

# LEGISLACION Y ORGANIZACION SECTORIAL DE LA LLAMADA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

*José Chanes Nieto \**

## INTRODUCCION

La denominada administración pública paraestatal ocupa desde antiguo un lugar preponderante en la prensa, la televisión, las investigaciones, la docencia, las conversaciones de los ciudadanos y la atención de políticos y administradores. Sin embargo perdura un desconocimiento sobre la misma, propiciador de rumores y opiniones infundadas, tan fáciles de arraigar y difícil de desterrar. Sus detractores, cuya postura ideológica niega la acción pública en la economía, hacen recaer su crítica en la invasión de un campo desde su punto de vista reservado a la iniciativa privada, a la iniciativa individual, combaten en suma el papel del gobierno, represen-

tante del Estado y salvaguarda del interés social, como promotor y actor del desarrollo.

Los impugnadores, considerando o dejando de lado su ineficacia o deficiencias administrativas, atacan su existencia misma, oponiéndose a los preceptos transformadores del papel de las instituciones públicas contenidos en la Constitución. En consecuencia en el fondo demandan el imperio del interés individual sobre el general, la apropiación de los beneficios sociales por los menos y la distribución de las cargas en la mayoría. Sin duda caben las críticas a su organización y funcionamiento; debe trabajarse para mejorarlos. Mas en cuanto a su existencia, innegable en todos los países independientemente de la ideología dominante, o con respecto a su beneficiario último, la reprobación conlleva el propósito de considerar con-

---

\* Director de la RAP, Investigador y Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

veniente y, por lo tanto, eficiente, la participación estatal en la economía cuando apoya los intereses de la denominada iniciativa privada e indebida, y por lo mismo ineficaz, cuando cumple una función social.

Las instituciones paraestatales han surgido para alcanzar la productividad social, para asegurar el cumplimiento de atribuciones sin las limitaciones derivadas de los vicios de la administración centralizada o por consideraciones exclusivamente políticas o mercantiles. Algunas han aparecido por creación directa y otras al pasar, por diferentes motivos, entre ellos por ineficiencia, empresas privadas al sector público.

En estos casos, empresas privadas transferidas por su fracaso al ámbito público, cuando los particulares califican al Estado como mal administrador, pretenden ocultar su responsabilidad, en tanto son los causantes por corrupción o por una deficiente administración. Estas empresas han pasado al control estatal para impedir la desaparición de una fuente de trabajo, para proteger una actividad prioritaria, una complementaria de ésta o de una estratégica, para "recuperar" adeudos contraídos por ellas con instituciones públicas y también infortunadamente para favorecer intereses personales.

No obstante los mismos empresarios exigen al Estado, convertido en socio mayoritario o único, lograr de inmediato lo fundamental para ellos: la productividad, cuya ausencia motivó se convirtieran tales empresas en públicas. Si eran improductivas, es difícil esperar lo sean en breve lapso. El Estado asume la responsabilidad de hacerlas socialmente productivas, no sólo en lo económico sino fundamentalmente en beneficio de la colectividad.

Una política nacionalista ha conducido también a la intervención del Estado en empresas, reglamentándolas o participando en ellas, como socio, sea mayoritario o minoritario, a efecto de apoyar la inversión de mexicanos con recursos o financiamiento, cuando se considera inconveniente recurran al exterior, como es el caso de actividades esenciales para el desarrollo independiente del país, a fin de impedir queden sujetas a intereses probablemente opuestos a los de la nación.

Una de las críticas reiteradas en contra de las entidades paraestatales es considerarlas siempre improductivas y, por tal razón, se exige su "desincorporación", "desaparición", "privatización" o "reprivatización" por liquidación, transferencia o venta a particulares. Para determinar si es o no fundada dicha apreciación, es pertinente distinguir dos concepciones de la productividad, la social y la lucrativa. El Estado por medio de las instituciones públicas persigue prioritariamente un beneficio social, entendiéndolo éste como una contribución al constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país, es decir, se persiguen los máximos beneficios sociales al menor costo político y económico y no, como algunos ambicionan, las máximas utilidades para, sin atender al interés general, colectivizar las pérdidas y privatizar las utilidades.

Sería negativo para la comunidad, y también tendría graves consecuencias políticas y riesgos económicos para la actividad privada, sacrificar la productividad social en aras de alcanzar los máximos rendimientos del capital medidos en términos contables. Pugnar por "números negros" en todos los casos, podría impedir la realización de los

fines sociales, por ejemplo tratándose de transferencias de fondos públicos, sociales, a grupos, actividades o regiones, con miras al desarrollo armónico del país, a incorporar sectores de la población tradicionalmente marginados a los beneficios comunitarios, a incrementar los niveles generales de vida de los habitantes del país o a asegurar su independencia política y económica.

Los reproches, es preciso reconocerlo, son justos cuando se demuestra la ausencia de productividad social por incompetencia política, por falta de capacidad técnica o de competencia humana, por carencia de vocación de servicio o por existencia de manifestaciones de corrupción en sus diversos aspectos.

La Constitución de 1917 se apartó del concepto individualista liberal de la vida social y política; configuró órganos públicos con atribuciones para alcanzar una sociedad igualitaria en cuanto a las personas, grupos y regiones. Por ello no sólo consagra las libertades, también exige la creación de condiciones para su ejercicio.

Las libertades abstractas, concebidas a partir de un ser humano genérico y teórico, fueron sustituidas por libertades concretas, en beneficio de cada uno de los individuos situados en su ámbito social y económico. Estas libertades concretas están fundadas en una justicia social, tanto cultural como material, para ser efectivamente disfrutadas; la dignidad de la persona debe respetarse no únicamente en el texto legal, sino en su circunstancia cotidiana, en las relaciones sociales y económicas.

La libertad abstracta se conforma con la mera definición de un espacio de

autonomía individual, impenetrable a la acción estatal; puede ser gozada tan sólo por unos pocos, por quienes tienen medios para ello. Las libertades concretas constituyen exigencias para los órganos públicos; respetando autonomías deben crear, tanto en las realidades sociales como en las económicas, las condiciones necesarias para, en forma realista, asegurar las libertades, no para unos cuantos, sino para todos. Para garantizar sea así, no bastaría el acotamiento de una esfera de autonomía del hombre frente al poder público y el establecimiento de condiciones materiales, se requiere una participación de individuos y de grupos en los órganos públicos y en la formación de las decisiones fundamentales de los mismos. De aquí, los nuevos conceptos de planeación, democracia y desarrollo integral; y también los nuevos mecanismos participativos y foros de consulta y expresión de intereses de la sociedad plural.

Dentro de esta nueva visión social, la participación de los ciudadanos no podría limitarse a los procesos de decisión, de programación y asignación de recursos para la inversión; en suma, a la creación de riqueza. La participación también debe ser para asegurar a los individuos y a los diversos grupos sociales satisfacciones efectivas como resultado de sus esfuerzos y un lugar en la distribución de los frutos, culturales o materiales, de las tareas sociales. La existencia, la razón de ser, las tareas, los procesos, los instrumentos y los fines de las llamadas instituciones paraestatales encuentran su fundamento en tal concepción.

Con ellas, el Estado mexicano interviene en la economía, particularmente en tareas importantes de carácter indus-

trial y comercial; en el nuevo lenguaje constitucional, estas tareas constituirían "áreas prioritarias del desarrollo". Estas actividades se aunán a las derivadas del encargo exclusivo al sector público de las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 constitucional y a la atribución al Estado por el artículo 25 de la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar sea integral, fortalezca la soberanía de la nación y un régimen democrático y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por ende, las libertades de las personas deben ser efectivas y reales, gracias a la satisfacción de necesidades concretas de los individuos, grupos y clases sociales.

Las entidades paraestatales, en resumen, son uno de los instrumentos fundamentales de la intervención pública para la movilización y canalización adecuada de los factores productivos, con el objeto de proveer de bienes y servicios básicos a la economía y garantizar el progreso económico y social de los habitantes del país, además de salvaguardar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos para el desarrollo.

Las acciones emprendidas por medio de estas instituciones, coadyuvan a regular el comportamiento de los agentes económicos y a corregir deficiencias de los mecanismos del mercado, a fin de propiciar el fortalecimiento del aparato productivo, la generación suficiente de empleos, la elevación de la calidad de vida de los habitantes y el desenvolvimiento armónico del país.

Dichas instituciones desempeñan una actividad productiva en forma paralela

o alternativa al sector privado o al social. De esta manera, se apoya el funcionamiento adecuado del sistema de economía mixta y la utilización racional de los recursos naturales en beneficio del país. Además se favorece la provisión suficiente de bienes de consumo y de insumos esenciales para satisfacer las necesidades del mayor número de personas y respaldar el desarrollo del aparato productivo nacional.

El origen y trayectoria de las entidades paraestatales ha obedecido a circunstancias económicas, políticas y sociales muy diversas. Su existencia ha respondido a una actitud flexible y pragmática de las autoridades. En los últimos años el gobierno inició un proceso de reorientación sectorial y de depuración de dichas entidades, así como de revisión de su marco jurídico.

## **I. RECTORIA DEL ESTADO, PLANEACION DEMOCRATICA Y ORGANIZACION SECTORIAL**

Las entidades paraestatales han encontrado su fundamento en los objetivos atribuidos a los poderes públicos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus preceptos, especialmente los destinados a precisar las responsabilidades de los órganos estatales en materia económica, se han ido transformando no sólo respecto de su regulación jurídica y fomento, sino particularmente para actuar directamente en ella.

Las reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Norma Suprema, aprobadas en diciembre de 1982, aseguran, de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa

correspondiente, “la capacidad del sector público para conducir con eficiencia el desarrollo integral... , establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, ...la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal... , las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación de fomento”.

En consecuencia el artículo 25 determina los fines de la llamada rectoría del Estado y fija los propósitos y la sujeción de los tres sectores —público, social y privado— al principio de legalidad, “con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación (reguladora de) la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado”, concluye sobre dicho precepto la exposición de motivos.

Las facultades para planear el desarrollo nacional implícitas en la Norma Fundamental y en otras disposiciones jurídicas se hacen explícitas en el nuevo artículo 26, “al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso...” Con miras al “fortalecimiento de nuestra democracia integral se faculta al Ejecutivo

para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral... a formas de participación social comunitaria” para incidir directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

El nuevo artículo 26 establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su desvinculación con los proyectos de inversión, su inoportunidad y las contradicciones entre los diversos programas; de esta manera, del plan nacional de desarrollo único derivan los programas sectoriales de la administración federal, señalándose expresamente su obligatoriedad “para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio”. Consecuentemente el plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales son obligatorios para los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y demás instituciones paraestatales.

El artículo 26, subraya la iniciativa, “establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación”. Dicho sistema incorpora los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

En términos de la multicitada iniciativa, el artículo 28 se reforma y adicio-

na de acuerdo con la filosofía y los principios establecidos en el artículo 25 y en congruencia con la filosofía de todo el texto constitucional. Al efecto, entre otras disposiciones, comprende:

1. El concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.
2. Las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones destinadas a evitar intermediaciones innecesarias o excesivas provocadoras del alza de los precios.
3. Las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.
4. La protección de los consumidores propiciando su organización.
5. Las actividades a cargo del Estado, "las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado".
6. La existencia de instituciones, organismos y empresas requeridos por "el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario".
7. El régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento

de los bienes de dominio de la federación, las modalidades y condiciones garantizadoras de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes del dominio de la federación, y los criterios para evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público.

8. La sujeción de los regímenes de servicio público a la Constitución y a la ley.
9. Las normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios.

La Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983, aplicando los preceptos constitucionales, da vigencia al sistema nacional de planeación democrática, al establecer el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación, al precisar el plan y los programas derivados de él, así como al determinar su jerarquía, alcance temporal y geográfico.

El sistema, apoyado en la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite definir responsabilidades, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito; de esta manera los distintos responsables de sector o de entidad coordinada deciden por sí mismos los mejores medios para lograr lo planeado. Su integración responde a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional, indispensables para producir los frutos esperados en la planeación, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil

y operativa de las diferentes entidades con la dependencia coordinadora del sector, de acuerdo con los artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación.

En el nivel global el plan nacional de desarrollo es el orientador del sistema y en el sectorial son las dependencias del Ejecutivo las responsables de la coordinación del sector de su competencia.

La planeación sectorial expresa en su ámbito los objetivos nacionales definidos en el plan nacional de desarrollo. Además, establece los objetivos y prioridades propias del sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaboran los programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales.

Las etapas del sistema son las de formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación se refiere a la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los programas de mediano y largo plazos. La instrumentación alude a la elaboración de programas operativos anuales, en ellos se expresan en términos de metas específicas los objetivos de mediano y largo plazos. La instrumentación alude a la elaboración de programas operativos anuales, en ellos se expresan en términos de metas específicas los objetivos de mediano y largo plazos, se precisan los instrumentos y acciones para cada ejercicio y se determinan los recursos de toda índole asignados para la realización de cada acción prevista.

La vertiente de obligación, prevista al lado de las vertientes de inducción,

concertación y coordinación para la instrumentación del plan y los programas, se aplica a la administración federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de sus dependencias y entidades. El sector público debe ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado, por lo tanto, debe aplicarse el horizonte de la planeación, evitando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto.

La etapa de control abarca las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar el cumplimiento cabal y adecuado de los objetivos establecidos por la planeación.

La evaluación comprende la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación; con ella se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Corresponde, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo". Además "atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

El "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal", publicado el 19 de mayo de 1983, entre otras atribuciones, en materia de programación, presupuestación, control y evaluación, confiere a las dependencias coordinadoras de sector: "conducir la programación así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del plan nacional de desarrollo y de los programas sectoriales"; establecer los mecanismos anuales para asegurar la operación y ejecución de los programas institucionales correspondientes; definir las políticas generales de operación de administración y finanzas; agruparlas en subsectores; coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de programación de tales entidades y establecer los mecanismos de planeación, evaluación, apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal para conducir las funciones normativas" a su cargo, y definir los sistemas de información.

En la misma fecha se expidió el "Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica", bajo la supervisión sectorial, a fin de contribuir a "los esfuerzos generales para la reactivación del aparato productivo". Al efecto se "hace necesario establecer con mayor claridad las líneas de política económica particulares para las entidades", mediante programas de incremento de la productividad operativa y del empleo, de reestructuración financiera,

de racionalización en el uso de divisas y de orientación de sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía.

## II. MARCO JURIDICO

### 1. *Antecedentes*

Al lado de las instituciones integrantes de la administración pública tradicional, denominada "centralizada", han surgido otras desde antiguo, respecto de las cuales hasta hoy no existen criterios definidos sobre los elementos específicos para configurarlas. Esto ha propiciado el surgimiento de instituciones con características heterogéneas, sin tipos definidos y sin precisión en las disposiciones jurídicas aplicables, la situación de los particulares frente a ellas, su régimen jurisdiccional, el acto jurídico apropiado para crearlas, los criterios para elegir las diferentes opciones implicadas en las diversas denominaciones, las particularidades de éstas, la organización y el funcionamiento consecuente, el sistema de control adecuado, el régimen laboral de sus empleados, su papel político, económico y social, la regulación de sus bienes, su vinculación con la administración centralizada, su coordinación global y sectorial, entre ellas y con las actividades de los particulares.

Desde la época colonial con los estancos (pólvora, naipes, nieve, salinas, azogue, estaño, plomo, alumbre, tabaco) aparece la necesidad de normar su actividad. Así se hizo durante el siglo pasado; mediante disposiciones particulares se regularon los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal creadas en esa época. La regulación continuó después de la Re-

volución de la misma manera, es decir, para cada institución había una ley, un decreto o una escritura constitutiva; en su base jurídica se establecía su organización y sus relaciones con el Ejecutivo Federal y sus dependencias.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, trató, por primera vez, de definir y controlar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. Esta ley fue sustituida por la de 1966; en ella se atribuyen las funciones de coordinación y control a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. La ley de 1970 abroga a la de 1966 e incluye además a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos públicos, confiriendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la vigilancia de los presupuestos y programas anuales de operación de cada organismo o empresa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1 de enero de 1977, dedicó su título tercero a la administración pública paraestatal, en un capítulo único y en 10 artículos. En ese mismo año se expidió el primer acuerdo presidencial para agrupar por sectores a las instituciones de la administración pública paraestatal (*Diario Oficial*, 17 de enero de 1977), seguido por los publicados el 1 de abril de 1981 y el 3 de septiembre de 1982.

En el *Diario Oficial* del 21 de abril de 1981 se publicó la reforma al artículo 90 constitucional, mediante ella se convalida el contenido de la Ley Or-

gánica de la Administración Pública Federal, en tal virtud preceptúa: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". En su segundo párrafo establece: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". En consecuencia, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contenerse las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; en otras leyes únicamente se podrán determinar las relaciones de éste o sus dependencias con ellas. ¿Cuál será la diferencia entre intervenir en su operación y mantener relaciones?

A las impropriamente denominadas entidades paraestatales también con inexactitud se les ha llamado empresas públicas. Como consecuencia de las prescripciones constitucionales, la administración paraestatal es el género y la empresa pública sería una de las especies, uno de los tipos de entidades paraestatales.

Jurídicamente, el término empresa pública sólo ha quedado consagrado hace pocos años, al reformarse (*Diario Oficial* del 21 de abril de 1981) el artículo 117 constitucional. Por esta reforma "Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inver-

siones 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 fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública". En consecuencia, la mención empresas públicas está referida únicamente a las estatales y municipales.

No obstante las disposiciones mencionadas, la Constitución no establece una base general para la creación, organización y funcionamiento de la administración pública federal paraestatal, en virtud de ser "La Ley Orgánica... (la que) definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". La redacción actual del artículo 90 constitucional tiene como antecedente inmediato a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 1 de enero de 1977 y ésta a la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970.

Ambos ordenamientos, la Ley Orgánica y la Ley para el Control, eludieron regular la forma o estructura de los organismos descentralizados, es decir, determinar sus características. La Ley Orgánica sólo exigía fuera legal, en consecuencia debería estar previamente consagrada por una disposición de esta naturaleza, pero en cambio era imprecisa respecto al tipo de disposiciones del Congreso o del Ejecutivo federales para su creación. Las reformas a la Ley Orgánica publicadas el 14 de mayo de 1986 trataron de remediar esta imprecisión y la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales de perfeccionar su regulación jurídica.

La Ley Orgánica pretendió incluir en un ordenamiento único a toda la administración federal. No obstante, la posterior reforma al artículo 90 constitucional permitió la existencia de varios ordenamientos para las entidades paraestatales. Consecuentemente su título tercero debería incluir las disposiciones destinadas a definir las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sería reglamentaria cabalmente del artículo 90 constitucional. A otras leyes únicamente corresponde determinar las relaciones entre "las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Sólo las relaciones, los restantes aspectos corresponden a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Infortunadamente en lugar de la nulidad se ha perpetuado la pluralidad de ordenamientos.

## 2. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

La existencia de un marco jurídico complejo, disperso e inhibitorio, reconoce la exposición de motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el 14 de mayo de 1986, fortaleció "los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal, mas no así... su autonomía de gestión". Con ella se pretende alcanzar el "necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades públicas" (correcto ejercicio de la auto-

nomía de gestión y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal). En consecuencia tiene “como finalidades principales, la necesaria normatividad que perfile el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia y simplificación de las entidades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo; y lograr la significativa autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas”.

Según expresa la misma exposición de motivos “en lo general, la Ley propende a la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia; pretende liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que la agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa, y enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

“Desde este punto de vista —continúa la iniciativa— se trata de lograr el proceso de congruencia que corresponde a la descentralización. Se pretenden regular, pero de otra manera más efectiva, las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales con el objeto de hacer patente la armonía entre dos elementos indispensables de aquellas, la autonomía de gestión y el necesario control.

“En tal virtud, el peso específico del control de las entidades paraestatales se da en una nueva fórmula, acorde

con el derecho público, de manera propia y especial, permitiendo a las entidades paraestatales una autonomía razonable, que se desempeñen de mejor manera, a fin de elevar su eficacia y sus objetivos, robusteciendo sus responsabilidades frente al Estado y la sociedad”.

La Ley pretende evitar “los riesgos que confrontan una regulación única y de carácter general, que puede resultar apropiada para algunas empresas públicas (en materia federal jurídicamente no existen) y para otras no”; igualmente busca “fortalecer el papel tutelar de cada coordinadora de sector, al integrarlo a la presidencia de cada órgano de Gobierno”, así como establecer “los lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención, en los casos que corresponda, de las dependencias globalizadoras (por global: tomado en conjunto) y coordinadoras del sector”.

“En resumen, la iniciativa de Ley ...constituye por ahora una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas de nuestro país, por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan (la Ley en cita es una más), por la otra a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación (no suprime ninguna), y por último a su necesaria autonomía de gestión”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reglamenta “en su parte correspondiente al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entida-

des paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias". Sólo esto último, sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias, puede ser materia de la Ley de conformidad con el precepto invocado.

En suma, se lee en la exposición de motivos, la Ley "propende a lograr en el ámbito de las entidades públicas nacionales, los siguientes objetivos fundamentales.

"A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal;

"B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco jurídico existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades;

"C) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídico-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad;

"D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra par-

te el ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno o al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias globalizadoras (sic), en los términos que correspondan a cada una de ellas, según sus atribuciones y competencias respectivas, suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes; y

"E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el Ejecutivo Federal determine de conformidad con lo establecido en esta propia Ley y en su Reglamento".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de acuerdo con su artículo 1º, "tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".

En su artículo 2º considera como entidades paraestatales "las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual contempla a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las sociedades y asociaciones civiles asimiladas a éstas y a los fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la Ley Orgánica determina que: "Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto (sic) del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la

estructura legal que adopten” y, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, “cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público federal; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

La misma Ley Orgánica en su artículo 46 enumera como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

“I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

“II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos: A) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporte o sean propietarias de más del 50 por ciento del capital social; B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de una serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o C) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno”.

En virtud del precepto en cita “se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civi-

les así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes”.

Los fideicomisos públicos, dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 47, “son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reproduce incompleto el contenido del precepto mencionado en su artículo 40 al mencionar como propósito de los fideicomisos públicos “auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias”, omitiendo “del desarrollo”.

Al tenor del invocado artículo 40 puede haber fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales y, en consecuencia, sin quedar sujetos a las disposiciones de la Ley cuando no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria o no tengan como propósito la realización de actividades prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales suprimió el requisito relativo a la existencia de comités técnicos. Consecuentemente los fideicomisos públicos para ser paraestatales deben contar con una estructura análoga a las otras entidades, es decir, adquirir características diferentes al fideicomiso tradicional, impul-

sar las áreas prioritarias del desarrollo y tener comités técnicos, siguiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo serán cuando se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y tengan como propósito la realización de actividades prioritarias en cualquier área.

Tanto las empresas de participación estatal mayoritaria como los fideicomisos públicos deben tener por objeto áreas prioritarias, según los artículos 6º, 29, 30 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cuando el objeto de la empresa de participación estatal mayoritaria sea distinto procede su enajenación, disolución o liquidación, de conformidad con el artículo 32 de la misma Ley.

Respecto a los fideicomisos públicos, "Esto significa —en palabras de Roberto Morales Martínez— que la nueva Ley abre una excelente oportunidad para depurar el inventario de los fideicomisos —figura de la que se abusó en el pasado para dotar de personalidad jurídica a una serie de proyectos que poco o nada tenían que ver con la esencia legal que los amparaba—. Esta depuración seguramente implicará la transformación de algunos en organismos descentralizados o en empresas de participación estatal mayoritaria o de plano su liquidación sea porque haya cesado su propósito original o porque estén por extinguirse las tareas para las que fueron creados". (Revista Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 2ª Epoca, Año 1, Núm. 1, México, septiembre-diciembre de 1986, pag. 26).

El artículo 6º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera áreas estratégicas a "las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos": acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio-telegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades expresamente señaladas por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

El mismo precepto, en su párrafo segundo, igualmente reenvía al texto constitucional, al considerar áreas prioritarias las establecidas en los términos de sus artículos 25, 26 y 28, "particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". Así la Ley remite a la Constitución y ésta a la Ley la cual, no obstante, autoriza en su artículo 29 al Ejecutivo Federal a decidir mediante acuerdo expreso atribuir el carácter de entidad paraestatal a "las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito cuando reunan los requisitos del artículo 6º", es decir, el Presidente de la República determina la naturaleza prioritaria de su actividad.

En virtud de las disposiciones constitucionales, en caso de no existir una ley en la cual se establezcan las áreas estratégicas o las prioritarias, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o los fideicomisos, sólo podrán ser creados por

el poder legislativo federal, único competente para definir las.

Procede la enajenación, disolución o liquidación de las empresas de participación estatal mayoritaria cuando no tengan por objeto un área prioritaria y también teniéndolo si no resulta conveniente "conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público", según lo preceptúa el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin existir precisión sobre cómo es posible realizar una actividad prioritaria contraria a la economía nacional o al interés público.

El término "organismo descentralizado" no está definido legalmente, para llegar a él es indispensable recurrir al de "descentralización administrativa", tampoco esclarecido por las disposiciones jurídicas. Estas han introducido la expresión "administración pública paraestatal" y en ella incluyen a los organismos descentralizados, instituciones por naturaleza estatales, no "semi" o "institucionales que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública", según define lo paraestatal el Diccionario de la Real Academia Española, tal sería el caso por ejemplo de la concesión o de la llamada descentralización por colaboración. La tergiversación contenida en el texto reformado del artículo 90 constitucional encuentra su origen en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En tal virtud la administración pública federal es centralizada y paraestatal, por lo tanto, ésta es parte de aquélla y al serlo deja de ser paraestatal y se integra a la administración del Estado.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, éstas quedan determinadas en función de la composición de su capital o de sus órganos directivos, sin considerar sus características diferenciadoras con los organismos descentralizados y con los diversos tipos de instituciones incluidas bajo la primera denominación. En suma, aun cuando está implícita en la denominación empresas de participación estatal mayoritaria, la participación privada o la social al lado de la pública, también lo son aquellas cuyo capital social es exclusivamente público; únicamente éstas podrían considerarse como empresas públicas y el término empresas de participación estatal debería reservarse para aquellas con participación social o privada.

Igualmente, el criterio retenido para distinguir a las anteriormente llamadas empresas de participación estatal minoritaria es la composición del capital. Estas empresas están previstas en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como "aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25 al 50 por ciento del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley..."

Tratándose de los fideicomisos, se carece de una definición de los mismos y, por lo tanto es en otras disposiciones donde aparece el concepto, no obstante éste se aparte de las características del denominado fideicomiso público.

El análisis de los preceptos invocados hace patente la carencia de una definición acorde con las características materiales de los tipos de instituciones reguladas por ellos, en virtud de recu-

rrirse únicamente a criterios formales. Una vez más se trata de una norma adjetiva y no sustantiva.

Entre otros puntos dignos de reflexión derivados de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales estarían los mencionados a continuación:

1. Determinar la trascendencia jurídica del carácter de "unidades auxiliares de la Administración Pública Federal" atribuido por su artículo 1º a las entidades paraestatales. ¿Auxiliar a la administración o al Ejecutivo Federal como expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? ¿Las entidades paraestatales son auxiliares o forman parte de la administración como determina el artículo 90 constitucional?
2. Identificar a los organismos descentralizados de estructura análoga o los mencionados en el artículo 5º.
3. El pronunciamiento de los representantes de las secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos, debe recaer sobre los asuntos relacionados con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada, de conformidad con el artículo 9º. En consecuencia ¿si su voto no coincide con el acuerdo del órgano colegiado no queda obligada la dependencia o entidad representada?, ¿lo mismo ocurre cuando no asiste? De ser la respuesta afirmativa sería inútil el acuerdo del órgano de gobierno o del comité técnico.
4. Esclarecer las diferencias entre funcionamiento, capítulo II, sección A, y desarrollo y operación, capítulo V.
5. Precisar el contenido del estatuto orgánico, artículo 15 de los organismos descentralizados. ¿Cuáles son las bases de organización, los criterios para distinguir las facultades de las funciones, así como para determinar las áreas? En virtud de estar previsto por la ley o el decreto de creación de algunos organismos descentralizados la expedición de su reglamento interior, ¿cuál debe ser el contenido del estatuto orgánico y cuál el del reglamento interior?
6. Distinguir la disolución, de la liquidación y de la extinción de los organismos descentralizados, así como sus consecuencias jurídicas y los casos de inconveniencia "desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público" de su funcionamiento. Tratándose del incumplimiento de sus fines u objetos, podría pensarse en su reforma para lograr los realicen en lugar de disolver, liquidar o extinguir al organismo (artículo 15).
7. Sólo cuando la participación estatal es mayoritaria en una empresa, ésta es pública. En consecuencia el calificativo de mayoritario es superfluo. Además ha desaparecido la expresión empresas de participación estatal minoritaria en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
8. Al establecer la Constitución como competencia del Poder Legislativo

la determinación del carácter prioritario de las áreas, ¿cómo puede el Ejecutivo atribuirlo e incorporar a una empresa al régimen de la Ley? (Artículo 29 y 30).

nando los órganos existentes de acuerdo con sus leyes o decretos de creación". ¿Las disposiciones del Ejecutivo podrán abrogar o derogar las leyes de creación?

9. Los representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto ¿serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector" (artículo 34) o por los titulares respectivos (artículo 9º)?
10. ¿Cuáles son los estatutos correspondientes? (artículos 32, 38 y 58 fracción XI, *v. g.*).
11. ¿Quién y cómo determina lo compatible para otorgar las facultades del artículo 58 a "los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria" o para la aplicación a éstas de los capítulos II, sección A, y V de la Ley (artículos 27 y 38).
12. ¿Dónde se establecen los objetivos de las entidades paraestatales? (artículo 46).
13. Definir las normas orgánicas mencionadas por el artículo 58, fracción VII.
14. El artículo cuarto transitorio dispone: "En tanto el Ejecutivo Federal dicte las disposiciones correspondientes para que los órganos de Gobierno y de vigilancia de los organismos descentralizados se ajusten a esta Ley, seguirán funcio-
15. ¿La Ley es de excepción respecto a las denominadas empresas de participación estatal mayoritaria? Este ordenamiento sólo se aplica, salvo tratándose de la organización, administración y vigilancia, cuando no se oponga a sus estatutos (artículo 31); el artículo 58 y los capítulos II, sección A, y V obligan únicamente en cuanto sean compatibles con dichos estatutos. El artículo séptimo transitorio autoriza al Ejecutivo Federal para promover "la modificación o reforma de los estatutos o escrituras constitutivas de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlos en lo que proceda a los términos de este propio ordenamiento", en congruencia, mientras no se haga tal modificación o reforma, la Ley exclusivamente se aplica cuando no se oponga a los estatutos o sea compatible con éstos.
16. En virtud de haber quedado derogadas por el artículo tercero transitorio "las disposiciones que se opongan" a la ley, procede determinar cuáles son éstas para fijar el marco jurídico de las entidades paraestatales.
17. ¿Quién y cómo determina lo pertinente, "lo que hubiere lugar", lo adecuado, lo requerido, lo necesario, lo correspondiente, lo aplicable, lo procedente y otras expresiones de igual índole contenidas en la Ley?

### 3. Otras normas

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales excluye de su observancia, artículo 3º, a "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía" y a la Procuraduría Federal del Consumidor. De conformidad con el artículo 4º "el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y los fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización (sic) a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

De acuerdo con el artículo 5º del ordenamiento señalado "El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley". Finalmente indica el mismo precepto: "Aquellas entidades que además de órganos de Gobierno, Dirección General y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de

acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos".

Igualmente son aplicables a las llamadas entidades paraestatales otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, entre ellos los siguientes: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento; Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación; Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley de Instituciones de Crédito; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Obras Públicas y su Reglamento; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento; Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal (*Diario Oficial*, 19 de mayo de 1983); Acuerdo que Ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican, en materia económica (*Diario Oficial*, 19 de mayo de 1983); Oficio Circular núm. 212-879 dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores de sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (*Diario Oficial*, 11 de octubre de 1983); Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas (*Diario Oficial*, 8 de agosto de 1984). El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*Diario Oficial*, 26 de enero de 1990).

Además se recurre a instrumentos jurídicos reguladores de empresas privadas. Así las empresas de participación estatal mayoritaria se constituyen según las especies previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, quedando sujetas a sus preceptos, sin existir disposiciones específicas para ellas. Han adoptado fundamentalmente la forma de sociedad anónima y de responsabilidad limitada, en la mayoría de los casos de capital variable, así como las de sociedad cooperativa o de responsabilidad limitada de interés público.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, determina en su numeral 2º: "Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se regirán por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente Ley".

La Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, regulan a las instituciones nacionales de seguros y de finanzas; en el primer caso a falta de leyes especiales o cuanto en ellas no esté previsto.

Por su parte, el Código Civil de 1928, comprende la regulación de las asociaciones y sociedades civiles, incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando "la mayoría de

asociados (o socios) sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos (¿como socios o asociados también mayoritarios?) o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes", sin determinar cuáles son éstas (artículo 46).

Las relaciones de las entidades paraestatales con sus servidores se rigen sea por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República, sea por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del mismo precepto, así como por múltiples disposiciones complementarias. Tal es el caso de las normas relativas a la responsabilidad de sus funcionarios y empleados de conformidad con el nuevo Título Cuarto de la Constitución (*Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1982), la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1982), y las reformas relativas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (*Diario Oficial*, 5 de enero de 1983).

Las reformas constitucionales sobre responsabilidades de los servidores públicos, hacen hincapié, según expresa la exposición de motivos, en la "naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en "centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso", de acuerdo con ella, artículo 1º de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración paraestatal se compone por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos". Además su artículo 46 asimila "a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles", con las características ya mencionadas. Con independencia de los principios políticos, jurídicos, económicos y administrativos rectores de estas entidades, sus servidores son considerados públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

El artículo 109 de la Norma Suprema estatuye las previsiones conforme a las cuales el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirán las respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Tales responsabilidades son: política, por "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"; penal, por la comisión de cualquier delito de orden común, y administrativa, por "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Están sujetos a juicio político "los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

Asimismo, se han dictado por el Ejecutivo Federal diferentes disposiciones, algunas ya mencionadas, principalmente en materia de planeación, reforma administrativa, coordinación y control.

"Empero, no está de más hacer hincapié en la múltiple normatividad que al respecto existe en la materia, tanto la expedida por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y así también en la actualidad y por las circunstancias que rigen, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que viene a constituir una fuente adicional normativa, y por ende generadora de derechos y obligaciones, a nuestro ya inmenso cuerpo de regulación administrativa. Esto condiciona en forma imperativa su indispensable revisión, a fin de simplificar los procedimientos internos y externos de la administración pública federal, en pro de una más ágil y honesta administración, pues la experiencia tanto propia como de otros países, ha revelado que la excesiva regulación propicia no pocas veces determinados cauces de corrupción...". (Lanz Cárdenas, José Trinidad. El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal, *Revista de Administración Pública* 57/58, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, enero-junio de 1984, pág. 42).

El marco jurídico se configura fundamentalmente por las leyes, decretos o escrituras constitutivas creadoras de las instituciones paraestatales y demás disposiciones específicas dictadas para cada una de ellas.

### III. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL MARCO JURIDICO

La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas rectoras de las

instituciones integrantes de la denominada administración pública paraestatal, implican, entre otras consecuencias:

1. La indeterminación conceptual y la ausencia de caracterización de las diversas instituciones paraestatales. Por lo mismo, son imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos; la justificación para crear a los organismos descentralizados algunas veces por ley y otras por decreto; los motivos para recurrir a las especies contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos; así como la razón para optar entre ellas; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores en ocasiones por el apartado "A" y en otras por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, con la consiguiente disgregación de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; los argumentos para incluir entre sus órganos directivos a un consejo, junta o comité; la situación de éstos frente al coordinador del sector; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos a determinados aspectos y en otros de derecho privado; el criterio seguido para transformar los fideicomisos en organizaciones; la naturaleza, alcance y contenido de sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial y principalmente, con los administrados; las condiciones para permitir a estas instituciones crear otras o las del paso a la administración paraestatal de empresas privadas, propiciándose con ello una mayor anarquía; en fin, carecen de precisión los principios rectores de su administración, para asegurar su eficaz funcionamiento.

La pluralidad de estructuras jurídicas y los problemas consiguientes, resultan de haberse preferido utilizar tipos y estatutos existentes, en lugar de crearlos a la medida de la administración paraestatal mexicana.

2. La permanencia de intervenciones y controles nacidos de la desconfianza, propiciadores de ineficacia, de la sustitución de la decisión por el órgano de gobierno o de control, por el coordinador de sector o por la dependencia global, y muchas veces, de la dilución de la responsabilidad o del triunfo de la tecnocracia sobre su función social, política o económica.

3. Inexistencia, hasta la fecha, de un catálogo completo, entre otras razones, por la posibilidad conferida a instituciones de esta naturaleza de crear otras por instrumento ante Notario Público; por ende su elaboración impone investigar en los archivos notariales de todo el país. En ocasiones se han catalogado como paraestatales dependencias de la administración central, tal ha sido el caso del Instituto Politécnico Nacional o del Instituto Nacional de Bellas Artes, actualmente considerados "desconcentrados", o de algunas comisiones intersecretariales y también entidades sin una existencia real, como el Instituto Nacional de Oftalmología.

4. El sinnúmero de denominaciones para las instituciones de la administración paraestatal, verbigracia, organismos descentralizados; organismos públicos descentralizados por servicio; organismos descentralizados del gobierno federal; organismos públicos descentralizados de carácter federal, en que participan los gobiernos estatales y municipales; entidades paraestatales; cor-

poraciones públicas; establecimientos públicos; organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno federal; empresas administradas en forma directa por el gobierno federal; empresas públicas; empresas de participación estatal; sociedades de participación estatal; empresas de participación estatal mayoritaria; empresas de participación estatal mayoritaria; empresas de participación estatal mayoritaria directa; empresas de participación estatal mayoritaria indirecta; empresas de participación estatal minoritaria; instituciones nacionales; instituciones de crédito público; fideicomisos; fideicomisos públicos; fideicomisos de la administración pública federal; fondos; programas; patronatos; compañías; sistemas; sociedades civiles; asociaciones civiles; institutos; comisiones; comités; consejos; centros; cajas; administraciones; direcciones; servicios. Al lado de las anteriores aparecen las de sociedad anónima, de responsabilidad limitada, de responsabilidad limitada de interés público, de capital variable, así como las de cooperativa de participación estatal, y aún la de responsabilidad suplementada o "incorporate" y posteriormente se han agregado las sociedades nacionales de crédito (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1982).

## CONCLUSIONES

La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en México como respuesta fundamentalmente a imperativos económicos, sociales y políticos, teniendo, en consecuencia, los de carácter jurídico y administrativo un papel secundario. Esta evolución ha carecido principalmente de una doctrina

rectora acorde con la realidad y el papel atribuido a sus instituciones.

La ausencia de una doctrina propia, el predominio de la improvisación y el haber acogido indiscriminadamente modelos extranjeros, la mayoría de las veces desvinculados de nuestro modo de ser y del contexto específico de México, están en el origen de las insuficiencias del marco jurídico.

Los esfuerzos realizados deben proseguirse para impulsar un marco teórico y normativo acorde con nuestras circunstancias; entre sus frutos próximos estarían la regulación integral de la administración paraestatal, mediante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las restantes disposiciones jurídicas aplicables, para coadyuvar, al lado de otras medidas, al eficaz logro de los objetivos a su cargo. Dicha regulación debe comprender o satisfacer no sólo los requerimientos jurídicos, sino fundamentalmente los de orden social, político, económico y, en concordancia con ellos, guía y fin de la administración paraestatal, los administrativos.

En el perfeccionamiento de la normatividad jurídica rectora de la administración paraestatal, podrían considerarse las proposiciones siguientes:

1<sup>a</sup> Precisar por los órganos políticos los objetivos a cargo de las entidades de la administración paraestatal y, como corolario, determinar los tipos y definir los principios rectores de su creación, organización y funcionamiento.

2<sup>a</sup> Establecer según su naturaleza la autoridad competente para crearlas. Tra-

tándose de los organismos descentralizados, destinados al cumplimiento de una atribución conferida a la administración centralizada y, por lo tanto, un cambio en la competencia de ésta, por disposición del artículo 90 constitucional corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión hacerlo, en consecuencia éste es el único competente para crearlos. Respecto a las restantes instituciones integrantes de la administración paraestatal debe mediar siempre un decreto del Ejecutivo Federal, aun cuando se decida, a pesar de sus limitaciones para regular a las instituciones paraestatales, continuar recurriendo a las especies establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles. Cada tipo debería ser objeto de un tratamiento especial por normas de derecho público.

3ª Aun teniendo por objeto la prestación de un servicio, podrían considerarse como empresas públicas aquellas con carácter primordialmente industrial o comercial y cuyo capital esté constituido totalmente por las aportaciones de una o varias instituciones públicas. La regulación jurídica en este caso debe ser específica y por lo tanto, contrariamente a como ha venido sucediendo, apartarse de la normatividad aplicable a instituciones privadas, incompatibles en múltiples aspectos con los objetivos y requerimientos justificativos de su creación.

La empresa pública, es conveniente reiterarlo, sólo sería una de las especies de la administración paraestatal y no el género comprensivo de la totalidad de las instituciones integrantes de la misma.

4ª Únicamente serían empresas de participación estatal, también llamadas

de economía mixta, aquellas con aportaciones, además de la pública, de los sectores privado o social y, en lugar de constituirse según las normas de las sociedades mercantiles, deberían regularse expresamente en todos sus aspectos sin recurrir a las normas aplicables a las empresas privadas, en tanto su naturaleza es diferente.

5ª Respecto al fideicomiso público, cada vez más separado del tradicional, debería también quedar definido y su regulación conservar la flexibilidad requerida por un instrumento tradicionalmente idóneo para realizar proyectos específicos.

6ª En consideración a la diversidad de instrumentos legales aplicables, podrían incorporarse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disposiciones para definir, en cuanto a su naturaleza y objetivos, los tipos de instituciones integrantes de la administración paraestatal mexicana. Así, sería factible evitar se recurra, al carecer de distinciones y objetivos precisos, indistintamente a cualquier tipo; tal ha sido el caso de instituciones surgidas como empresas y posteriormente convertidas en organismos descentralizados, por ejemplo Conasupo; de fideicomisos destinados a la realización de un objetivo preciso, de un programa determinado en el tiempo, transformados de hecho en una organización o de algunos, simultáneamente, fideicomisos y organismos descentralizados, verbigracia el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Los fideicomisos deben, por disposición del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contar "con una estructura análoga a las otras entidades", es decir, dejar de ser fideicomisos y transformarse en otro tipo de institución paraestatal.

7ª Igualmente deben regularse las participaciones públicas menores al 25 por ciento en empresas privadas; participaciones orientadas seguramente a satisfacer objetivos de interés público, y por lo tanto, las autoridades no pueden desinteresarse de ellas.

8ª Configurada la tipología de las diversas instituciones integrantes de la administración paraestatal, procede determinar la manera de crearlas y los principios rectores de la organización y funcionamiento de cada uno de los tipos, con especial atención en el perfeccionamiento de la planeación de sus actividades, de su coordinación y control, pero principalmente de los medios para asegurar la realización de los objetivos a su cargo.

En este contexto podrían considerarse algunos aspectos particulares para su perfeccionamiento o integración, en su caso, al orden normativo tales como: la conveniencia y viabilidad de los órganos colegiados; la precisión de las instancias de decisión y las de control, así como de sus responsabilidades respectivas; las relaciones entre las entidades paraestatales y particularmente con las creadas por ellas; su correcta distribución entre las dependencias del Ejecutivo Federal de acuerdo a criterios específicamente establecidos; el reforzamiento de la capacidad administrativa de las dependencias con un mayor número de entidades coordinadas; la coordinación sectorial y a nivel global; el fortalecimiento efectivo del coordinador de sector; la reconsideración y adecuación, en su caso, de las facultades del coordinador de sector para hacerlas más flexibles y acordes a la capacidad administrativa del sector central; el papel de las entidades con filiales y su relación con los sectores bajo los cuales se

encuentran coordinadas; la celebración, por su parte, de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, de reuniones periódicas, a fin de plantear las soluciones a los problemas del sector a su cargo y las acciones consecuentes; el diseño de un instrumento jurídico para definir las responsabilidades del coordinador de sector, de los órganos de gobierno, de los directivos de la institución y de otros participantes en la realización de sus fines, en ocasiones pertenecientes a otro sector. Asimismo, es impostergable determinar las normas aplicables, en virtud de haber quedado derogadas todas las contrarias a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

9ª Tema fundamental, en cuanto las instituciones valen tanto como quienes laboran en ellas, es la definición de las normas aplicables a sus servidores. La Constitución recientemente ha considerado a sus servidores como públicos, por tanto, debe establecerse un sistema de personal tendiente, con prioridad, a desarrollar su vocación de servicio.

10ª En consecuencia, es urgente reformar el artículo 90 constitucional suprimiendo por inexacto el término "entidades paraestatales" y aclarando las diferencias entre la intervención en su operación y la determinación de sus relaciones con el Ejecutivo Federal, o entre ellas y las secretarías de Estado. Igualmente lo es reglamentar al mismo precepto en lo relativo a las bases de creación de las entidades paraestatales, a la intervención del Ejecutivo en su operación, a sus relaciones con éste, con las secretarías y departamentos administrativos y entre ellas, contemplando todos los aspectos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11<sup>a</sup> Otro asunto desatendido es el concerniente al control jurisdiccional de las entidades paraestatales, sobre todo con respecto al uso de prerrogativas de derecho público, de legalidad de sus actos y de defensa de los particulares ante ellas.

12<sup>a</sup> Proposición no imputable a imperfecciones de la regulación jurídica, debe evitarse caer en la descentralización de funciones o en la creación de otras instituciones de la administración paraestatal, por deficiencias de la administración centralizada, en lugar de corregir éstas. Múltiples organismos descentralizados encuentran su origen en la necesidad de "desburocratizar" atribuciones no cumplidas eficazmente por las dependencias del Ejecutivo Federal por vicios, resistencias y aun corrupción; igualmente, ha habido casos, verbigracia el de muchos fideicomisos, establecidos para realizar un programa, es decir, una aplicación de la teoría del presupuesto por programas, cuando éste no

se cumple por la administración central. En otros casos, con el argumento de conservar fuentes de trabajo, empresas privadas ineficientes, en bancarrota, han pasado a la administración pública y así han transferido a éste sus defectos, cuando sería preferible invertir los recursos sociales en instituciones destinadas al cumplimiento de objetivos de este tipo y a ocupar a los desplazados por la desorganización o corrupción privadas. De no cambiarse esa tendencia, la llamada economía mixta, estaría caracterizada por socializar las pérdidas y privatizar los beneficios.

Es imposible ocultar las fallas de la administración paraestatal, no sólo jurídicas, sino fundamentalmente humanas, algunas producto de hábitos sociales tan arraigados, como es el de la corrupción. Para evitarlas es impostergable exigir cumplan con sus responsabilidades políticas, jurídicas, administrativas, financieras, económicas y sobre todo sociales.