

## Capítulo I MARCO CONCEPTUAL

### A. La doctrina

Por cuanto los *conceptos*, y las *categorías*, son *los instrumentos con que andamos entre las cosas*, vamos a averiguar *qué es*, a *aguzar* el significado de lo “paraestatal”. Qué son esos *conceptos* y *categorías* en “relación con lo demás, lo que hay entre ellos, sus límites”. (Ortega y Gasset, 1984: 100; 1986: 97; 1994: 78).

En nuestro caso, la circunstancia en que se inscribe el presente trabajo será la *Administración Pública*, calificada por el maestro Miguel Duhalt Krauss como “una selva semántica y jurídica” (1986: 97; 1994: 78).

Desde esa óptica, habremos de definir en primer término lo que se entiende por *Estado* y *Gobierno*, para después ocuparnos de la *Administración Pública* y la *Administración Paraestatal*.

De tal suerte, y en primer término, en Rafael Bielsa (1955) encontramos que:

El *Estado* es una estructura jurídica, un ordenamiento más o menos armónico de *poderes e instituciones* establecido en la Constitución y las leyes. Estas instituciones tienen, a su vez una construcción adecuada a los fines que el Estado debe realizar, de acuerdo con el principio de división de las funciones, que prácticamente es la *división del trabajo*...que puede ser orgánica. [De esta forma],... todo fin del Estado presupone una estructura (político-social y económica) más o menos orgánica y referida al carácter jurídico político del Estado mismo. Además, el Estado no puede ser administrado como una empresa industrial con carácter utilitario e incierto, sino con *criterio jurídico* y con *sentido político* (Bielsa, 1955: 49).

Ahora bien, la *función gubernativa*, en sentido lato, se integra con actividades de distinta naturaleza. Desde la concepción del “*fin*” y de las “*directrices*” (política) hasta la *realización concreta de las funciones* (Bielsa, 1955: XV). Esto es, para el logro de sus fines, generase una serie de funciones del Estado y, cuando esas funciones son objeto de una realización concreta por la Administración Pública, el régimen de ellas entra en el dominio de la ciencia de la administración y el derecho administrativo.

[En cuanto a la]... distribución del trabajo en la Administración Pública, los organismos pueden ser *centralizados* (un ministerio) o *descentralizados* (comúnmente un ente *autárquico*). [Esto es]...órganos separados del organismo central, que tienen personalidad y competencia para decidir. (Bielsa, 1955: 247, 263).

Esta descentralización es la *autarquía*, [que cuando] tiene como elemento esencial un servicio público determinado, o una institución, la autarquía es *institucional*; tal es la de las Empresas Nacionales del Estado, los Bancos del Estado, las Universidades... De tal manera, hay 'descentralización administrativa' cuando el Estado 'administra'...por otras entidades llamadas autónomas o *autárquicas* en el verdadero concepto administrativo. (Bielsa, 1955: 252)

Una entidad autárquica (*descentralización administrativa*), puede crear dentro de ella una *descentralización burocrática*, distribuyendo oficinas, distritos, agencias...en diversos puntos de país. Hay *descentralización burocrática*, cuando el Estado administra, dentro de un orden jerárquico, por sus órganos dependientes locales, atribuyéndoles cierta *competencia* para proceder sin aprobación previa de los órganos centrales (Bielsa, 1955: 253). (Las cursivas son mías).

Otra forma económico-jurídica singular la constituye la explotación de servicios públicos por *organismos de economía mixta*, es decir, en las que concurren el Estado y los particulares. Asimismo:

...hay industrias que se vinculan especialmente al interés público sin constituir verdaderos servicios públicos, y que, no obstante, convendría que los explotara el Estado...esas industrias son explotadas por particulares, generalmente por sociedades anónimas. Entonces, el Estado, sin asumir precisamente la dirección de esa industria, contribuye como accionista y participa de los beneficios...La unión de la empresa privada y del Estado constituye precisamente el tipo de la llamada *institución de economía mixta*, y se diría mejor '*híbrida*', porque su carácter varía según predomine lo público o lo privado en su régimen. (Bielsa, 1955: 122-123).

Por su parte, en el *Tratado de Derecho Administrativo* (1970), Miguel S. Marienhoff considera que la existencia del Estado obedece a la necesidad de satisfacer *en la mejor forma* las necesidades del grupo social (individuos) que lo integra. En términos generales, la actividad estatal se concreta en tres *funciones*: *legislación*, *justicia* y *administración*, cuyos respectivos 'órganos' ejercitan partes o secciones del 'poder' del Estado. Para el caso de la función *administrativa*, por principio, constituye la función específica del *Poder Ejecutivo*. (Marienhoff, 1970: 36, 38).

Enseguida, el autor citado (1970: 368) se ocupa de los entes *autárquicos* institucionales, dotados de 'personalidad', con facultades para administrarse a sí mismos de acuerdo a la norma de su creación. La 'autarquía' implica 'descentralización'.

Para que exista autarquía se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos: 1) '*personalidad*' del ente; 2) '*patrimonio*' afectado para el cumplimiento de sus fines, y 3) '*fin público*' específico.

[Los caracteres de la autarquía] pueden concretarse en los siguientes:

- 1°.- La entidad autárquica es una persona jurídica pública ‘estatal’ Correlativamente:
  - a) Debe satisfacer fines públicos específicos.
  - b) Integra los cuadros de la Administración Pública.
- 2°.- Se administra a sí misma, de acuerdo a lo dispuesto por la norma que le dio origen.
- 3°.- Es siempre creada por el Estado, sea mediante ley formal o mediante decreto del Poder Ejecutivo.
- 4°.- Con relación al órgano central del Estado, no está unida por el vínculo jerárquico, el que aparece reemplazado por el ‘control administrativo’. Su régimen jurídico es esencialmente publicístico.

Marienhoff (1970: 430-431) se aboca también al tratamiento de las ‘*empresas del Estado*’. A diferencia de la entidad autárquica, que cumple una ‘función’ típica del Estado, la empresa estatal realiza una ‘*actividad*’ del Estado del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares. La empresa del Estado sólo constituye un medio ‘instrumental’ del Estado. Éstas, a diferencia de las *entidades autárquicas*—que cumplen una *función típica* del Estado— realizan una ‘*actividad del Estado*’ del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares:

La empresa del Estado... sólo constituye un medio ‘instrumental’ del Estado; y si bien los beneficios que éste obtiene de la gestión de sus empresas no responden a un exclusivo fin de lucro, como ocurre con la actividad de los particulares..., la empresa del Estado no implica el ejercicio de una ‘*función*’ estatal.

Por ‘*empresa del Estado*’ debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole.

En cuanto a las *Sociedades de Economía Mixta*, éstas se forman por el Estado y particulares o administrados para la explotación de actividades industriales o comerciales, servicios públicos de esa naturaleza, u otra actividad de interés general, y cuya administración se realiza mediante un organismo en que están representadas las dos categorías de socios. Y agrega Marienhoff:

De manera que los rasgos típicos y esenciales de estas entidades consisten:

- a) En la forma mixta de aporte del capital: por el Estado y los particulares;
- b) En que en la administración del ente intervienen ambas categorías de socios.

Cuando aquí se habla de Estado –aclara Marienhoff– cabe advertir que el concepto de éste no sólo comprende al Estado propiamente dicho, sino también a cualquiera de sus órganos o entes '*personalizados*'. (Marienhoff, 1970: 458).

Ahora bien, en la doctrina jurídica de nuestro país Francisco Porrúa Pérez (1997: 299) al ocuparse de las tareas del poder público se pregunta *¿En qué consiste gobernar al Estado?* La respuesta se encuentra en el siguiente pasaje de su obra:

...la autoridad representa al Estado... [y]...por definición, está capacitada para dar órdenes. Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad.

*Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.*

El segundo aspecto formal o *segunda tarea de la autoridad, aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.*

La primera tarea es el *Gobierno*, propiamente dicho. La segunda es la *Administración*.

El *Gobierno* es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La *administración* es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

Estas dos tareas se implican mutuamente. El *Gobierno* es imposible sin la *administración* y ésta requiere un *gobierno* que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste. (Las cursivas son mías).

También cuando Porrúa Pérez (1997: 391-392) clasifica las funciones para realizar los fines del Estado, encuentra que una esencial es *actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad*.

Se trata de la *función administrativa*, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

[De esta suerte] la actividad fundamental del Ejecutivo será la realización de *actos administrativos*.

Lo característico de los actos administrativos es un *obrar*. (Porrúa Pérez: 1997: 391-392).

La actividad administrativa *se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar*. [Por consiguiente] *el objeto de la Administración Pública... [será] la satisfacción de los propios intereses y de los colectivos...* Y los *servicios administrativos* se encomiendan al Ejecutivo y los órganos de que éste se compone (Porrúa Pérez, 1997: 307, 403-404. Las cursivas son mías).

Ahora bien, para Porrúa Pérez (1997: 308) el *Estado no debe suprimir la actividad privada*:

El Estado debe sostener, proteger una rama de la actividad privada que sea de interés público. A veces puede no haber actividad privada en la realización de un servicio, por ser demasiado difícil, y la administración suple entonces esa falta de actividad y proporciona el servicio público correspondiente: alumbrado, drenaje, etc. En estos casos la autoridad toma a su cargo un servicio que tiene un carácter de ayuda a los particulares.

Reiteramos que en todo caso el Gobierno es más indispensable que los servicios. *En rigor, los servicios pueden ser prestados por los particulares*. En cambio, el Gobierno es irremplazable. (Las cursivas son mías).

Por otra parte, Gabino Fraga también se ocupa de la actividad del Estado que se realiza en forma de *función administrativa*. Si acudimos a su obra *Derecho Administrativo* (1966: 52) encontramos que desde el punto de vista formal la función administrativa se define como *la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo*. De tal modo, desde ese punto de vista la *Administración Pública* se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado. (1966: 120).

En efecto, si acudimos al texto de nuestra ley fundamental encontramos en su Artículo 90 lo siguiente:

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

[Asimismo], las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por lo que se refiere a los elementos esenciales de la *descentralización por servicio*, Fraga (1966: 212-213) enumera los siguientes:

- 1°. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;
- 2°. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- 3°. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- 4°. Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
- 5°. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En otro momento, Gabino Fraga (1965: 17) advertiría que salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana *carecían de autonomía orgánica y conservaban una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo*, tanto porque éste se encontraba representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el Director General o Gerente era nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les estaba impuesto por los órganos centrales del Estado.

Concluimos este ejercicio conceptual desde una perspectiva sistémica, donde la administración paraestatal se inscribe en la íntima relación entre Estado, gobierno y administración pública. De ahí que, siguiendo a González Parás (1998): “El *Estado* es la representación política de la sociedad, y se hace presente a través del *gobierno* [el cual] opera por medio de la *administración pública*”. En ese orden de ideas, para Serra Rojas (1993) “...el *gobierno* es la institución que tiene a su cargo la dirección política de un *Estado* [y] la *administración pública* se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los *servicios fundamentales*”. (Las cursivas son mías).

## B. El significado de las palabras

Si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española*, encontramos que “*paraestatal*” corresponde a lo:

*“Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública”* (Real Academia Española, vigésima segunda edición. Las cursivas son mías).

También observamos en el *Diccionario Greco-Español* (Yarza, 1972: 1019) que el vocablo “*para*” procede del griego, y entre sus acepciones se encuentran: *al lado de; a lo largo de; del lado de; cerca de, más allá de*. De aquí que *paraestatal* se refiere a lo “*paralelo al estado*”, a lo que está *cerca de o más allá*.

Por otra parte, si buscamos el significado de paraestatal en el idioma inglés vemos que:

*“Parastatal”* [paraestatal] proviene de la voz griega *“para”*, que significa algo “cercano”, “próximo”, “contiguo” o “junto a”, el *estado*. [Y] se refiere a una corporación total o parcialmente propiedad del estado o a una agencia (empresa o compañía) gubernamental, a través de la cual aquél opera indirectamente. (ENCYCLO.ONLINE ENCYCLOPEDIA. Las cursivas son mías).

Asimismo, lo *paraestatal* [“parastatal”] se refiere al desempeño de una función generalmente asociada con el gobierno, bajo el control indirecto de este último (*Politicsdictionary.com*).

Las empresas, agencias u organizaciones intergubernamentales *paraestatales* [“parastatales”] se encuentran separadas del gobierno, sin embargo sus actividades sirven al estado, de forma directa o indirecta, y poseen fuerza, poder o influencia política (*Wiktionary*).

Ahora bien, “Como suele suceder cuando se trata de nuevos fenómenos sociales, no hay consenso doctrinal”, advertía Ruiz Massieu –hace tres décadas– por cuanto

No existe en la legislación, en la jurisprudencia, ni siquiera en la doctrina, una demarcación precisa y categórica que distinga lo que es en síntesis una autarquía institucional de una empresa del Estado, con o sin forma de empresa de economía, o cualquier otra...

En la legislación mexicana no se utiliza el término ‘empresa pública’ como categoría totalizadora. Por el contrario, el legislador maneja un arsenal terminológico abundante que provoca desconcierto y que contamina el análisis: organismo descentralizado; organismo descentralizado del Estado; corporación pública; corporación de carácter público; empresa administrada en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; organismo descentralizado a cargo de servicios públicos; organismo público; entidad pública; institución descentralizada; empresa descentralizada; organismo de servicio público descentralizado; organismo público descentralizado; establecimiento fabril administrado directamente por el Gobierno Federal; empresa de participación estatal minoritaria, mayoritaria, directa, indirecta; fideicomiso público; fideicomiso de la Administración Pública Federal; organismo descentralizado federal; organismo de servicio social; persona moral de derecho público; sociedad de economía mixta; entidad del sector público; entidad paraestatal; empresa paraestatal.

En el terreno de las denominaciones específicas, el repertorio del legislador mexicano es también muy vasto: instituto, institución, junta, patronato,

compañía, comisión, comité, consejo, sociedad, empresa, patrimonio, fondo y establecimiento, entre otros... (Ruiz Massieu, 1980: 25-26).

En cuanto a las expresiones “paraestatal” y “paraestatalidad”, se ocupan desde inicios de los años ochenta. Obras como por ejemplo: *La empresa pública en México. Un estudio de derecho sobre México*. José Francisco Ruiz Massieu (1980); *Derecho social económico y la empresa pública en México*. Sergio García Ramírez (1982); *Las empresas públicas en México*. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1983); e *Introducción a la administración pública de México. 2. Funciones y especialidades*, Ignacio Pichardo Pagaza.

Para Ruiz Massieu (1980: 46) el Estado inicia la descentralización de sus funciones estableciendo entidades que no se encuadran en la administración directa. Estas entidades descentralizadas, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, configuran la *Administración Pública Paraestatal*. De esta suerte:

Entidad paraestatal y entidad descentralizada *son una y la misma cosa* [las cursivas son mías]: ambas denominaciones acuñadas para el mismo fenómeno administrativo. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos son modalidades de la organización descentralizada que cuentan con un margen autónomo de diferente extensión...

La descentralización administrativa... ‘consiste [citando a Gabino Fraga (1966)] en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía. Esta sustracción al principio jerárquico tiene por efecto la entidad pertrechada con autonomía orgánica, esto es, con un haz de facultades que son oponibles a la Administración centralizada y que pueden ser ejercidas libremente.

[Esta] postura...es completada por Jorge Olivera Toro [1967] como sigue: ‘...la distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas distintas a las del Estado...’

Una entidad descentralizada es entonces una organización personificada y dotada de autonomía orgánica.

Por su parte, Sergio García Ramírez (1982: 68-69) considera que:

...de la organización que a la Administración Pública se da, sobre todo a la luz de las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, y de la vocación social y económica del Estado, resulta ese conjunto de unidades *laterales* o *paralelas* al Estado, en estricto sentido, recogidas bajo el nombre de *entidades paraestatales*,



cuya presencia, a su vez, otorga sustantividad jurídica a lo que se llama, en el lenguaje de otra disciplina ‘economía mixta’ (las cursivas son mías).

El concepto, agrega García Ramírez, se había incorporado al léxico jurídico y administrativo a partir de la expedición de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1977. En la exposición de motivos del citado ordenamiento jurídico, el entonces Presidente de la República José López Portillo, señala, que en la nueva *Ley* se establecen los mecanismos por medio de los cuales las “*entidades paraestatales*” que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio públicos, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.

“En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende que con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar a los *organismos descentralizados*, las *empresas de participación estatal* y los *fideicomisos* que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo (las cursivas son mías).

Tal como lo establece el citado ordenamiento, en su artículo primero, componen la *administración pública paraestatal* 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*.

La propia *Ley* define, en su Título Tercero “De la Administración Pública Paraestatal”, la naturaleza de cada entidad paraestatal, a saber:

Serán considerados como *organismos descentralizados* las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con *personalidad jurídica y patrimonio propios*, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Las *empresas de participación estatal mayoritaria*, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social las dependencias y entidades que señala la propia *Ley*. También las entidades que en la constitución de su capital figuren acciones de serie especial sólo suscritas por el Gobierno Federal; o cuando a éste corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, al titular o de vetar los acuerdos de ese órgano. *Empresas de participación estatal minoritaria* serán las sociedades en las que los organismos descentralizados o empresas de participación estatal

mayoritaria posean acciones o parte del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de éste. Las *sociedades* asimiladas a las empresas de participación estatal. Por último, los *fideicomisos* que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los que se creen con recursos de los propios organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y otros fideicomisos.

Ignacio Pichardo Pagaza (1984: 348-349) considera que “la administración paraestatal” es una forma de actividad –que en muchos casos podría ser llevada a cabo por particulares– pero que por alguna razón el Estado decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuales él es propietario único o mayoritario. Y agrega:

El sector descentralizado o paraestatal federal mexicano –...ambos términos se usarán indistintamente– está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de actividad económica y social.

Desde el punto de vista jurídico la descentralización es una forma administrativa mediante la cual el estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio estado determina.

La administración descentralizada se integra por organismos y diversas clases de empresas públicas e instituciones financieras muchas de las cuales son similares a las empresas privadas que operan en el mismo campo de actividad económica.

Aunque existen variadas diferencias entre las empresas privadas y las públicas, por cuanto a la integración de su capital, su forma de financiamiento, sus órganos directivos y otras, hay una que sobresale de las demás por hallarse presente siempre: la diferencia principal se refiere a su objetivo. La privada siempre tiene como propósito básico obtener un rendimiento económico adecuado (dividendos, utilidades, beneficio, tasa interna de retorno o cualquier otra designación) sobre el capital invertido. *La obtención del rendimiento sobre la inversión es su razón misma de ser.* En el caso de la pública, además de la obtención de un rendimiento aceptable sobre la inversión, invariablemente existe un *motivo económico o social de interés público* que explica por qué el gobierno decide intervenir en determinado campo.

El propósito de obtener un rendimiento sobre el capital invertido, *nunca explica por sí mismo* la presencia de una empresa pública en determinado campo de actividad.

Adicionalmente, el rendimiento económico de la empresa pública u organismo no siempre se puede o se debe medir en términos de utilidad contable o financiera. El rendimiento económico se pondera, frecuentemente, como *la eficacia para obtener los objetivos sociales* que le han sido asignados... existen empresas cuya finalidad es transferir un subsidio del gobierno a las clases más necesitadas de ciertos bienes o servicios, razón por la cual operan con pérdida.

[No obstante que existe]... un sinnúmero de términos genéricos para identificar a las entidades de la administración paraestatal, hay consenso para denominarlas como *empresa pública*. (Las cursivas son mías).

En ese sentido, para Carrillo Castro y García Ramírez (1983), las *empresas paraestatales* se refieren, en su “alcance genérico”, a los *organismos descentralizados* (la “*más pura formación paraestatal*”) de estricto Derecho público. Vienen a sumarse “al cuadro de las empresas públicas”, otras figuras propias del *Derecho privado*, sujetas “*en razón al interés público* al que sirven”, por normas diversas a las que rigen a sus equivalentes en el orden jurídico mercantil ordinario. Éstas son, “*las empresas paraestatales en un sentido restringido*”, que la Ley Orgánica “*hace equivalentes a las sociedades por acciones*” tanto en la calidad de paraestatales *mayoritarias* como *minoritarias*.

También Miguel Acosta Romero (2002), al ocuparse de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), nos recuerda que la misma establece dos partes de dicha administración, una la *central* o centralizada y la otra la llama *paraestatal*. En cuanto a esta última, el catedrático en derecho administrativo considera que:

“En el área paraestatal cabe mencionar que esta palabra aun cuando usada ya en el artículo 90 de la Constitución (reformado) y en la LOAPF y en la LFEP [Ley Federal de Entidades Paraestatales] el significado usual de la misma y conforme a la mayoría de los diccionarios, ‘*es lo que no corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado*’ ...por lo que hay que precisar que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integradas en la administración pública federal y a las que también la LOAPF ...les llama entidades...” En otros países, aclara Acosta Romero “...se utiliza lo que en México las leyes califican de sector paraestatal o entidades paraestatales [con]...el término de sector descentralizado y organismos descentralizados”.

Cabe advertir entonces que la categoría conceptual presente en todo este ejercicio es la “*descentralización administrativa*”, definida por José Chanes Nieto (1964) como “...una forma de organización que consiste en dotar a ciertos organismos de autonomía orgánica frente al poder central”. Y agrega Acosta Romero:

Chanes Nieto nos recuerda que para el maestro Gabino Fraga la descentralización administrativa ‘*consiste en confiar actividades administrativas a órganos que*

guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía'. En tanto que el Dr. Andrés Serra Rojas, dice que es 'el régimen administrativo de un ente público, que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador o de la tutela administrativa'.

A ese respecto, Wilburg Jiménez Castro (1965) –distinguido tratadista costarricense, pionero de la ciencia administrativa en América Latina– considera que:

“El término genérico más adecuado para el idioma español es [el de]... *instituciones, organismos o entes descentralizados funcionalmente* cuando en algún grado tienen independencia administrativa del poder central y varias otras características... No es conveniente llamarlos instituciones u organismos autónomos, ya que el calificativo *autonomía* significa administrativa y jurídicamente un grado extremo de independencia, que no está siempre presente en ellos”.

En ese orden de ideas, en nuestro país surgen los denominados “*organismos públicos autónomos*”. Como lo dispone la Constitución Política en su Artículo 28: “El Estado contará con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”. Enseguida el texto constitucional establece que:

El Estado tendrá un *banco central* que será *autónomo* en el *ejercicio de sus funciones* y en su *administración*. (Las cursivas son mías).

En su comentario, Ruperto Patiño Manffer y Hugo Alejandro Concha Cantú consideran que el objetivo fundamental de la reforma fue elevar a rango constitucional un antiguo proyecto que por razones de orden político no había prosperado “...en razón de que implicaba una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo Federal al banco central. Elevar a rango constitucional la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo objetivo prioritario es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, esto significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano”.

Por otra parte, el Artículo 41 del mismo ordenamiento constitucional establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal “que realiza a través de un *organismo público autónomo* denominado *Instituto Federal Electoral*, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propios*...” En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, *independencia*, imparcialidad y objetividad serán principios

rectores. “El Instituto...será *autoridad* en la materia, *independiente* en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...”. (Las cursivas son mías).

En la glosa del artículo citado, Jaime Cárdenas Gracia (2000: 118) nos dice que el *Instituto Federal Electoral* es un órgano del Estado *autónomo*, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propio*:

“...en donde el Poder Ejecutivo no tiene relevancia ni en su integración ni en su funcionamiento...y sólo el Poder Legislativo a través de los partidos-grupos parlamentarios interviene en su integración, pero no en la conducción efectiva del órgano, la que se deja a los ciudadanos”. [Asimismo, el órgano] “...está dotado de *autonomía* y es *independiente* en sus decisiones de los otros poderes: No tiene una naturaleza jurídica clara en el derecho positivo mexicano. *No es un organismo descentralizado*, pues no está en la órbita de la administración pública ni en la del Poder Ejecutivo, pero tampoco corresponde ubicarlo en cualquiera de los otros poderes tradicionales. (Las cursivas son mías).

Asimismo, Cárdenas Gracia acude a la doctrina jurídica europea en búsqueda de las características de estos órganos que constituyen en el derecho constitucional comparado poderes diferentes de los tradicionales, a saber:

*Son órganos cúspide* en la toma de las decisiones que les competen y sus elementos distintivos son: *la independencia, la apoliticidad, las inmunidades para sus miembros, la transparencia, la intangibilidad, las responsabilidades, y un estatuto específico para sus titulares*”. (Las cursivas son mías).

Por su parte, nuestra Constitución Política (Artículo 102) faculta al Congreso de la Unión para establecer un organismo denominado *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* el cual “contará con *autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios*”.

En sus observaciones a la reforma que introdujo el apartado ‘B’ del Artículo 102 constitucional en el año de 1992 y la publicada en 1999, con las reglas básicas a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos de protección a los derechos humanos, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro nos dicen que en primer término debe destacarse lo siguiente: “dichos organismos deben tener *carácter autónomo*, lo que requiere de *independencia formal y material* de los propios organismos” (Las cursivas son mías).

De igual forma, en la esfera del Poder Legislativo se constituyó la *entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados*, la cual “...tendrá *autonomía técnica y de gestión* en el ejercicio de sus atribuciones y *para decidir sobre*

su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley como lo establece el Artículo 79 constitucional” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 79, 2000). Cabe señalar que en México desde 1824, al órgano encargado de realizar el examen y glosa de las cuentas públicas y el manejo del crédito se le denominaba *Contaduría Mayor de Hacienda*, heredera del *Tribunal de Cuentas* de la época colonial (Mijangos Borja, 2000. Las cursivas son mías).

Posteriormente, se incorporó un apartado B al Artículo 28 de nuestra carta magna para crear el *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. El texto respectivo señala que:

“La responsabilidad de normar y coordinar el Sistema estará a cargo de un organismo con *autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios*, con facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno cuyos integrantes serán designados por el Presidente de la República. Asimismo, la Ley establecerá las bases de organización y funcionamiento de acuerdo a los principios de *accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia*.

En fecha reciente, se expidió la ley reglamentaria del citado apartado denominada “Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica” (*Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril del 2008), cuyo Artículo 54 reitera que “El Instituto es ... un organismo público con *autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios*, responsable de normar y coordinar el Sistema...”. (Las cursivas son mías).

Por último, es pertinente mencionar que en el ámbito de las entidades federativas también va surgiendo la figura de los Organismos Públicos Autónomos de los estados, otorgándoles personalidad jurídica y patrimonio propio así como *autonomía técnica y presupuestal*, como lo establece la Constitución Política del Estado de Veracruz con respecto al *Órgano de Fiscalización Superior*, a la *Comisión Estatal de Derechos Humanos*, y al *Instituto Electoral*, los cuales estarán fiscalizados únicamente por el Congreso del Estado (Acosta Romero, 2000).

Ahora bien, “Vamos enseguida a tratar, a muy grandes rasgos, de seguir la línea genética de una serie de instituciones que específicamente caracterizan al Estado... Instituciones [de la administración pública paraestatal federal] que veremos cómo se van incorporando, paulatinamente, a nuestra vida normativa.

Fue en 1917 cuando México... empezó a forjar, a realizar su propia experiencia buscando instituciones... La Constitución de 1917 va a responder a una proble-

mática nueva, no antes calculada, frente a los derechos individuales... Un tipo de derechos que pronto habrán de instituirse con nuestras propias y muy particulares aportaciones que van a transformar ese Estado guardián del orden en que se expresa la majestad del Estado moderno, en el siglo XIX, en un *Estado nacional de servicio institucional*.

[Con un]... cambio importantísimo en el planteo del problema de la propiedad privada, la propiedad como función social, no la propiedad como botín de egoístas, no la propiedad de la selva...

Un Estado creado para garantizar... la equilibrada distribución de las riquezas... el crecimiento en la justicia... un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo... para moderar la opulencia y la indigencia...". (López Portillo, 1967: 17-18, 35, 44, 50-51, 54 y 62. Las cursivas son mías).

## Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel (2002), *Teoría general del derecho administrativo: Primer curso*. Editorial Porrúa, 16ª edición actualizada.
- Bielsa, Rafael (1955), *Ciencia de la administración*. Buenos Aires, Roque Depalma Editor.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2000), "Comentario", Artículo 41, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo II, México, Editorial Porrúa.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio (1986), *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Chanes Nieto, José (1963), *Descentralización administrativa y organismos paraestatales*. Tesis profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Congreso de la Unión (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, *Diario Oficial de la Federación*.
- (2008), Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, México, *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de abril del 2008.
- Duhalt Krauss, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor (2000), "Comentario", Artículo 102, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo IV, México, Editorial Porrúa.
- Fraga, Gabino (1965), *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- (1966), *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa.
- García Ramírez, Sergio (1982), *Derecho social económico y la empresa pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Estudios, Serie II. Administración Pública Mexicana, No. 3.
- González Parás, José Natividad (1998). Palabras en la ceremonia de inauguración del diplomado de administración y prácticas parlamentarias, en “Administración Pública y Prácticas Parlamentarias”, *Serie PRAXIS*, No. 99, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Jiménez Castro, Wilburg (1965), *Los dilemas de la descentralización funcional: Un análisis de la autonomía institucional pública*. San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC).
- López Portillo, José (1967), *La Constitución de 1917 ante la crisis del Estado moderno*. Conferencia sustentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.L., los días 16 y 17 de febrero de 1967.
- Marienhoff, Miguel S. (1970), *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Mijangos Borja, María de la Luz (2000), “Comentario”, Artículo 79, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. México, Editorial Porrúa.
- Olivera Toro, Jorge (1967), *Manual de derecho administrativo*. México Porrúa, (citado por Ruiz Massieu, 1982).
- Ortega y Gasset, José (1986), *¿Qué es filosofía?*, México, Colección “Sepan Cuantos”, Editorial Porrúa.
- (1984), “Ideas para una historia de la filosofía”, en *Historia como sistema*. Madrid, Los Grandes Pensadores, SARPE.
- (1994), *Meditaciones del Quijote/Ideas sobre la novela*. México, Espasa-Calpe Mexicana, S.A., Colección Austral, No. 1350.
- Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro (2000), “Comentario” al Artículo 28, Miguel Angel Carbonell (coordinador), en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Editorial Porrúa.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México: Funciones y especialidades*. 2. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Porrúa Pérez, Francisco (1997), *Teoría del Estado –teoría política–*. México, Editorial Porrúa.
- Ruiz Massieu, José (1980), *La empresa pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- (1979), “Las formas jurídicas de la empresa pública en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 34, enero-abril.
- Serra Rojas, Andrés (1993), *Liberalismo social*. México, Editorial Porrúa.



## Fuentes electrónicas

ENCYCLO.ONLINE ENCYCLOPEDIA

PoliticsDictionary.com <http://www.politicsdictionary.com/definition/parastatal.html>

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición, <http://buscon.rae.es/draeI>

Wiktionary, *parastatal*, <http://wiktionary.org/wiki/parastatal>

Yarza, *Diccionario Greco-Español*, 1972.