contaduría

<sup>6</sup> Artículo 54 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial* del 25 de mayo de 1979.

<sup>7</sup> Artículo 2o.

<sup>8</sup> Artículo 4o.

**Mayor de Hacienda deberá presentarle un informe sobre el resultado de la revisión final del documento contable.**

El análisis de la Cuenta Federal debe consistir, primordialmente, en el examen y evaluación de los resultados de la gestión financiera, del cumplimiento de los criterios señalados en las leyes fiscales y en los presupuestos, de la obtención de los objetivos y metas de los programas, de los subsidios y de las desviaciones presupuestales.<sup>9</sup> Para elevar la utilidad de la Cuenta como instrumento de evaluación es necesario que los programas sean corregidos con oportunidad de acuerdo con las asignaciones presupuestales efectivamente aprobadas por la H. Cámara de Diputados, pues de otra suerte ésta calificará el gasto ejercido y los avances de la gestión administrativa tomando como base las metas y los objetivos originales consignados en el proyecto de presupuesto que le remitió la SPP. Esta dependencia debe comunicar a la Cámara qué correcciones programáticas motivaron los cambios que introdujo en el proyecto, para que haya una concordancia entre los recursos asignados y las metas y objetivos corregidos, los cuales serán comparados con las metas y objetivos realmente alcanzados.

**6.2. Decreto por el que se acepta la Cuenta de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal y de sus organismos descentralizados, correspondiente al ejercicio presupuestal de 1979.**

La Cuenta fue aprobada (D. O. 29/12/80) por la Cámara de Diputados, quien junto con el Senado y para efectos del Distrito Federal actúa como legislatura local.<sup>1</sup> La Cuenta incluye la contabilidad tanto del Departamento al través del cual el ejecutivo federal, gobierna y administra a la capital, como a la de los organismos descentralizados.<sup>2</sup> Ignora-

<sup>9</sup> Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

<sup>1</sup> Si el artículo 73 constitucional, en su fracción VI, confiere facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el 74, se otorga a la Cámara competencia para aprobar su presupuesto de egresos y su cuenta pública.

<sup>2</sup> El acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977, cuyas últimas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1980, establece que el sector administrativo del DDF cuenta con los siguientes organismos descentralizados: Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya en el Distrito Federal, Industrial de Abastos, Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y Sistema de Transporte Colectivo.

mos porqué no se incluyeron las cuentas de las empresas de participación estatal del D.D.F.<sup>3</sup>

Pese a esa deficiencia, es de llamar la atención que al incluirse a los organismos se dá oportunidad a que la Cámara participe en el control de la operación administrativa y financiera de entidades paraestatales que antes estaban fuera de su alcance.

Por ser el Distrito Federal una entidad federativa el Departamento tiene su propia Cuenta Pública, la que es sometida al presidente de la República, por conducto de la SPP.<sup>4</sup>

El decreto aprobatorio hace mención de que los gastos del DDF excedieron a lo aprobado, pero que se realizaron “en renglones de atención prioritaria” (transporte colectivo, vialidad y servicios de agua y drenaje).<sup>5</sup> Si bien es plausible que esas erogaciones se hayan destinado a actividades de esa índole, no puede olvidarse que es objetivo de finanzas públicas el que haya la mayor coincidencia entre lo presupuesto y lo realmente ejercido, salvo que el gasto excedente se haya financiado con ingresos adicionales que no se hayan captado por vía de endeudamiento. Al respecto el decreto cameral no arroja ninguna luz.

No obstante, la Cámara -por voto mayoritario- concluyó en que hubo un cumplimiento satisfactorio de los objetivos y metas de los programas que previó el presupuesto.<sup>6</sup>

La Cámara instruyó a la Contaduría Mayor de Hacienda -quien proporcionó el informe previo que permitió a los legisladores aprobar el documento contable- para que recomiende a la SPP y al DDF, que éste mejore su planeación: que se ajuste más al Plan Global de Desarrollo, que programe mejor en el tiempo sus obras y que no se modifiquen las metas y objetivos. Entre esas recomendaciones figuran dos que revisten importancia singular. La primera consiste en que los contratos de obra se adjudiquen mediante concurso según la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (hoy Ley de Obras Públicas), o sea que no haya una adjudicación directa en un ánimo de acelerar la ejecución de los programas, y la segunda, que se incorporen a la Cuenta los estados financieros dictaminados de los organismos descentralizados y desconcen-

<sup>3</sup>El acuerdo de sectorización incluye en ese sector administrativo a Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V. y a Servicios Metropolitanos, S. A. de C.V.

<sup>4</sup>Artículo 43 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>5</sup>Artículo 3o.

<sup>6</sup>Artículo 4o.

trados.<sup>7</sup> Respecto de esta última, debe recordarse que las 27 entidades paraestatales incluídas en la Cuenta Federal aportan sus estados financieros debidamente dictaminados por auditores externos y que los recursos de los organismos desconcentrados forman parte del patrimonio del Departamento del Distrito Federal -ya que no son personas morales- y, por ende, sus estados financieros deben integrarse a las de esa dependencia.

### 6.3. *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1981*

La Ley de Ingresos (D. O. 30/12/80) muestra las mismas características de las anteriores. Se incluye entre los ingresos federales a las cuotas que conforme a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>1</sup> pagarán los patrones y trabajadores y las aportaciones que de acuerdo a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda<sup>2</sup> harán las empresas. Asimismo, se incluyen los abonos a los créditos para vivienda que a través de los patrones ejecutarán los trabajadores acreditados.

Cabe comentar al respecto que si bien el gasto del IMSS está sujeto al control directo de la Cámara de Diputados, el del INFONAVIT no lo está.

Los ingresos de la Federación se agrupan alrededor de la clasificación clásica que sostiene el derecho fiscal y que hace suyo el Código Fiscal de la Federación: impuestos, aprovechamientos, derechos y productos.<sup>3</sup> Además, se incluyen los ingresos que se obtendrán por vía del crédito interno y externo.

El presupuesto de ingresos contempla también la venta y prestación de bienes y servicios de las dependencias y entidades federales así como las utilidades que obtengan organismos como la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos.<sup>4</sup> Los ingresos mirados por la Ley son tanto en numerario como en especie (por ejemplo el 5 por ciento de días-cama a cargo de establecimientos particulares para el internamiento de enfermos. No se incorpora expresamente, por el contrario, el 5 por ciento de becas que otorgan los establecimientos privados según la legislación educativa).<sup>5</sup>

<sup>7</sup> Artículo 5o.;

<sup>1</sup> Su ley vigente fue publicada en el *Diario Oficial* del 12 de marzo de 1973.

<sup>2</sup> Su ley de creación fue publicada en el *Diario Oficial* del 24 de abril de 1972.

<sup>3</sup> Artículos 1o. a 5o.

<sup>4</sup> Artículo 1o., fracción XIX, 3-A y B.

<sup>5</sup> Artículo 1o., fracción XX-D.

En el cuerpo legal que nos ocupa la Cámara aprobó que el ejecutivo controle o autorice la contratación de créditos que no rebasen los montos netos de 206 mil millones de pesos por endeudamiento interno y de 91 mil 800 millones de pesos por endeudamiento externo, a fin de que contribuyan al financiamiento del presupuesto de ingresos. Pese a que esos montos son los límites máximos que debe respetar el ejecutivo, se le confiere la facultad discrecional de ampliar ese volumen de créditos si “se presentan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”.<sup>6</sup>

Las entidades paraestatales que realizan gasto público están sujetas a las restricciones que respecto de la deuda establece la ley relativa.<sup>7</sup>

El ejecutivo, por otro extremo, está facultado, además, para crear, suprimir o modificar cuotas, tasas o tarifas de derechos o aprovechamientos (lo que no sucede con los impuestos); para establecer, suprimir o modificar productos para la explotación de bienes del dominio público y para fijar o modificar las compensaciones que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben cubrir respecto de los bienes federales aportados.<sup>8</sup>

La Ley contiene disposiciones expresas para Petróleos Mexicanos, pivote de la política de ingresos de la Federación: se señala a qué impuestos queda obligado; que hará un pago provisional de impuestos mínimo de 102 millones de pesos diarios y que sus remanentes líquidos se invertirán en los valores que las Secretarías de Hacienda y de Programación indiquen.<sup>9</sup>

Aparte de las disposiciones específicas que se aplican a todo el sector paraestatal, se previene que al régimen que define se sujetan las 27 entidades subordinadas al control presupuestario directo.<sup>10</sup>

Un control que no debe olvidarse es el que se ejerce cuando las entidades aumenten sus ingresos por elevaciones de productividad o de precios y tarifas ya que los recursos adicionales se aplicarán a reducir su endeudamiento neto y a los programas definidos en el presupuesto.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Artículo 2o.

<sup>7</sup> Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1971.

<sup>8</sup> Artículo 3o.

<sup>9</sup> Artículo 5o.

<sup>10</sup> Artículo 10.

<sup>11</sup> Artículo 11.

La Ley de Ingresos señala un criterio severo pero efectivo para resolver problemas de doble tributación o de invasión de competencias fiscales: si la legislación estatal establece gravámenes locales o municipales contrarios a la Constitución Federal o si se recurre a prácticas prohibidas por ésta, la SPP suspenderá a la entidad de que se trate, la ministración de subsidios.<sup>12</sup> Serán sancionados también las entidades federativas o los municipios que establezcan contribuciones a actividades “federalizadas”<sup>13</sup> o al comercio exterior.<sup>14</sup>

Esas disposiciones coinciden con lo prevenido en el decreto del presupuesto de egresos 1981, que añade a los dos casos vistos por la Ley de Ingresos dos más: “ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera”<sup>15</sup> y gravar con impuestos locales los sueldos y salarios de los empleados de la Federación, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y de las que operan mediante concesión federal.

Sin embargo, el alcance vinculante de los dos ordenamientos es distinto, porque en la Ley de Ingresos el Legislador Ordinario fue terminante al indicar que la Secretaría de Programación y Presupuesto *suspenderá de inmediato* la ministración de subsidios y concertar programas de coordinación de servicios e inversiones con las entidades federativas.<sup>16</sup>

#### 6.4. *Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio de 1981*

Este cuerpo legal (D. O. 30/12/80) sigue los lineamientos de la Ley de Ingresos de la Federación para definir los conceptos de ingreso pero agrega entre los “extraordinarios” los empréstitos que obtengan los organismos descentralizados.<sup>1</sup> Figuran en el rubro de “productos” los ingresos de los “establecimientos y empresas que dependen del Departa-

<sup>12</sup>Artículo 18.

<sup>13</sup>Artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución.

<sup>14</sup>Artículo 131 de la Constitución.

<sup>15</sup>Artículo 117, fracción V, de la Constitución.

<sup>16</sup>Artículo 19 del decreto

<sup>1</sup>Artículo 1o., fracción VI, 2.

mento del Distrito Federal”.<sup>2</sup>

Esta Ley autoriza al ejecutivo, para que a través de la Secretaría de Hacienda, contraiga adeudos que no rebasen el monto neto de 29 043 135 000 pesos, para financiar el gasto del DDF. Las operaciones de crédito se regularán por la Ley General de Deuda Pública y se llevarán a cabo por la dependencia citada, con la participación del Departamento.<sup>3</sup>

#### 6.5. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981.*

El presupuesto (*D. O. 31/12/80*) incluye el gasto que en 1981 ejercerán la administración pública centralizada y 27 entidades paraestatales sujetas al control directo de la Cámara de Diputados y las erogaciones que representarán los subsidios, apoyos y transferencias que se otorgarán a otras entidades del sector paraestatal. Además, se incluyen los gastos del Poder Judicial y del Congreso de la Unión.<sup>1</sup>

Al igual que en los años pasados, no se incorporó al control presupuestario directo a ninguna entidad adicional a las 27 tradicionales. Organismos que tienen un gasto tan cuantioso como Nacional Financiera o el Sistema Integral de la Familia sólo quedarán controlados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y, en el primer caso, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gasto total contemplado por el presupuesto montará 2.332 millones de millones de pesos, lo que es sensiblemente superior a lo aprobado en 1980 (1.6 millones de millones). En ese monto se incluyen las amortizaciones de deuda pública. La aprobación a los tres poderes es la siguiente: Poder Ejecutivo, 1'440,720 millones; Poder Judicial, 1,600 millones de pesos y Poder Legislativo, 1,900 millones. Las 27 entidades, gastarán 892 mil millones.

La parte que corresponde al sector centralizado y que en 1980 representó alrededor del 50 por ciento del gasto total, en 1981 será un 50 por ciento superior a la parte paraestatal.

A nuestro juicio el decreto presupuestario insiste en el error de incluir a los Poderes Judicial y Legislativo en el rubro “Presupuesto del

<sup>2</sup> Artículo 1o., fracción III, 6.

<sup>3</sup> Artículo 3o.

<sup>1</sup> Artículo 1o.

Gobierno Federal”, cuando cada uno de ellos podría contar con su propio artículo.<sup>2</sup>

Las dependencias con recursos más abultados son Hacienda, con 254 mil millones (incluye los fideicomisos constituidos por el ejecutivo); Educación Pública, con 196 mil; Agricultura, con 120 mil y Patrimonio, con 110 mil. Las entidades a las que se asignan recursos de mayor cuantía son Petróleos Mexicanos, con 377 mil millones de pesos; la Comisión Federal de Electricidad, con 175 mil; el Instituto Mexicano del Seguro Social, con 114 mil; y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con 72 mil millones.

Desde el punto de vista material, las principales erogaciones serán las siguientes: Servicios personales, 300 mil millones de pesos; materiales y suministros, 197 mil; servicios generales, 120 mil; bienes muebles e inmuebles, 84 mil y obras públicas, 386 mil. La modestia del crecimiento del presupuesto del Congreso sólo le permitirá recuperarse de la desvalorización monetaria: en 1980 se le aprobaron 1 385 millones y para este ejercicio 1 870 millones de pesos.

El Poder Judicial elevó su presupuesto de manera considerable: de 1 000 millones a 1 600.

La formulación del presupuesto alrededor de programas facilitará que la Secretaría de Programación y Presupuesto finque responsabilidades a los titulares de dependencias y entidades cuando no se le informe sobre el avance en la obtención de las metas y objetivos o bien haya retrasos. Igualmente, el fincamiento de responsabilidades procederá si no se observan normas de disciplina presupuestaria.<sup>3</sup>

Asimismo, serán responsables de su avance los encargados de los programas, subprogramas y proyectos.

Con propósitos de política económica la ministración de fondos se apegará a los calendarios de flujo que la Secretaría de Programación y Presupuesto autorice.

Las dependencias y entidades podrán ser autorizadas a efectuar erogaciones adicionales hasta por el monto de sus ingresos excedentes.<sup>4</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto normará el pago de compensaciones, viáticos, sobresueldos, honorarios, comisiones y otras, pero tratándose de entidades paraestatales se estará a lo que señalen los res-

<sup>2</sup> Artículo 2o.

<sup>3</sup> Artículo 6o.

<sup>4</sup> Artículo 8o.

pectivos contratos colectivos. Por inferencia puede concluirse que las entidades y dependencias reguladas por el Apartado "B" se apegarán a lo prescrito por la Secretaría varias veces citada.<sup>5</sup>

El decreto aprobatorio previene que será causa de responsabilidad que los funcionarios adquieran compromisos que rebasen los montos de gasto autorizados.<sup>6</sup> Se autoriza de nuevo al ejecutivo para que incluya en el control presupuestario a otras entidades.<sup>7</sup>

Ampliando el efecto contralor se señala que todas las entidades (no sólo las 27 y con la única excepción de las empresas de participación estatal minoritaria) requerirán de aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de las coordinadoras de sector para conceder subsidios, donativos, gratificaciones y ayudas u obsequios y que deberán llevar un registro contable.<sup>8</sup>

Los subsidios a entidades federativas y municipios podrán suspenderse en los casos que se vieron cuando se comentó la Ley de Ingresos.

Salvo lo arriba apuntado está por regularse la responsabilidad en que incurren los funcionarios que incumplen los programas que integran el presupuesto y que forman parte de los planes gubernamentales. Esto precisamente puede constituir un capítulo importante de la ley de planeación que la doctrina exige cada día con más calor.

#### *6.6. Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1981*

Pese a que en su carácter de departamento administrativo el DDF forma parte de la administración pública centralizada, por ser el órgano de gobierno y administración de una entidad federativa, cuenta con su propio presupuesto de egresos. El decreto aprobatorio (*D. O. 31/12/80*) incluye las erogaciones del Departamento y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (poder judicial local).

Si bien, el procurador depende directamente del presidente de la República, el presupuesto de la Procuraduría General de Justicia está incluido en el asignado al Departamento.

<sup>5</sup> Artículo 10o.

<sup>6</sup> Artículo 12.

<sup>7</sup> Artículo 13.

<sup>8</sup> Artículo 16.

Además, están incorporados los presupuestos de los organismos descentralizados del DDF y, por primera vez, se incluye el de una de sus empresas de participación estatal mayoritaria (Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.). Nada se dice del resto de las empresas.<sup>1</sup>

El importe total del presupuesto es de 105 mil millones de pesos, mientras que en 1980 se aprobaron 65 mil millones, o sea poco más de un 60 por ciento de incremento. En el caso de ingresos adicionales a los vistos en la Ley de Ingresos y previa autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, esos recursos se aplicarán a programas prioritarios del Departamento o de sus entidades, según el caso. Si se trata de empréstitos se ejercerán en los programas específicos para los que se concertaron.<sup>2</sup>

El jefe del DDF, previa autorización de la SPP, podrá traspasar asignaciones de un programa a otro, siempre que no los modifique substancialmente.

En los mismos casos que preve el decreto que aprobó el presupuesto federal, se generarán responsabilidades para los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.<sup>3</sup> Tanto el DDF como sus entidades deben presentar mensualmente a la Secretaría los estados de contabilidad y de presupuesto.<sup>4</sup>

Se prohíbe al Jefe y a los ejecutivos paraestatales contraer créditos y establecer compromisos más allá de los montos presupuestales aprobados.<sup>5</sup>

Como consecuencia de los deficientes presupuestales de 1980, se agregó un precepto tendiente a sujetar con mayor vigor a las autoridades del DDF. "La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá vigilar que la ejecución del Presupuesto del Sector Departamento del Distrito Federal se haga en forma estricta, para lo cual tendrá amplias facultades a fin de que toda erogación con cargo a dicho presupuesto, esté debidamente justificada y comprobada con apego a la Ley y proveerá lo necesario para que se constituyan las responsabilidades y apliquen las sanciones correspondientes, cuando efectuadas las investigaciones del

<sup>1</sup>Artículo 2o.

<sup>2</sup>Artículo 4o.

<sup>3</sup>Artículo 7o.

<sup>4</sup>Artículo 9o.

<sup>5</sup>Artículo 11.

caso, resulte que se realizaron erogaciones que se consideren lesivas para los intereses del Erario. La dependencia del ejecutivo federal antes indicada, tomará las medidas que estime necesarias tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos y el ejercicio honesto de los mismos".<sup>6</sup>

## 7. Reformas en materia de información

### 7.1. Ley de Información y Estadística y Geográfica

Esta Ley (D. O. 30/12/80) será aplicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, causahabiente en materia de estadística de la vieja Secretaría de Industria y Comercio.<sup>1</sup> La Ley de Información abrogó la Ley Federal de Estadística<sup>2</sup> y regula las facultades que en los sesenta se depositaron en la Comisión de Estudios del Territorio Nacional. Se ponen las bases normativas del Sistema Nacional de Información, una de las palancas fundamentales del Sistema Nacional de Planeación y del servicio público de información estadística y geográfica.<sup>3</sup>

El sistema conjunta a las dependencias y entidades, a las entidades federativas y a los municipios e impone a los particulares la obligación de participar y colaborar con el mismo.<sup>4</sup> La dimensión institucional, además, se forma con comités técnicos consultivos.

La Ley confiere a la SPP facultades de inspección dirigidas a verificar la información que se le suministre. Para darle verdadero carácter jurídico a las obligaciones que el cuerpo legal impone a los funcionarios, a los recolectores o censores y a los informantes, se establecen sanciones administrativas (multas) y se preve que se denuncie su incumplimiento a fin de que el infractor sea sancionado penalmente.<sup>5</sup>

La Ley de Información Estadística y Geográfica contribuirá a que se disponga de la información indispensable para que el desarrollo económico y social pueda sujetarse a instrumentos de planeación rigurosamente formulados.

<sup>6</sup> Artículo 12.

<sup>1</sup> Fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1947.

<sup>3</sup> Artículo 2o.

<sup>4</sup> Artículos 45 y 46.

<sup>5</sup> Artículo 51.

## 8. Reformas sobre la administración pública paraestatal

### 8.1. Creación, modificación, disolución y liquidación de entidades paraestatales

En los últimos cuatro meses de 1980 se respetó la política de cuidar el crecimiento de entidades paraestatales.

La preocupación por instrumentar el Sistema Alimentario Mexicano, llevó a que el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto dictara un acuerdo (D. O. 31/II/80) por el cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que constituya el Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero, en su carácter de conducto del Gobierno Federal (que no de fideicomitente único como erróneamente suele decir la legislación administrativa). El presidente de la República, a través de la SPP, autoriza la constitución o ampliación de los fideicomisos públicos.<sup>1</sup> El contrato de fideicomiso se celebrará con el Banco Nacional Pesquero y Portuario, S. A.

El objeto del fideicomiso será fomentar y apoyar el desarrollo pesquero a través de la organización e impulso de cooperativas pesqueras, de las organizaciones de pescadores y del sector social pesquero mediante créditos bancarios cuando no tengan créditos bancarios o no tengan acceso a canales normales de financiamiento y otorgar avales a las mismas. Así, los fideicomisarios serán las cooperativas, las organizaciones de pescadores y el sector social pesquero.

Además de los fondos que afectará el gobierno federal, el acuerdo establece que su patrimonio se forme con otros recursos.

El fideicomiso contará con un comité técnico o de distribución de fondos integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y del Trabajo, del Departamento de Pesca y de la institución fiduciaria.

El fideicomiso será revocable y de duración indefinida.

El régimen legal de tres entidades paraestatales fue modificado sea con el doble propósito de modernizar sus estructuras orgánicas o de diversificar sus objetos de actividad: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.,<sup>2</sup> la Unión de Productores de Azúcar, S. A.<sup>3</sup> y la

<sup>1</sup> Artículo 9o. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>2</sup> Creado por escritura pública del 20 de febrero de 1933 y regulado por ley publicada en el *Diario Oficial* del 20 de febrero de 1943.

<sup>3</sup> Creada conforme a la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus productos, publicada en el *Diario Oficial* del 25 de junio de 1937.

### Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.<sup>4</sup>

La nueva Ley Orgánica del BANOBRAS (*D. O. 31/12/80*), consolida su carácter de banco múltiple, acentúa su naturaleza de mecanismo de impulso al desarrollo urbano y municipal que sucesivas reformas al ordenamiento original le otorgaron a la institución y le encomienda responsabilidades en el campo portuario, de obras públicas en el extranjero y actuar como agente financiero y como consejero técnico de las entidades paraestatales federales, estatales y municipales. Se amarraron también los planes gubernamentales con las acciones de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>5</sup>

El Fondo de Habitaciones Populares, fideicomiso público, que estaba contemplado en la ley abrogada, no está mirado expresamente en el nuevo cuerpo legal, sino que se regirá exclusivamente por el contrato de fideicomiso que celebren el gobierno federal, y el propio Banco.<sup>6</sup> El artículo 27 hace evidente los problemas que genera a la teoría de la personalidad, el uso que hace el Estado de la figura fiduciaria, pues establece que el personal que se contrate para el mejor logro de los objetivos de los fideicomisos "no se considerará como empleado del Banco sino del propio fideicomiso".

Así, ese precepto junto con el artículo 45, fracción XIV, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares,<sup>7</sup> llevan a plantear de nuevo que el fideicomiso, como patrimonio autónomo, no puede figurar en una relación laboral.

La UNPASA, mediante la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (*D. O. 30/12/80*), que tiene efectos modificatorios en numerosos ordenamientos de naturaleza fiscal, fue objeto de cambios importantes. La Unión, siguiendo las reformas de 1976, ve conciliado su objeto con el de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera,<sup>8</sup> *holding* estatal encargado de señalar la política del ejecutivo respecto de esa industria.

La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., ha sido refor-

<sup>4</sup> Creada por la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1961.

<sup>5</sup> Artículo 2o.

<sup>6</sup> Artículo tercero transitorio.

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de mayo de 1941.

<sup>8</sup> Creada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* del 18 de diciembre de 1976.

mada para adecuarla a las modificaciones de que fue objeto ese seguro según la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino (*D. O. 29/12/80*). El sistema de seguros que opera esta institución nacional ha ampliado los riesgos que cubre para contribuir a la ejecución de los diferentes programas de impulso a la producción en el campo. A fin de estimular la formación de mutualistas y la participación de las instituciones privadas, la Aseguradora podrá actuar como reaseguradora.

La institución está autorizada legalmente a operar el Seguro de Vida Campesino, que está destinado a personas de bajos ingresos y que carezcan de prestaciones sociales.

Mediante decreto el jefe del ejecutivo federal creó el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y se abrogó el diverso que estableció el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.<sup>9</sup> La nueva entidad, causahabiente del CISINAH, tiene por objeto fomentar la investigación científica y la formación de especialistas en el campo de la antropología social.<sup>10</sup>

El Centro es una institución de docencia, investigación y difusión de la antropología social abocado, sobre todo, a formar recursos humanos a nivel de maestría y doctorado.<sup>11</sup> La estructura orgánica puede calificarse de clásica: Junta Directiva, Dirección General y Consejo Técnico Consultivo.<sup>12</sup>

Se pone una severa limitante a la perpetuación en el órgano unitario porque el director general dura en su cargo 3 años y sólo puede reelegirse una vez. El presidente de la República retiene el poder de designación sin ninguna limitación porque no se establece que el director deba reunir requisitos mínimos.<sup>13</sup>

El personal académico participará en la Junta Directiva (con un miembro) y en el Consejo Técnico Consultivo.<sup>14</sup>

El Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, organismo des-

<sup>9</sup>Publicado en el *Diario Oficial* del 26 de septiembre de 1973.

<sup>10</sup>Artículo 1o.

<sup>11</sup>Artículo 2o.

<sup>12</sup>Artículo 3o.

<sup>13</sup>Artículo 7o.

<sup>14</sup>Artículos 4o. y 9o.

centralizado del sector educación,<sup>15</sup> se regulará en lo sucesivo por un nuevo decreto (*D. O. 23/10/90*) que lo moderniza y que vigoriza su estructura, El CENETI tiene por objeto la docencia y la investigación.<sup>16</sup> La Junta Directiva será presidida por el propio Secretario de Educación y el director general es nombrado por el jefe del ejecutivo.<sup>17</sup> Al igual que en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en este caso el director general puede ser nombrado solo por otro periodo igual. No se señala que el personal de la entidad integrará la Junta Directiva, aunque el secretario de Educación podrá nombrar tres miembros que bien podrían ser trabajadores del Centro.

El presidente de la República dictó un acuerdo ordenando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que modificara el contrato de fideicomiso para obras sociales a campesinos cañeros de escasos recursos (*D. O. 8/9/80*), para diversificar y ampliar sus fines. Esta entidad, que fue creada para coadyuvar a la construcción y mejoramiento de viviendas de los cañeros de bajos ingresos, tendrá como fines la elevación del nivel de vida de la comunidad cañera mediante programas de empleo y productividad y de dotación de infraestructura.<sup>18</sup>

El patrimonio fideicomitido es objeto de incremento por las alzas de las aportaciones que los productores deben hacer al mismo (30 centavos por kilo de azúcar base estándar).

JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU

<sup>15</sup>Punto Primero.

<sup>16</sup>Creado por el decreto publicado en el *Diario Oficial* del 14 de diciembre de 1973.

<sup>17</sup>Artículos 1o. y 2o.

<sup>18</sup>Artículos 5o. y 8o.

## ANEXO 1

### *Reformas a los artículos 29, 90, 92 y 117, fracción VIII, Constitucionales*

**“ARTICULO 29.-** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

**“ARTICULO 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

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

**“ARTICULO 92.-** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

**“ARTICULO 117.-**.....

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

“Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o em-

**préstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.**

*Cuadro número 1*

*Creación de entidades paraestatales*

<b>Denominación</b>	<b>Tipo Paraestatal</b>	<b>Diario Oficial</b>
<b>Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social.</b>	<b>Fideicomiso Público</b>	<b>31 - 10 - 80</b>
<b>Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero.</b>	<b>Organismo descentralizado</b>	<b>12 - 9 - 80</b>

*Cuadro número 2*

**MODIFICACION DE ENTIDADES PARAESTATALES**

Denominación	Tipo	Diario Oficial	Fecha de creación	Modificación
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.	e.p.e.m.*	29-12-80	30-12-61	Nueva Ley Orgánica
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.	e.p.e.m.	31-12-80	20-2-33	Nueva Ley Orgánica
Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.	organismo descentralizado.	24-10-80	25-7-62	Nuevo decreto orgánico.
Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A.	e.p.e.m.	30-12-80		Nueva Ley Orgánica
Fideicomiso Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.	Fideicomiso público.	1-10-80	13-7-71	Se establece un Comité Técnico o de Distribución de Fondos.
Fideicomiso Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados	Fideicomiso público	22-9-80		Se diversifican sus fines.
Fondo de Habitaciones Populares.	Fideicomiso público	31-12-80		No se regulará por ley de BANOBRAS
Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos cañeros de escasos recursos.	Fideicomiso público	8-9-80	24-8-71	Se amplían los fines, para incluir programas de empleo y de capacitación. Se Incorpora la STPS y la SAHOP al Comité.

\*Empresa de participación estatal mayoritaria.

*Cuadro número 3*

**DISOLUCION Y LIQUIDACION DE  
ENTIDADES PARAESTATALES**

Denominación	Tipo	Diario Oficial	Fecha de creación	Razón
Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	organismo descentralizado.	12-9-80	26-9-73	Se creó el Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social.
Servicios Agropecuarios, S. A. de C. V.	e.p.e.m.*	1-10-80	25-4-72	Incrementos en los costos que impiden eficiencia y rentabilidad para abaratar sus servicios. Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. presta los mismos servicios.

\*Empresa de participación estatal mayoritaria.

*Cuadro número 4*

**GASTO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES  
SUJETAS AL CONTROL DIRECTO DEL  
CONGRESO DE LA UNION**

<b>Entidad paraestatal</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>Petróleos Mexicanos</b>	<b>377 000</b>
<b>Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.</b>	<b>19 684</b>
<b>Ferrocarriles Nacionales de México</b>	<b>41 530</b>
<b>Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.</b>	<b>4 058</b>
<b>Aeropuertos y Servicios Auxiliares.</b>	<b>6 464</b>
<b>Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.</b>	<b>7 785</b>
<b>Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.</b>	<b>2 674</b>
<b>Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.</b>	<b>2 341</b>
<b>Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.</b>	<b>1 763</b>
<b>Aeronaves de México, S. A.</b>	<b>14 524</b>
<b>Compañía Nacional de Subsistencias Populares.</b>	<b>71 640</b>
<b>Instituto Mexicano del Café.</b>	<b>16 606</b>

<b>Entidad paraestatal</b>	<b>Millones de pesos</b>
Productos Forestales Mexicanos.	856
Forestal Vicente Guerrero.	639
Fertilizantes Mexicanos, S. A.	38 116
Productos Pesqueros Mexicanos, S. A.	24 136
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda	3 890
Instituto Mexicano del Seguro Social.	113 703
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	45 615
Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	18 833
Instituto Mexicano de Comercio Exterior.	1 206
Diesel Nacional, S. A.	30 458
Siderúrgica Nacional, S. A.	3 634
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.	8 454
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.	16 088
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.	12 986

No incluye las transferencias incorporadas al gasto del Gobierno Federal 167 mil millones.