

CAPITULO IV

EL REGIMEN JURIDICO DEL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. El concepto de control.
2. La evolución del régimen jurídico del control.
3. Control del Poder Ejecutivo.
4. Control del Congreso y del Poder Judicial.
5. Control Presupuestal.
6. Control del endeudamiento.
7. Control de bienes.
8. Control de obras.
9. Control del Comercio Exterior.
10. Control de precios y tarifas.
11. Control de adquisiciones y arrendamientos.
12. Control de localización espacial.
13. Control de la política laboral.

EL REGIMEN JURIDICO DEL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA

1. EL CONCEPTO DE CONTROL

A pesar de que el control de las empresas públicas no es objeto específico de este trabajo porque su complejidad y vastedad requieren de una atención especial, conviene hacer algunas precisiones, aunque no se aborden las diversas técnicas controladoras y no se profundice en la experiencia mexicana como es deseable.¹

El control, siguiendo a Waline, "se puede definir como la verificación de la conformidad de una acción con una norma. . . que puede ser jurídica (se hablará ahora de control de regularidad) o una norma de buena ejecución (se hablará ahora de control de rentabilidad o de eficacia)".²

El control está indisolublemente vinculado a la autonomía de las entidades descentralizadas. Como se ha afirmado ya, con la creación de entidades paraestatales la Administración Pública centralizada ve reducidos drásticamente los poderes que se le desprenden de la relación jerárquica y que tienden a dar unidad y cohesión a la acción administrativa. Sin embargo, el debilitamiento de esos poderes no significa que la Administración centralizada se desentienda de la vida y funcionamiento de las empresas paraestatales, puesto que son parte del poder administrativo.

Según el contenido de los actos de las empresas y la finalidad que persigue el Estado al vigilarlas, se puede distinguir entre control de legitimidad y control de oportunidad. Canasi ha resumido al primero de la siguiente manera: "El control de la legitimidad de los entes autárquicos lo ejerce el poder central. . . no en todas sus decisiones, sino solamente en aquellas que todavía las unen al poder ejecutivo. . . v.gr.: aprobación de su presupuesto, cumplimiento de un reglamento dictado por el poder ejecutivo, con carácter general, adecuación de las decisiones del ente autárquico al cumplimiento de su estructura orgánica y funcional conforme a la ley que lo crea. . ."³

En lo que respecta al control jerárquico de oportunidad, sigue diciendo Canasi, "el margen de examinar su conveniencia o su mérito, es aún más reducido que en la administración jerárquica o centralizada. . ."⁴

Como el control de mérito implica medir el rendimiento y exige la práctica de auditorías de eficiencia que siempre se enfrentan al riesgo de la contaminación política, es necesario contar con un organismo independiente formado por expertos reconocidos e imparciales.

Si bien el Estado no puede declinar la responsabilidad de vigilar que sus empresas se acomoden a sus directivas, siempre debe tener en cuenta que una entidad so-

lamente es autónoma cuando tiene capacidad para administrar y que es más probable que sea eficiente y cumpla el cometido que se le encargó si en lugar de controles *ex-ante*, se utilizan controles *ex-post*. Martín Mateo y Sosa Wagner han coincidido en que "debe evitarse la multiplicación y proliferación de los llamados controles a priori, que encorsetan la gestión empresarial; éstos deben quedar reducidos a aquellas operaciones de excepcional interés que pueden, además, desencadenar efectos relevantes en el conjunto de las relaciones económicas".⁵

El control *day-to-day* es inadecuado porque hace nugatorios los beneficios que se buscaron obtener con la personificación de la organización, cuyo efecto principal debe ser la dotación de autonomía funcional.

Un control razonable se complementa con una participación activa, racional y programada de los representantes del Estado que integran los órganos internos de las empresas paraestatales. Esta fórmula permite que *in situ* se examinen las cuestiones por todos los miembros de los órganos de gobierno interno y que en ese proceso deliberativo los representantes estatales hagan un esfuerzo por convencer a sus colegas, de modo que los actos imperativos del Poder Central sean excepcionales y de última instancia.

Es claro que la intensidad del control debe variar según el tipo de entidad paraestatal, el carácter de su objeto, la cuantía del aporte estatal y su posición en la economía. Debemos consignar el criterio de que los organismos descentralizados por ser personas de derecho público y haber sido creados mediante un acto soberano, deben ser objeto de un control riguroso. El control de los fideicomisos establecidos por el Ejecutivo Federal —no los constituidos por otra entidad paraestatal— está regulado, además de por los ordenamientos administrativos que se examinarán después, por un decreto presidencial relativo a su constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción.⁶ El control de las empresas de participación estatal varía según el porcentaje que represente el aporte gubernamental o paraestatal. Así, en las que la participación es menor al 25% del capital o patrimonio, el Estado sólo interviene a través de los representantes que ejercen sus facultades de titularidad en los términos de la legislación mercantil y administrativa.

2. LA EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DEL CONTROL

En México, el control del Estado sobre sus empresas se ha realizado por medio de tres instancias modificadas a través del tiempo: control por parte de determinadas secretarías, participación contralora de las secretarías cabeza de sector y el control directo e indirecto del Congreso de la Unión (control político).

A partir de 1947, año en que se expidió la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal,⁷ se empezó a integrar una vasta legislación de control en materia de operación financiera y administrativa, de presupuesto, de financiamiento, de obras públicas, de adquisiciones y de manejo patrimonial. Sin embargo, ni en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946,⁸ ni en el reglamento que distribuyó la competencia administrativa entre esas dependencias,⁹ expedidos un año antes que la primera Ley para el Control, se encargó de manera explícita a las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales el control de la Administración Paraestatal.

De nueva cuenta insistimos en la conveniencia de distinguir entre el control que ejerce la Administración centralizada sobre las empresas públicas y la inspección, vigilancia e intervención que efectúa respecto de algunas empresas privadas.

En el primer caso, el Ejecutivo fiscaliza a un órgano que forma parte de la Administración Pública, y se trata de una actividad administrativa interna y en el segundo, se ejerce una función de policía respecto de personas que no son estatales, siendo una actividad externa del Ejecutivo que parte de una relación establecida entre la autoridad y un administrado. Así, hay numerosas empresas que por razones de interés de servicio públicos son fiscalizadas por la Administración (instituciones de crédito, auxiliares de crédito, fianzas, seguros, asociaciones de productores, sociedades de inversión, sociedades de responsabilidad limitada de interés público, establecimientos educativos, cooperativas, sociedades de solidaridad social, concesionarias, co-contratantes y otras). La intervención en estas empresas se justifica porque explotan o aprovechan un bien de propiedad pública, prestan un servicio público, explotan una concesión o un permiso, utilizan un subsidio o su actividad afecta al orden, a la seguridad o al bienestar públicos.

El control de las empresas públicas lo ejerce el Ejecutivo a fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y su rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos que aportó el Estado.

Se ha asentado ya que en las empresas públicas siempre existe un aporte patrimonial del Estado y que el control no es un elemento esencial: Existen empresas públicas que no están sujetas a control del Estado o en las que la función contralora se ejerce casi de manera imperceptible. Las empresas en las que el Gobierno Federal o entidades paraestatales, separada o conjuntamente, tienen menos del 25% de las acciones o de las partes sociales, son empresas públicas y, conforme al criterio porcentual utilizado por el Legislador Ordinario, no están sujetas al control que en los términos de la legislación administrativa ejerce el Ejecutivo. En estos casos el Estado, conforme al derecho privado, por vía oblicua vigila su inversión y participa en la marcha de la empresa, pues en proporción a su aporte tiene derechos corporativos y puede designar miembros de los órganos colegiados.

Ese criterio porcentual, como suelen serlo las fórmulas cuantitativas que se consagran normativamente, resulta demasiado rígido y provoca que las empresas en las que haya aportación estatal o paraestatal inferior al 25% se sustraigan de la fiscalización administrativa del Ejecutivo pese a que ese porcentaje represente recursos de gran volumen o que las entidades sean de importancia (empresa monopólica, por ejemplo). En realidad, el elemento cuantitativo que desencadena la sujeción al control, podría completarse si en la legislación secundaria se dieran facultades al Ejecutivo para que, discrecionalmente, asimilara empresas públicas al *status* de empresa de participación estatal minoritaria, cuando hubiere razones de interés público.

En el caso de los fideicomisos públicos no se presenta esta dificultad porque la Ley no exige, para que aparezca esta modalidad paraestatal, que el aporte patrimonial rebase una frontera porcentual.¹⁰

La función genérica de tutela corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Según prescribe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a esta dependencia le corresponde "controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones

y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia". Este precepto reproduce, salvo alguna precisión terminológica,¹¹ a la fracción XII del artículo 7o. del ordenamiento de 1958¹² mediante la cual se daba la atribución de referencia a la Secretaría del Patrimonio Nacional, además de corresponderle los asuntos relativos al presupuesto, a los contratos de obra pública, a la planeación y a la evaluación de las entidades paraestatales.¹³

Antes de esa Ley y a partir de la de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, las funciones de control descansaban en la Secretaría de Hacienda y en la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, encargada de vigilar los bienes nacionales, contratos de obra pública y adquisiciones, entre otras tareas.¹⁴ Así, en la Ley para el Control de 1947 se depositaba en la Secretaría de Hacienda el control y vigilancia de las operaciones de las empresas públicas sujetas a ese ordenamiento (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del Gobierno Federal) "con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica".¹⁵ Para lograr su objetivo las autoridades podían designar inspectores y representantes en los órganos colegiados de las empresas, formular planes de operación para las mismas y, en el caso de los fideicomisos, establecer comités técnicos, nombrar comisarios, practicar auditorías y aprobar presupuestos y programas.¹⁶

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tocaba intervenir en los contratos de obra de las empresas, fijar los precios de las adquisiciones, investigar las compras, controlar los inventarios de bienes muebles y refrendar —junto con la Secretaría de Hacienda— las enajenaciones de inmuebles.¹⁷

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, era competente para promover la liquidación de las entidades paraestatales o para traspasar las empresas de participación estatal cuando no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que cumplieran debidamente su cometido.

En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones de la Secretaría de Hacienda que, de conformidad con los artículos 15, 16 y 17 de la Ley para el Control, supervisaría y vigilaría a las entidades paraestatales. Sin embargo, dada su mala fortuna desapareció en 1949 y las Comisiones Bancarias y de Seguros así como las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales, quedaron encargadas de la vigilancia de las empresas públicas. En 1954 se estableció la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República para rendir dictámenes sobre los proyectos de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.¹⁸ La eficiencia de este órgano técnico ha sido reconocida con amplitud por la historia administrativa.¹⁹

En 1959²⁰ se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado para controlar y vigilar esas entidades paraestatales, en los términos de la Ley de 1947 y de la de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

En 1966 fue expedida una nueva Ley para el Control,²¹ que reduce drásticamente su ámbito personal de validez si se le compara con el ordenamiento de 1947. Si en éste sólo se exceptuaba del control del Gobierno Federal a las instituciones

docentes y culturales, en el nuevo instrumento se excluye también a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y finanzas, a las empresas en las que esas instituciones tenían participación y a los fideicomisos del Gobierno Federal.²² Estas entidades entonces quedaban controladas solamente por las autoridades hacendarias, quienes vigilaban al sector financiero del país. Por otra parte, la nueva Ley adaptó la tarea de control a la redistribución de competencias que hizo la Ley de Secretarías y Departamentos de 1958, a fin de que fuera resorte de las Secretarías de Hacienda, de Presidencia y del Patrimonio Nacional.²³

La actividad de las empresas sujetas a control quedaba bajo la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien debía informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación y verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y de la Secretaría de Hacienda en cuanto al ejercicio presupuestal y concertación de créditos. Para el cumplimiento de su cometido la Secretaría del Patrimonio tenía facultades para revisar y mejorar los sistemas de contabilidad, control y auditoría de las empresas; examinar los estados financieros y los dictámenes de los auditores externos; vigilar la observancia de los presupuestos y programas y revisar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción.²⁴ Por su parte, las entidades paraestatales quedaban obligadas a inscribirse en el registro de la Secretaría y a presentarle sus presupuestos, programas y estados financieros así como a facilitar su intervención fiscalizadora.

Con la finalidad de asegurar el control de las empresas públicas, podía la Secretaría del Patrimonio Nacional designar o remover al auditor externo, a los inspectores y a representantes en sus órganos internos.²⁵

En la Ley de 1966 subsistieron las demás medidas de control previstas en la Ley de 1947, así como las funciones de vigilancia y control que en otros ordenamientos (sobre todo en la Ley de 1958) se atribuían a las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia. El segundo ordenamiento contralor fue razonablemente aplicado en tanto que el primero cayó en la inobservancia desde su expedición.

En 1970 inició su vigencia una tercera Ley para el Control²⁶ con la que se obtuvieron algunos avances en la materia. Se redujeron las excepciones que se consignaron en la Ley de 1966: sólo se exceptuó del control a las instituciones docentes y culturales y a las instituciones nacionales de crédito, de fianzas, de seguros y a los organismos auxiliares nacionales de crédito.²⁷ Consecuentemente se amplía y esclarece su ámbito personal de aplicación al incluirse a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, directa e indirecta, a los fideicomisos del Gobierno Federal (cuando su objeto sea la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la presentación de servicios o la producción de bienes) y a las empresas de participación estatal minoritaria.²⁸ Cabe destacar que se instituyó que el 30% y no el 51% de las acciones de una empresa fuera del Gobierno para que se considerara de participación estatal mayoritaria.

No obstante este avance, se incurrió en el desacierto de reducir el concepto amplio del fideicomiso del Gobierno Federal, que ya se había utilizado en la Ley de 1947, pues giró en torno al objeto empresarial de esas entidades: inversión, manejo o administración de obras públicas, prestación de servicios, producción de satisfactores.²⁹

El control de los fideicomisos descansaba en los comisarios que podía designar la Secretaría del Patrimonio Nacional y en la vigilancia que ejercían las autoridades hacendarias. A las empresas de participación estatal minoritaria, por otra parte, sólo se les controlaba a través del comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Ambas entidades debían ser inscritas en el Registro de Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Los demás aspectos fundamentales de control de la Ley de 1970 reproducían al instrumento de 1966.

3. CONTROL DEL PODER EJECUTIVO

La evolución legislativa en materia de control financiero y administrativo culminó con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de otros ordenamientos de control especializado. La Ley Orgánica no abrogó a la Ley de 1970 sino que solamente derogó las disposiciones que se le oponían.³⁰ Con la nueva Ley se tienen logros de mérito que deben subrayarse: se aclara la naturaleza de las empresas públicas, se ensancha el ámbito personal del control y se amplía la injerencia contralora de las Secretarías y Departamentos, que asumen la función de cabezas sectoriales.

Al margen de los grandes ordenamientos legales y con el objeto de facilitar el control administrativo y financiero de las empresas públicas y de mejorar y uniformar su operación y funcionamiento, se han expedido numerosas disposiciones de inferior jerarquía. Entre ellas destaca el acuerdo presidencial que obliga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar bimestralmente a sus órganos internos (consejos, juntas, comités ejecutivos) informes sobre el cumplimiento de acuerdos, situación financiera, avance de los programas, ejercicio de los presupuestos, inversiones y adquisiciones.³¹ Copia de ese informe debe enviarse a la Secretaría de Programación y, en nuestra opinión, a las cabezas de sector. Igualmente importante es el acuerdo del Presidente que establece que en las instituciones nacionales los consejos de administración deben sesionar, por lo menos, mensualmente.³² El reglamento de esas instituciones nacionales fortalece y aclara el control que sobre ellas ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y facilita que actúen como instrumento para el desarrollo económico nacional.³³ En el mismo sentido es de mencionar un viejo acuerdo del Ejecutivo que obliga a los consejos de administración de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con forma de sociedad anónima a celebrar sesiones ordinarias, por lo menos, una vez al mes.³⁴

Recientemente cobró vigencia un decreto del Ejecutivo por el que se establecen bases para el funcionamiento de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal³⁵ y que tiende a definir las esferas de competencia de las Secretarías de Hacienda y de Programación, así como de las cabezas de sector.

Asimismo, con la Ley Orgánica se fortalecieron las funciones de control de las dependencias centralizadas, al introducirse la técnica organizativa del agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales y encomendárseles su coordinación.³⁶ Esa técnica, fundamental para la reforma administrativa mexicana, consiste en que las

entidades que tienen un objeto afín son agrupadas en un sector administrativo específico que queda sujeto a las facultades de planeación, coordinación, evaluación y control de una secretaría o departamento administrativo.³⁷

De esta manera, además de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se atribuye, como ya se dijo, la función global de control y de las Secretarías que ejercen el control especializado —Hacienda y Crédito Público, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Comercio— todas y cada una de las grandes dependencias centralizadas son órganos contralores respecto de las entidades paraestatales que constituyen su sector administrativo.³⁸ A las secretarías de Estado y departamentos administrativos corresponde planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades; orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de dichas entidades; presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento así como vigilar la utilización de éste; supervisar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación y revisar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción.³⁹ En un importante documento del Gobierno Federal se ha resumido con precisión la función que toca a las dependencias centralizadas y la que corresponde a las entidades paraestatales: "... Las entidades de la Administración Pública Paraestatal constituyen el ámbito de la Administración Pública Federal donde se producen, fundamentalmente, las funciones típicamente operativas de la misma, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que corresponden a las dependencias directas del Ejecutivo. Su agrupamiento en sectores administrativos, a fin de ser coordinadas por una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, implica un esfuerzo del Gobierno de la República para dar coherencia y unidad a las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto."

"En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo distinta personalidad jurídica de la del Estado."

"Conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora de sector respectiva."⁴⁰

Es conveniente aclarar que al agrupamiento por sectores no modifica la personalidad jurídica ni el patrimonio de las empresas.⁴⁵

A pesar de que un buen número de las obligaciones a cargo de las entidades que se consignan en el acuerdo de agrupamiento ya estaban implícita o explícitamente contempladas en otros ordenamientos de control, es indudable que el incremento y sistematización de las facultades que se atribuyen a las secretarías y departamentos administrativos, dan mayor racionalidad a la autonomía de las empresas públicas y fortalecen el rol contralor de la Administración centralizada. La técnica de agrupamiento sectorial, al convertir a todas las dependencias centralizadas en órganos de control, significa una variación fundamental: anteriormente las diversas secretarías y departamentos sólo participaban en las decisiones de las empresas públicas a través de sus representantes en los órganos de gobierno, en tanto

que ahora, además de que sus funcionarios siguen integrando esos órganos, los asuntos de mayor envergadura se presentan a su consideración en una relación bilateral. El fortalecimiento político de los auxiliares directos del Jefe del Ejecutivo exige que se introduzcan reformas que eviten que su participación en la vida de las empresas sectorizadas sea solamente formal o bien que sea tan constante e íntima que disminuya su margen autonómico. Hanson advirtió el peligro hace varios lustros cuando dijo que "evidentemente es absurdo que un ministro gaste gran parte de su tiempo en juntas de consejo de un gran número de corporaciones misceláneas que probablemente lo coloquen en dificultades constitucionales, políticas y hasta personales."⁴¹

Por otra parte, las empresas públicas sectorizadas⁴² han visto reducido su contacto con el Jefe del Ejecutivo ya que deben conducir sus relaciones con ésta a través de las secretarías y departamentos. A éstos toca opinar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre la procedencia de modificar la estructura, la organización fundamental o las bases de operación de las empresas y acerca de si es aconsejable fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.⁴³

Las cabezas de sector son competentes para conocer, entonces, la operación financiera y administrativa de las empresas del Estado. Las secretarías y departamentos autorizan la integración de los comités técnicos de los fideicomisos y designan a sus comisarios y a los de las empresas de participación estatal minoritaria. Cuando el Presidente no determina qué funcionarios ejercerán las facultades accionarias que correspondan al Ejecutivo, la designación la hace el coordinador sectorial.⁴⁴

La participación del cabeza de sector en la toma de ciertas decisiones fundamentales de las empresas públicas (por ejemplo, presupuesto y plan de labores) no implica que en las decisiones encaminadas a su ejecución tenga que haber autorización de esos coordinadores sectoriales. En estos casos la secretaría o departamento solamente vigila que la decisión de ejecución se apegue a las decisiones fundamentales y a los ordenamientos aplicables, de modo que esa decisión se perfecciona por los mismos órganos de la entidad, salvo las excepciones legalmente establecidas.

El agrupamiento se ha realizado mediante acuerdos del Jefe del Ejecutivo que incluyen y retiran entidades paraestatales. Como en los términos de la Ley Orgánica la sectorización es optativa para el Ejecutivo, éste no ha incluido a algunas entidades en sectores administrativos.⁴⁶

El Ejecutivo dictó el marco general de la reforma administrativa en el que se deben colocar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos de las entidades paraestatales⁴⁷ y ha creado la Coordinación General de Estudios Administrativos, para conducir el proceso reformador del aparato administrativo,⁴⁸ y la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, para determinar la eficiencia centralizada y paraestatal.⁴⁹

De la evolución registrada en materia de control se desprende que el Jefe del Ejecutivo no ha visto reducidas sus atribuciones de designación de los titulares de la mayoría de las entidades paraestatales o las facultades que le corresponden en los términos de la norma mercantil.

4. CONTROL DEL CONGRESO Y DEL PODER JUDICIAL

Además del control que ejerce el Ejecutivo Federal sobre las empresas públicas, deben tomarse en cuenta los medios contralores de que dispone el Congreso de la Unión. Junto al control presupuestal directo e indirecto que lleva a cabo el Poder Legislativo, tanto por lo que hace al ingreso como al gasto y al financiamiento, cuenta con múltiples instrumentos de carácter político que no deben desestimarse.

A partir de 1974 se inicia un proceso —modesto si se quiere— para dar al Legislativo mayor intervención política en la arena paraestatal y que está ligado al proceso de reforma política y electoral que arrancara en los setenta.⁵⁰ En primer lugar, fue reformado el artículo 93 de nuestra Carta Magna para ampliar las facultades congresionales de citación de funcionarios administrativos.⁵¹ Conforme al texto original sólo podían ser citados por el Congreso de la Unión los secretarios de Estado cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio de su incumbencia. En 1974 fue reformado el artículo 93 para adicionar que también podían ser requeridos por el Legislativo los jefes de departamento administrativo así como los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

En 1977 fue adicionado de nueva cuenta el citado artículo y se otorgó al Congreso General una facultad que reviste la mayor importancia: "las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".⁵²

Las dos nuevas facultades congresionales son de estricto carácter político y se agregan a las de índole presupuestal, financiera y contable ya vigentes antes de 1974. Si bien la citación al director de una empresa pública no supone más que la posibilidad de interpellarlo y de recabar información, y aún cuando nuestro régimen presidencialista no permite que se emitan votos de censura que obliguen jurídicamente a la remoción del funcionario censurado, no escapa a nadie que el titular de una entidad paraestatal que en una sesión parlamentaria fuere objeto de críticas y de observaciones condenatorias con seguridad se vería impelido a renunciar o sería cesado por su superior jerárquico. Por lo que se refiere a la segunda adición, tiene una extraordinaria importancia porque el dictamen, reporte o recomendación que produjera una comisión congresional en torno al manejo financiero, a la eficiencia o a la utilidad pública de una empresa, merecería la mayor atención del Ejecutivo pese a que no tendrían efecto vinculante. La reforma constitucional que introdujo particularmente en la Cámara de Diputados la fórmula de representación proporcional permanente que la oposición pida y obtenga la formación de sendas comisiones de investigación que se avoquen a la vigilancia de empresas específicas.⁵³

Más aún, como la reforma de 1977 no distinguió ni hizo excepción de ninguna especie, está por determinar si el Congreso de la Unión puede formar comisiones para investigar a las universidades que sean entidades paraestatales y que tradicionalmente no han sido incluidas en los ordenamientos de control.

Por otra parte, el Congreso conoce la marcha de las empresas públicas a través del informe que el Presidente de la República le presenta a la apertura de sus sesio-

nes ordinarias y que versa sobre "el estado general que guarda la administración pública del país"⁵⁴ y de los informes que le rinden los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos sobre el "estado que guardan sus respectivos ramos".⁵⁵ En estos últimos se debe reseñar la manera en que han desempeñado esas dependencias las funciones de coordinación de sector que les ha atribuido la Ley Orgánica.

El Congreso no tiene competencia para designar a los titulares de las empresas públicas ni para vetar, ratificar o aprobar los nombramientos que efectúe el Jefe del Ejecutivo, alguno de sus auxiliares o los órganos internos de las propias entidades paraestatales.

Por último, el Poder Legislativo es competente, con los límites impuestos por el texto fundamental, para modificar el régimen jurídico de las empresas públicas, transformar su tipo legal o extinguirlas.

Por lo que toca al Poder Judicial, debe precisarse que, como encargado del control de la legalidad, conoce de los actos de autoridad violatorios que emitan empresas públicas igual que cuando se trata de actos imperativos de la Administración centralizada. Además del control jurisdiccional que tiene a su cargo el Poder Judicial, en el seno del Ejecutivo se han creado tribunales que también controlan jurisdiccionalmente algunos actos de empresas públicas.⁵⁶ Sin embargo, el control contencioso-administrativo es reducido, porque está asentado en el concepto de actos de imperio y sólo un número limitado de empresas públicas está revestido de funciones de autoridad. Por otra parte, el Poder Judicial conoce los conflictos en los que sea parte una empresa pública.

5. CONTROL PRESUPUESTAL

Los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación son aprobados, a propuesta del Ejecutivo Federal, por la Cámara de Diputados, conforme al artículo 74 de la Constitución. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde formular los proyectos de disposiciones impositivas y de leyes de ingresos federales así como cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y manejar la deuda pública de la Federación.⁵⁷ Mientras que a la Secretaría de Programación y Presupuesto toca elaborar el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los egresos de las entidades paraestatales; hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal; formular el programa del gasto público federal; elaborar el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación; llevar a consolidar la contabilidad federal; elaborar la cuenta pública; disponer la práctica de auditorías externas a las entidades paraestatales y planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública.⁵⁸

En las leyes de ingresos expedidas anualmente por la Cámara de Diputados se consignan las entradas que para cubrir los gastos se registrarán por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos y otros ingresos. Por lo que se refiere a las empresas públicas cabe destacar que se registran como productos⁵⁹ las utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y se agregan los financiamientos concertados por dichas entidades.

Desde 1965 existen empresas públicas que expresamente están sujetas al control directo del Congreso y que a la fecha son 14 organismos descentralizados y 13 empresas de participación estatal mayoritaria.⁶⁰

La inclusión de esas entidades se explica por razones de orden coyuntural pues no todas ellas muestran una homogeneidad que revele que se utilizaron criterios generales.⁶¹

En el presupuesto de egresos se establece que el Ejecutivo Federal podrá sujetar al control directo a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como aplicar al financiamiento de gastos prioritarios del Gobierno Federal los remanentes que tengan, los cuales se consignen como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos.⁶²

Para conocer la normativa del gasto debe acudirse a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a los presupuestos de egresos de la Federación para los ejercicios anuales. En primer término, procede determinar el concepto de gasto público federal ya que a éste se aplicará la Ley mencionada en primer lugar: toda erogación que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, y pago de pasivo o deuda pública realizan los poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.⁶³ En los términos de la Ley, no se considera como gasto público las erogaciones que realicen las empresas de participación estatal minoritaria y, en consecuencia, no se le aplica ese ordenamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto programa, presupuesta, controla y evalúa el gasto público federal como un todo, en tanto que a los coordinadores de sector toca hacerlo en cada agrupamiento. Las empresas envían sus proyectos de presupuesto de gastos a la Secretaría de Programación a través y con la conformidad de los coordinadores sectoriales.

A la misma Secretaría corresponde autorizar el gasto que implique la creación de una empresa pública o la participación en alguna otra empresa sea cual fuere su forma jurídica. Esta autorización es indispensable aún si se trata de aumento del capital o del patrimonio de la empresa.⁶⁴

Si una empresa pública requiere de financiamiento, luego de la aprobación de la Secretaría de Programación, el crédito tendrá que ser autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁵

El presupuesto de egresos está formado por el gasto de los poderes Legislativo y Judicial, de la Administración centralizada y de las entidades paraestatales que expresamente se incluyan en este presupuesto o que el Ejecutivo Federal incorpore al mismo,⁶⁶ esto es no se forma con el gasto de toda la Administración paraestatal.

Las entidades cuyo gasto no forme parte del presupuesto reciben y manejan sus fondos y hacen sus pagos a través de sus propios órganos. Sin embargo, si el Ejecutivo Federal lo estima conveniente puede centralizar en la Tesorería el manejo de fondos, lo que permite que la Secretaría de Programación fije un calendario al flujo de recursos conforme lo requieran la política antinflacionaria, las necesidades de liquidez de las dependencias y empresas y el estado de avance de los programas.⁶⁷

Por lo que se refiere al ejercicio y al registro presupuestal, cada empresa lleva su contabilidad de acuerdo al catálogo de cuentas autorizado por la Secretaría de Pro-

gramación y a los programas conforme a los cuales se aprobó el presupuesto. Esas contabilidades se consolidan en la cuenta pública que elabora la mencionada Secretaría y que es enviada por el Presidente a la Comisión Permanente dentro de los primeros 10 días del mes de junio posterior al ejercicio anual de que se trate.⁶⁸

La Secretaría de Programación, además de los mecanismos de control ya mencionados y que se adicionan a los que ejercen otras dependencias, puede designar auditores externos permanentes o temporales que examinen a las empresas públicas, aun cuando no estén sujetas al control directo del Poder Legislativo.⁶⁹

El gasto de un buen número de empresas públicas no controladas directamente por el Congreso de la Unión es autorizado de manera indirecta por éste, a través de las asignaciones a las distintas ramas de gasto del Gobierno Federal y, consecuentemente, es mediante las dependencias centralizadas que el Poder Legislativo controla esas erogaciones.

A su vez, el Poder Legislativo revisa la cuenta pública, remitida por el Ejecutivo, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.⁷⁰ La Contaduría está controlada por la Comisión de Vigilancia de la mencionada Cámara.⁷¹ Un nuevo ordenamiento ha sido expedido para modernizar y superar los mecanismos de la vieja ley que regulaba estas cuestiones.⁷²

La Contaduría es un órgano técnico de carácter permanente que tiene a su cargo funciones de contraloría y que verifica si el gasto federal se apejó a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en la Ley de Ingresos y en el presupuesto aprobado por el Legislativo.⁷³ Esa verificación consiste en determinar, además, si el gasto se ejerció conforme a los programas, tanto en lo relativo a inversión, como a gasto corriente y financiamiento. La Contaduría, a través de la Comisión de Vigilancia, rinde un informe previo a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, en el cual se analizan las desviaciones presupuestales, la contabilidad, el cumplimiento de objetivos y metas, entre otras cuestiones. Igualmente, la Contaduría rinde a la Cámara de Diputados un informe sobre la revisión de la cuenta pública señalando las irregularidades en las que el Gobierno Federal ha incurrido. En particular cabe destacar que la Contaduría puede solicitar a los auditores externos de las empresas, copias sobre sus auditorías e informes así como ordenar visitas e inspecciones, solicitar libros, revisar documentos e inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han ejercido eficientemente respecto de las metas y objetivos de los programas aprobados.⁷⁴

Asimismo, le toca establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto para uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable.⁷⁵

Con el propósito de asegurar la actuación técnica de este cuerpo colegiado y la imparcialidad política del Contador y Subcontador Mayor de Hacienda se exige que tengan título de contador público, abogado, economista o licenciado en administración pública. El Contador Mayor permanece en su encargo 8 años prorrogables por otro plazo igual.⁷⁶

La Contaduría Mayor está formada por el Contador Mayor, Subcontador Mayor, directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores y demás personal de base y de confianza y está sujeta al control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara.⁷⁷

La cuenta pública —esto es los estados contables y financieros consolidados— es revisada por la Contaduría, que rinde su informe a la Cámara a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de dicha cuenta. Para cumplir eficazmente con esta revisión, la Contaduría puede recabar toda clase de elementos e información de las empresas y tener acceso a todo género de documentos de las mismas.⁷⁸

6. CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO

Cuando una empresa necesite concertar un financiamiento interno o externo que implique la constitución de una obligación de pasivo se aplica, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley General de Deuda Pública. Esta Ley es aplicable a la administración centralizada y a los organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria; instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, nacionales de seguros, nacionales de fianzas y a los fideicomisos públicos. Se excluye del ámbito de este ordenamiento a las empresas de participación minoritaria.⁷⁹

El endeudamiento regido por este instrumento puede derivarse por la suscripción o emisión de títulos de crédito; adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados o por la celebración de otros actos similares.⁸⁰

En virtud de que a la Secretaría de Hacienda corresponde elaborar el programa financiero del sector público, le concierne también autorizar a las entidades paraestatales para que gestionen y contraten créditos,⁸¹ cuando éstos sean destinados a proyectos que apoyen los planes de desarrollo, sean autoliquidables o mejoren la estructura del endeudamiento público en cuanto al acreedor, plazo o tasa de interés. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda supervisa la trayectoria financiera de las empresas y la aplicación de los créditos concertados⁸² y lleva un registro de la deuda pública.⁸³ Toda empresa pública antes de iniciar gestiones para concertar un crédito ha de obtener autorización de las autoridades hacendarias, a fin de que no se afecte el prestigio internacional de la Nación y de modo que pueda obtener asesoramiento gubernamental.⁸⁴

La capacidad de endeudamiento del sector público está definida por el Congreso de la Unión, quien autoriza su monto en lo que respecta a la Administración centralizada y a las empresas incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos aprobado por el mismo. Al efecto, el Ejecutivo informa periódicamente al Poder Legislativo.⁸⁵

Los créditos a la Administración centralizada (salvo en el caso del Departamento del Distrito Federal) y los destinados a la Administración paraestatal se diferencian en que en la primera hipótesis se contratan a través de la Secretaría de Hacienda y en la segunda esta dependencia sólo autoriza la contratación del financiamiento. Para que las autoridades hacendarias autoricen a una empresa ésta deberá proporcionar información periódica sobre su situación financiera y acerca del proyecto al que se aplicarán los recursos requeridos. Igualmente, la empresa debe demostrar que el proyecto que se desea financiar está incluido en los planes y presupuestos aprobados.⁸⁶

En su resolución a las solicitudes la Secretaría debe fijar las condiciones necesarias para concertar los créditos. Una de las tareas de control que encomienda la Ley multicitada a la dependencia hacendaria consiste en vigilar que las empresas acreditadas hagan las provisiones presupuestales necesarias para amortizar la deuda en los términos pactados.⁸⁷

La Secretaría de Hacienda cuenta con el auxilio de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos —formada por esa dependencia y por empresas paraestatales— quien evalúa las necesidades financieras del sector público, propone las medidas de coordinación de las entidades que requieran de financiamientos y estudia técnicamente la situación y evolución del mercado financiero interno y externo.⁸⁸

Como puede verse, la actividad financiera de las empresas públicas sujetas a la Ley General de Deuda Pública está controlada severamente por la Secretaría de Hacienda y de manera auxiliar por los cabezas de sector en virtud de que el endeudamiento paraestatal debe ser racional y acorde con las condiciones y propósitos financieros del sector público.

7. CONTROL DE BIENES

La legislación y la práctica administrativas mexicanas han integrado un concepto de dominio estatal de gran vastedad al considerar que el patrimonio del Estado se forma con todos los bienes materiales con que de manera directa o indirecta cuenta para realizar sus atribuciones. El dominio estatal se integra con los bienes de una buena parte de las empresas públicas. Parte significativa de la doctrina mexicana acepta que el Estado tiene derecho de propiedad sobre sus bienes, aun los de dominio público y que no se trata de una simple facultad de vigilancia y policía sobre esos bienes.

El que los bienes de una empresa pública puedan formar parte del patrimonio del Estado hace necesario que se imponga un procedimiento especial para su disposición y se establezca un control riguroso sobre los actos de administración y dominio.

En los términos de la Ley General de Bienes Nacionales el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y de bienes de dominio privado. Entre los primeros el ordenamiento incluye a "los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley", así como a los bienes de dominio privado que "sean destinados al uso común, a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos o de hecho se utilicen en esos fines".⁸⁹ Más adelante el Legislador especifica que están destinados a un servicio público "los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal".⁹⁰ A la luz del artículo 16 de la Ley para el Control por "organismo público", debe entenderse organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Es de concluir, por las disposiciones mencionadas, que los bienes muebles no forman parte del dominio público salvo que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, según la fracción X del artículo 2o. Los bienes de dominio privado son aquellos que no están contemplados en ese artículo de la Ley General de Bienes Na-

cionales y les es aplicable una legislación civil especial, en tanto que a los de dominio público se les aplica el derecho público.

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria y los de dominio privado son inembargables. Mediante decreto el Ejecutivo puede incorporar al dominio público un bien de dominio privado o desincorporarlo en ciertos casos.⁹¹

Los bienes de dominio privado sí pueden enajenarse, pero los de dominio público sólo que sean desincorporados. Los bienes de dominio público de las empresas públicas reguladas por la Ley que se examina sólo pueden enajenarse si la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas así lo autoriza y han sido ya desincorporados.⁹²

En las adquisiciones de inmuebles no puede fijarse un precio superior a lo establecido en los avalúos que al efecto practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y tampoco se podrán vender a un precio inferior.⁹³

En una venta de inmuebles no se puede fijar un plazo mayor de 10 años para la amortización y el primer pago no deberá ser inferior al 25% del precio.⁹⁴ Si se realizan operaciones de adquisición o de enajenación contraviniendo las normas mencionadas las mismas serán nulas de pleno derecho.⁹⁵

Por otra parte, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria sólo podrán enajenar o donar bienes muebles si están autorizados por la Secretaría de Comercio.⁹⁶

Si una de esas entidades no desea determinados bienes muebles porque los considere innecesarios o inútiles, deberá solicitar a la Secretaría de Comercio que se les dé de baja para que esa dependencia disponga de ellos (los aproveche, enajene o destruya). Cada una de las empresas deberá llevar sus inventarios conforme a las normas y procedimientos establecidos por dicha Secretaría de Comercio.⁹⁷

Las adquisiciones de bienes muebles se rigen por la Ley sobre Adquisiciones de 1979 que da facultades de control, en los términos de una reforma a la Ley Orgánica, a la Secretaría de Comercio. Adicionalmente, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas lleva el registro de la propiedad federal.⁹⁸

Cuando el patrimonio de una empresa pública esté formado por derechos relacionados con bienes de dominio directo de la Nación (minerales, p.e.), conforme al artículo 27 Constitucional, la entidad se enfrenta a obstáculos insuperables para su enajenación pues se trata de bienes de propiedad de la Nación sujetos al derecho público y no enajenables. Dicho precepto constitucional establece además, en cuanto a minerales radioactivos y petróleo, que no se podrán otorgar ni concesiones ni contratos.

8. CONTROL DE OBRAS

Al entrar en vigor la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas⁹⁹ se establece un severo control sobre los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles así como sobre la ejecución de dichos contratos cuando los celebren la Administración centralizada o las empresas públicas.¹⁰⁰ A pesar de que el descuidado manejo terminológico de que hace gala el Legislador dificulta la determinación del ámbito personal de vali-

dez del ordenamiento mencionado, es de concluir que se aplica a los organismos descentralizados —sin que interese si se denominan “juntas”, “patronatos” o “instituciones”, como equivocadamente expresa el Legislador— y a las empresas de participación estatal mayoritaria. Quedan excluidos los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito, de fianzas y de seguros y las empresas en que esas instituciones nacionales tengan la mayoría del capital, así como las empresas de participación estatal minoritaria.¹⁰¹

La primera limitante que se impone a las empresas públicas consiste en que sólo pueden celebrar contratos de obra con personas inscritas en el padrón de contratistas que lleva, en los términos de la ley que se comenta, la Secretaría de Programación y Presupuesto.¹⁰² Por otra parte, los contratos que se celebran conforme a las normas generales, bases y criterios fijados por las Secretarías de Programación y de Asentamientos Humanos, en cuanto a precios unitarios y subastas para la adjudicación de los contratos. Las empresas celebran los contratos pero la Secretaría de Programación vigila tanto la contratación y ejecución de las obras como la celebración de las mencionadas subastas y antes de la contratación dicha Secretaría debe haber autorizado la inversión correspondiente.¹⁰³ Dentro de los sesenta días siguientes a la firma del contrato ha de enviarse a la Secretaría de Programación una copia del mismo para que sea registrado y revisado y su inscripción sólo procede si se apega a las normas aplicables y va acompañada de los anexos necesarios. La empresa pública contratante debe poner a disposición de la dependencia varias veces mencionada la información y documentación necesarias para que cumpla eficazmente sus atribuciones.¹⁰⁴

El pago de las estimaciones a los contratistas sólo procede cuando se cuenta con la autorización de la Secretaría de Programación, y las empresas deben informarle sobre el estado de avance de la obra cuya ejecución, en todo momento, puede ser inspeccionada. Las empresas han de recabar de la Secretaría de Programación y Presupuesto autorización para cualquier modificación que sufra el contrato y juntas deberán recibir la obra, salvo que ésta no designe representantes.¹⁰⁵

El Congreso de la Unión, mediante esta Ley, facultó al Ejecutivo para que casuística y expresamente eximiera a empresas del cumplimiento de algunos requisitos previos a la celebración de los contratos o al inicio de las obras.

Cabe señalar que a menudo el artículo 134 de la Constitución no se aplica en los términos de una interpretación gramatical de ese precepto, que establece que “todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en una junta pública”. La práctica administrativa parece haber aceptado definitivamente la interpretación de que pueden adjudicarse los contratos mediante un concurso *sui generis* consistente en la calificación de los antecedentes, méritos y capacidad técnica y financiera de las constructoras a las que se les desea encomendar la obra. Igualmente ha prosperado la interpretación de que el precepto constitucional no es de aplicarse a todas las empresas puesto que propiamente no son el Gobierno de la República.

Con motivo de la redistribución de competencias entre las diversas dependencias centralizadas que efectuó el Congreso con la expedición de la Ley Orgánica, el control de las empresas públicas en materia de obra se ha simplificado. A la sazón

ya no son tres dependencias (Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional) las que intervienen en la autorización y control del gasto aplicado en una obra, sino que esa atribución se ha centrado en la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que toca conocer tanto el gasto como el control genérico de las entidades paraestatales.¹⁰⁶ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo interviene cuando la obra se va a realizar total o parcialmente con financiamiento o sea encomendada a alguna empresa localizada en su sector.¹⁰⁷

9. CONTROL DEL COMERCIO EXTERIOR

En materia de comercio exterior el Gobierno Federal desempeña una actividad intensa, con el auxilio de poderosos instrumentos jurídicos e institucionales de política económica y de fomento. El intervencionismo del Estado Mexicano se funda en el artículo 131 Constitucional que a la letra dice: "es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exportan, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de política, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedida por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

El Gobierno prohíbe la venta y la compra de mercaderías, sujeta esas operaciones a regímenes de permiso o las grava, según lo exigen las condiciones de la economía nacional. Si a esas limitaciones están sujetas las empresas privadas es lógico que las empresas públicas estén bajo un control particularmente severo, pues las regulaciones estatales en este terreno tienden a proteger las balanzas de pagos y de comercio, a asegurar el abastecimiento interno y a promover el desarrollo económico del país.¹⁰⁸

Hasta la expedición de la Ley sobre Adquisiciones de 1979, se aplicaba a las empresas públicas el reglamento de la Ley del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en lo relativo a las importaciones del sector público. En el artículo tercero transitorio de esa Ley se establece que el reglamento citado es derogado por lo que toca a las disposiciones que se le opongan. Ese reglamento que era aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal e instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas¹⁰⁹ establecía que para el desempeño de sus atribuciones debían utilizar bienes producidos en México de modo que sólo por

excepción se podrían realizar importaciones y siempre que se contara con autorización del Comité de Importaciones del Sector Público.¹¹⁰

Así, toda empresa que deseaba adquirir un bien en el extranjero debía presentar su solicitud al Comité que la resolvía luego de ponderar los siguientes elementos principales: tendencias de la producción, ocupación, precios nacionales y extranjeros; tendencias del comercio exterior y de la política comercial; saldo de la balanza comercial y de pagos; capacidad de pago y condiciones financieras del sector público.¹¹¹

El Comité, asimismo, valoraba la oferta y la demanda nacionales de los bienes que se solicitaban, su calidad y su precio. Igualmente, se tomaba en cuenta que la solicitante hubiera previsto la adquisición en su programa de inversión aprobado por la Secretaría de Programación. Cuando la adquisición vaya a realizarse mediante operaciones crediticias de carácter comercial debe ejecutarse por conducto del Banco Nacional de Comercio Exterior.¹¹²

Por otra parte, las empresas adquirentes deben contratar con la Aseguradora Mexicana, S.A. (empresa pública) los seguros correspondientes¹¹³ y ocupar medios de transporte nacionales.¹¹⁴

Las Secretarías de Comercio, Hacienda y Programación así como los cabezas de sector, vigilan que las empresas públicas observen el procedimiento y los directivos que no se apegan a éste incurrir en responsabilidad. Se advierte por lo anterior que las empresas públicas están sujetas a normas mucho más rigurosas que las que se aplican a las empresas privadas.

En cuanto a la exportación la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica¹¹⁵ establece que éste se encuentra "autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país"¹¹⁶ y se agrega que "los productores que realicen la exportación de materias primas o artículos manufacturados, estarán obligados primeramente a satisfacer la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones".¹¹⁷ El Gobierno Federal, por otra parte, puede restringir las exportaciones de los bienes cuando lo estime conveniente en razón del interés público.

Aun cuando en el Código Aduanero¹¹⁸ se establece que pueden concederse franquicias a los organismos descentralizados cuya misión sea exportar, para regular los precios interiores, prácticamente no existe un régimen especial de privilegio para la actividad exportadora de las empresas públicas.

En determinadas ramas económicas existen procedimientos especiales de autorización para importar o exportar mercaderías sea o no por medio de empresas públicas: en cuanto a alimentos, armas, medicinas, por ejemplo, además de las secretarías competentes en materia de comercio exterior, se requiere que intervengan otras dependencias (Secretarías de la Defensa Nacional, Salubridad, Agricultura). Existen, además, numerosas empresas públicas que regulan las actividades de comercio exterior que realizan las empresas públicas o privadas (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Instituto Mexicano del Café).

Es recomendable que el control de los actos paraestatales relacionados con el comercio exterior se defina con la expedición del reglamento que vaya a regular

la intervención que la Secretaría de comercio ejercerá de conformidad con el artículo 12 de la nueva Ley sobre Adquisiciones, como lo previene su ya mencionado artículo tercero transitorio.

10. CONTROL DE PRECIOS Y TARIFAS

El Gobierno Federal tiene amplias facultades para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de interés para la economía nacional y para el bienestar público. La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, que es uno de los más poderosos apoyos normativos con que cuenta el intervencionismo estatal, fue expedida en un marco inflacionario que exigía vigorosos instrumentos para controlar el alza de los precios.

Esa ley es aplicable tanto a la empresa privada como a la pública.

El problema de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan las empresas públicas al mercado es uno de los más controvertidos. En su análisis debe tenerse en cuenta que una de las funciones que desempeña la empresa pública es la de apoyar por vía de subsidio el desarrollo de la empresa privada así como la de sostener, también por vía de subsidio, el consumo popular siempre amenazado por las ineficiencias de la economía y la inequidad en la distribución del ingreso. Igualmente, no ha de olvidarse que muchas empresas del Estado tienen su estructura financiera quebrantada y dependen de las asignaciones presupuestales, por haber sostenido una política de pérdidas con el ánimo de favorecer a la economía nacional.

Las decisiones en materia de precios y tarifas públicos están sujetas, en numerosos casos, a un procedimiento especial de autorizaciones. La Ley de referencia otorga facultades al Ejecutivo para "imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías o servicios comprendidos en el artículo anterior".¹¹⁹ Agrega la Ley que "el Ejecutivo Federal podrá disponer. . . que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada, sin la previa autorización oficial".¹²⁰

Este ordenamiento es complementado por el reglamento de sus artículos 2o., 3o., 4o., 8o., 11, 13, 14 y 16 a 20¹²¹ y por un decreto relativo a los precios de diversas mercancías.¹²² En el reglamento se prevé que la Secretaría de Economía Nacional (hoy de Comercio) estudie el proceso de formación de los costos antes de modificar los precios máximos y que cuente con la Comisión Nacional de Precios, como órgano consultivo para dictaminar sobre la conveniencia de hacer ajustes en los mismos.

Esta Comisión fue integrada y comenzó a funcionar desde 1977.¹²³ Poco antes, el Reglamento se había reformado para establecer que podrán constituirse comités especiales por ramas de la producción o distribución para analizar sus problemas, en los que participarán diversas entidades centralizadas y las empresas que produzcan los satisfactores involucrados.¹²⁴

De los considerados del decreto modificatorio del reglamento se desprende que debe coadyuvarse al control de las presiones inflacionarias y dar protección a las clases populares, al mismo tiempo que dispensar "un tratamiento más flexible de

los precios que apoyan el desarrollo de la producción, ampliado y agilizado para inducir a las empresas estatales, para evitar distorsiones en su estructura financiera". El propósito era conciliar las necesidades macroeconómicas con las microeconómicas de las empresas.

En un decreto de 1974 se declara sujeta a control oficial de precios una larga relación de bienes por estimar que son de consumo generalizado o de uso general para el vestido de la población; que constituyen materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional o productos de las industrias fundamentales y que son artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional. Igualmente, en ese decreto se fija, para ciertos casos, un procedimiento de ajuste de los precios cuando el costo total eleve más de un 5%.¹²⁵

En 1977 se constituye el Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público, basado en el artículo 21 del reglamento varias veces citado, para proponer los bienes y servicios proporcionados por entidades del sector público que ameriten ser objeto de su estudio,¹²⁶ proponer "programas, al nivel de sectores, subsectores o entidades del sector público, de carácter indicativo o directivo, conforme a las políticas, prioridades y restricciones de los planes de gobierno con el fin de coadyuvar a incrementar la productividad y la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios¹²⁷ y "recomendar un precio o tarifa".¹²⁸

Este Comité debe ser el foro e instrumento institucional para estructurar los precios y tarifas públicos de conformidad con la situación financiera de las entidades paraestatales y los objetivos de la política económica del Estado. En casos específicos se han creado organismos descentralizados abocados a los precios y tarifas de ciertos satisfactores públicos: Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.¹²⁹

Tan ilógico es exigir que las empresas del Estado no generen utilidades como demandar que todas las obtengan. En la legislación y en los estatutos específicos de cada empresa y en los ordenamientos fiscales y de presupuesto se puede prever que la operación de las empresas públicas arroje superávit, así como que algunas completen sus ingresos mediante subsidios fiscales.

No siempre estos recursos fiscales se aplican a cubrir un déficit de la empresa, sino que también se utiliza a ésta como un mecanismo para aplicar y distribuir el subsidio entre consumidores, usuarios o productores. Otras veces, lo que se denomina subsidio en el proceso presupuestal de la Federación, es una simple aportación que debe efectuar el Estado conforme a la legislación aplicable. Tal es el caso de las cuotas gubernamentales a instituciones de seguridad social. Suele suceder igualmente que la cantidad que en el presupuesto de egresos se conoce como subsidio a una empresa pública en realidad se haya otorgado para compensarla por una reducción de precio que hizo la misma a cargo del Fisco Federal (es el caso de Petróleos Mexicanos en la franja fronteriza del norte).

Debe distinguirse también entre el precio o una tarifa y el impuesto que se le añade. Así en cuanto a Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, S.A. o la Comisión Federal de Electricidad, el precio es un ingreso de esas empresas en tanto que el impuesto, como es lógico, se destina a subvenir el gasto público y se incorpora al Fisco Federal.

La política de ingresos de las empresas públicas, cuando éstas están sujetas al mecanismo de control presupuestal de la Federación, está subordinada a la política

de ingresos del Gobierno Federal, a los programas de ingresos de la Secretaría de Hacienda y a las autorizaciones que en ese respecto haya dado el Congreso de la Unión. En todo caso como la reestructuración de los precios es vital para las entidades paraestatales, en sus órganos internos y a través del cabeza de sector, el Gobierno Federal ejerce un control efectivo.

11. CONTROL DE ADQUISICIONES Y ARRENDAMIENTOS

El Ejecutivo Federal controla y vigila la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas que realiza la Administración Pública Federal. La Ley de Inspección de Adquisiciones¹³⁰ establecía su ámbito de aplicación casuísticamente: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos del Gobierno Federal cuyo objeto sea la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes.¹³¹ Sin embargo, la reciente Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal¹³² amplía drásticamente su ámbito personal al señalar que "para los fines de esta Ley se entiende por dependencias y entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"¹³³ o sea que se incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y a los fideicomisos públicos.

El objeto de este control es el óptimo aprovechamiento de los recursos que destina la Administración a adquisiciones y a arrendamientos. En la Secretaría de Comercio, desde que se reformó la Ley Orgánica,¹³⁴ se deposita la responsabilidad de aplicar el citado ordenamiento y para ello exige a las empresas sus presupuestos y programas de compra y de adquisiciones de servicios; revisa sus sistemas de adquisiciones y de almacenes; unifica las demandas de alta incidencia; fija las normas y especificaciones; investiga el mercado, verifica la capacidad técnica y financiera de los proveedores; establece comités de compras de las empresas; dicta las bases para celebrar los concursos; revisa los contratos y sistemas; presta auxilio a las negociaciones e inspecciona a las empresas.¹³⁵

Las empresas no pueden adquirir satisfactores a precios superiores a los máximos registrados por la Secretaría¹³⁶ y podrá ésta, si se viola la Ley, cancelar el contrato o pedido.¹³⁷

La dependencia multicitada lleva un registro de proveedores y si se celebra un contrato o se lleva a cabo una operación con una empresa no registrada, éstos serán nulos de pleno derecho.¹³⁸ La Secretaría podrá fijar los porcentajes que se adquirirán de cada proveedor a fin de coadyuvar al abastecimiento, a la obtención de mejores precios, a la sustitución de importaciones y a la generación de empleos.¹³⁹

En las adquisiciones el sector público debe dar preferencia a dependencias centralizadas, empresas paraestatales, cooperativas y ejidos.¹⁴⁰ A fin de no rigidizar las compras se puede eximir del registro cuando se trate de adquisiciones urgentes o de satisfactores perecederos.¹⁴¹ Los proveedores deben registrar sus precios para que sus bienes puedan adquirirse por el sector público. Ello responde al propósito

de controlar los precios y de uniformarlos cuando se trate de misma calidad y similares condiciones de operación.¹⁴²

A la Secretaría de Comercio corresponde, de acuerdo con el nuevo ordenamiento, autorizar el arrendamiento de bienes inmuebles y la celebración de contratos de prestación de servicios relacionados con dicha clase de bienes "respecto a instalación, reparación y mantenimiento; tecnología, cuando se vincule con la adquisición o uso de dichos bienes; procesamiento de datos maquila y los demás servicios que se determinen en los instrumentos relativos".¹⁴³

Para toda adquisición de bienes provenientes del extranjero, será necesario contar con autorización previa de la Secretaría de Comercio y cuando deba hacerse con financiamiento se precisará obtener autorización de la Secretaría de Hacienda.¹⁴⁴

La Ley establece un recurso para impugnar las resoluciones de la Secretaría.¹⁴⁵

Este ordenamiento significa un avance respecto de la Ley anterior porque concentra las funciones contraloras en la dependencia especializada en materia comercial y permite que las adquisiciones del sector público se engloben en la política económica del Estado. Por otra parte, es acertado que las funciones de inspección y vigilancia no se localicen solamente en la Secretaría de Programación y Presupuestos, como fue la solución original de la Ley Orgánica, ya que su abanico competencial era demasiado amplio como para garantizar la eficacia que exige un sector parastatal tan diversificado, vasto y complejo.

12. CONTROL DE LA LOCALIZACION ESPACIAL

En el curso de los años setenta México ha tomado conciencia de la magnitud y perspectivas de los aspectos espaciales del subdesarrollo económico que se manifiesta en la desigual distribución territorial de la riqueza, de la población, de la actividad económica y del bienestar. A fin de contar con instrumentos adecuados para imponer correctivos fue reformado el artículo 27 de la Constitución¹⁴⁶ y expedidos la Ley General de Asentamientos Humanos¹⁴⁷ y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.¹⁴⁸ Se modificó también la Administración Pública Federal transformando la Secretaría de Obras Públicas en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, encargada de "planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; formular y conducir la política general de asentamientos humanos y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo".¹⁴⁹

Aún antes de que se encontraran en la conquista de México Tenochtitlán, la cultura occidental con la civilización azteca ya estaban puestas en alta medida las bases en las que se asentaría el sistema de ciudades de nuestros días. La primacía de la ciudad de México encuentra su origen en la decisión española de edificar la capital del nuevo reino sobre los escombros de la populosa Tenochtitlán porque su generosidad demográfica era esencial para una economía basada en la explotación intensiva de mano de obra. La capital nacional es el polo centrípeto de las actividades del país. Es el mercado más vasto, el espacio cultural más rico, la aglomeración demográfica más grande, el mayor centro de producción y el asiento de los Poderes de la Unión, del partido dominante y de las fuerzas económicas, políticas y culturales de la Nación. La estructura, funcionamiento y distribución del aparato

administrativo están vinculados a los aspectos espaciales del desarrollo económico nacional.

El Censo de Recursos Humanos de la Administración Pública Descentralizada levantado en 1975 en 376 entidades paraestatales revela que en el área del Distrito Federal —Estado de México— se concentraba el 38.77% del personal total reclutado por las mismas.¹⁵⁰

Para la formulación del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal se estudió el impacto de las entidades descentralizadas en el desarrollo regional,¹⁵¹ para lo cual se analizaron aspectos no abordados en el censo de 1975. La investigación se llevó a cabo en 16 dependencias de la Administración centralizada (no se incluyó al Departamento del Distrito Federal ni a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina) y en 634 entidades paraestatales (se excluyeron 149 por estar en liquidación o en proceso de liquidación 112 empresas de participación estatal minoritaria y 30 entidades que no operaban o que se hallaban en etapa preoperativa). Del personal de esas empresas descentralizadas, el 32% (329,000) prestaba sus servicios en el Distrito Federal donde invertían el 30% de su presupuesto (194 mil millones de pesos).

De los 646,216 millones erogados en 1978 por las empresas públicas, 210,581 (el 32%) se gastaron en el Distrito Federal.

Para introducir correctivos, el Presidente de la República dictó un acuerdo¹⁵² instruyendo a SAHOP para que, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos, formulara el programa de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal. En los considerando de ese acuerdo se señalaba que la concentración administrativa (junto con la economía y la cultura) "en varias entidades de la República, especialmente en el Distrito Federal, ha generado graves desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo económico del país" y "que la escasez y el encarecimiento entre otros servicios esenciales, del suministro de agua y energéticos, educativos, sanidad, transporte, asistencia social y seguridad pública, constituyen manifestaciones de los agudos problemas generados por la tendencia a aplicar el gasto y la inversión pública y privada en unas cuantas unidades del territorio nacional". En la formulación del programa, se tomaron en cuenta los siguientes criterios.¹⁵³

- a) Las dependencias y entidades deberán establecerse en las zonas en las que se relicen sus funciones.
- b) Cuando las funciones de esos órganos hayan de ejercerse en varias zonas deberán instalarse en las que ofrezcan condiciones adecuadas para cumplir las mejor y donde mayores beneficios produzca para el desarrollo equilibrado.
- c) Las dependencias o entidades que tengan funciones vinculadas deberán localizarse en la mayor cercanía.
- d) Se deberá evitar el estímulo a las conurbaciones.

A la Secretaría de Asentamientos toca actuar como órgano de consulta en este terreno, realizar inspecciones, evaluar el proceso de desconcentración, celebrar convenios con otras dependencias y empresas públicas y con los estados y municipios

dirigidos a promover la desconcentración de la Administración Pública Federal y controlar y coordinar la ejecución del programa.

Tomando en cuenta que los comisarios de un plan sólo se responsabilizarán de su ejecución cabal si se les dota de las atribuciones necesarias para conducir a los agentes, es importante advertir que para arrendar, ubicar, adquirir, ampliar y construir oficinas públicas es indispensable el dictamen de localización física de SAHOP sin el cual Programación y Presupuesto no asignará recursos ni hará ninguna autorización.¹⁵⁴

La desconcentración de la Administración contempla tres capítulos: desconcentración regional de las empresas ya existentes creando o fortaleciendo agencias o delegaciones, como lo prevé la Ley Orgánica; localización geográficamente racional de las nuevas entidades, así como del crecimiento de las que ya operan y traslado de las instaladas en zonas de alta concentración. El diagnóstico realizado por el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal concluyó que 280 entidades paraestatales son susceptibles al cambio por las funciones que realizan y por el grado de concentración en el que se encuentran.

Para ello, se han fijado diversas metas: que los incrementos en el resto de la Administración 1976-1982, se efectúen en un 68% en provincia; se reubiquen 61 mil empleos; abandonen la ciudad de México 10 entidades completas; se reasignen regionalmente en ese lapso 99 mil millones de pesos y sean creados en provincia, como resultado de estas acciones 41 mil nuevos empleos, con una inversión de 20 mil millones de pesos. Se ha determinado que 50 ciudades deben actuar como receptoras (31 capitales estatales y 19 localizadas en zonas prioritarias, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano).

El logro de los objetivos que se persiguen con desconcentrar la Administración Pública Federal depende de la capacidad de organización, coordinación y acción conjunta de las dependencias centralizadas y empresas públicas y de la respuesta que se logre entre los trabajadores involucrados. Es necesario que cada medida desconcentradora de las entidades vaya acompañada de acciones de apoyo de otras empresas en materia de vivienda, infraestructura, recreación, educación. Por lo que se encomienda a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para las empresas reguladas por el apartado "B" y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para las regidas por el apartado "A", que promuevan que las organizaciones sindicales y las dependencias y empresas pacten las condiciones y modalidades a que se sujetará el traslado de empleados y el otorgamiento de prestaciones y estímulos preferenciales a los trabajadores contemplados en las acciones desconcentradoras.

Recientemente y con la finalidad de fortalecer la coordinación de la inversión que realiza la Administración Pública Federal en el interior y de dar mayor injerencia a las entidades federativas, el Presidente de la República, mediante decreto,¹⁵⁵ transformó a los comités promotores de desarrollo socioeconómico en organismos descentralizados. Conforme a la Ley Orgánica¹⁵⁶ el Ejecutivo Federal ha celebrado anualmente con los Gobernadores de los Estados convenios únicos de coordinación para formular conjuntamente programas de desarrollo socioeconómico, encargar a las autoridades locales la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y para la atención coordinada de funciones concurrentes.

13. CONTROL DE LA POLITICA LABORAL

El régimen laboral de las empresas públicas no es uniforme, su estatuto depende de su tipo legal y de su objeto de actividad. Algunas están sujetas al apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, otras al apartado "A" del mismo y otras más de ellas al reglamento especial para trabajadores bancarios. A lo que se añade que en el transcurso del último decenio el Ejecutivo ha venido expidiendo diversos ordenamientos sobre cuestiones laborales específicas.

En primer término conviene examinar las facultades atribuidas a las dependencias centralizadas en este terreno.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹⁵⁷ corresponde, como órgano de policía y fomento, vigilar que se cumpla el Artículo 123 Constitucional y que guarden equilibrio los factores de la producción así como promover la capacitación, el adiestramiento y la productividad del trabajo. Funciones que son de policía y de fomento y que ejerce frente a las empresas públicas y privadas indistintamente. Es claro que no se trata de funciones de control y que esa dependencia no podría dictar imperativamente normas que obligaran a las empresas paraestatales a observar determinadas pautas en materia de contratación de personal o de fijación de salarios que fueran más allá de los límites establecidos por la legislación obrera para encauzar las relaciones obrero-patronales.

A la Secretaría de Gobernación,¹⁵⁸ por otra parte, se le atribuye la facultad de fijar el calendario oficial del Gobierno Federal, el cual, sin embargo, no es obligatorio para todas las empresas públicas ya que se aplica sólo a la Administración centralizada y a las empresas paraestatales que no tienen pactado con sus trabajadores ninguna otra modalidad. En particular, cuando una empresa presta un servicio público, la característica de continuidad que debe revestir éste, no se compadece con los horarios que puede observar la actividad estrictamente administrativa de las dependencias centralizadas.

En el control presupuestal encuentra la Administración centralizada un medio para influir en la política laboral de las empresas paraestatales. En el presupuesto de egresos se estiman los gastos por partida y por programa, de manera que una empresa, por ejemplo, no podrá aumentar la partida de operación de personal autorizado salvo que haya obtenido de la Secretaría de Programación aprobación específica. Esta dependencia autoriza también los trasposos de partida.

Por razones presupuestales y estadísticas la Secretaría de Programación lleva un registro del personal de la Administración centralizada y de las entidades paraestatales que realicen gasto público (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos).¹⁵⁹ Igualmente determina cuándo es posible que una misma persona ejerza dos o más empleos o comisiones en entidades distintas. La determinación de la compatibilidad mencionada realmente sólo se lleva al cabo en la Administración centralizada.¹⁶⁰

El funcionario que contrate a una persona como empleado público sin existir provisión presupuestal incurre en responsabilidad.

Lo mismo sucederá si se pagan compensaciones, viáticos, sobresueldos, honorarios, emolumentos que no sean sueldos, haberes o salarios contemplados en el presupuesto, cuando esos pagos no se conformen a las prescripciones de la Secreta-

ría de Programación. Los salarios por categoría de trabajador deben ser fijados en los presupuestos de egresos anuales.¹⁶¹ Los pagos mencionados y el ejercicio de las prestaciones en las empresas públicas se harán de acuerdo con lo establecido, en su caso, por los contratos colectivos de trabajo.

Aun cuando es claro que se respete la autonomía contractual de las empresas paraestatales, es necesario que cualquier variación de salarios o de prestaciones que se pacte con las organizaciones sindicales esté respaldada en disponibilidades presupuestarias.

La Ley reglamentaria del apartado "B" se aplica a las relaciones jurídicas de trabajo establecidas entre la administración centralizada y los trabajadores de base a su servicio, entre éstos y las entidades paraestatales que expresamente se señalan en ese ordenamiento y entre los trabajadores y otros organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos.¹⁶² En consecuencia, se aplica por excepción a las empresas públicas.

En los últimos años y a efecto de evitar problemas de interpretación, cuando se crean organismos descentralizados en sus instrumentos de creación se suele establecer expresamente que se aplicará el apartado "B"

En la Ley reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se establecen las condiciones y prestaciones mínimas que deben otorgarse a los trabajadores de base de las empresas públicas reguladas por ese ordenamiento y que no pueden ser reducidas por éstas. Igualmente, se señalan los factores para otorgar los ascensos a los trabajadores (conocimiento, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad).

En algunos casos se establecen limitaciones a las empresas en materia de contratación de nuevo personal: en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ciertas plazas se ocupan mediante concursos de oposición entre los trabajadores de esa institución.¹⁶³ Las vacantes, asimismo, deben cubrirse con empleados que desempeñen la categoría inmediata inferior si tienen la calificación necesaria.¹⁶⁴

La ley que se comenta restringe la autonomía de algunas empresas públicas por lo que hace a las condiciones generales de trabajo, si se les compara con las empresas privadas o con las empresas públicas reguladas por la Ley Federal del Trabajo. En primer término, no se pueden celebrar contratos colectivos con las organizaciones de trabajadores, sino que las condiciones generales de trabajo son fijadas unilateralmente cada tres años (no cada dos años como en el caso de la revisión general de la contratación colectiva) por la empresa, quien solamente debe recabar la opinión sindical. Si la modificación de esas condiciones afecta las prestaciones económicas que se otorgan a los trabajadores, y hay un impacto en el presupuesto de egresos de la Administración, la Secretaría de Programación deberá autorizar esa modificación.¹⁶⁵

En nuestra opinión, es posible que esas normas restrictivas tengan un efecto desfavorable en la empresa pública porque se puede desalentar la productividad o la incorporación de trabajadores y con ello deteriorar la calidad de los recursos humanos. Esto, a su vez, reducirá la competitividad de la empresa ante otras que, reguladas por el apartado "A", estén en condiciones de remunerar con mayor amplitud a sus trabajadores y, por ende, de contratar personal de calificación más alta.

Los trabajadores cuya relación laboral se rige por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, gozan de la protección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹⁶⁶ en los términos de ese precepto y de la ley relativa. Están incluidas en ese sistema de aseguramiento las empresas públicas contempladas en la ley reglamentaria del mencionado apartado "B" o las que así lo prevén en sus instrumentos de creación. El Presidente de la República, mediante acuerdo y en la medida en que un organismo público no deba inscribir a sus trabajadores en otra institución de seguridad social, podrá resolver si son de incorporarse al ISSSTE.¹⁶⁷

Conforme al censo de recursos humanos de la Administración Pública Paraestatal, realizado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, el 20.96% de los empleados de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria estaban protegidos por dicha institución.¹⁶⁸

Tratándose de las empresas de participación estatal, la regla general es que sus relaciones laborales estén reguladas por el apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, ya que el apartado "B" es una excepción que rige las relaciones de los Poderes de la Unión, de los organismos que expresamente se mencionan y de los organismos descentralizados que prestan un servicio público, como agrega la Ley burocrática.

Es de considerar que el criterio de servicio público utilizado por el Legislador Ordinario al reglamentar el apartado "B" es infortunado porque el concepto servicio público se ha deslavado en la doctrina francesa que lo generó y porque en México no se ha fraguado un concepto con contenido fijo y preciso. Asimismo, debe insistirse en que con la aparición de servicios públicos de carácter industrial, mercantil, de seguridad social o de educación, el criterio definitorio de la Ley burocrática resulta más inadecuado. Así se han creado empresas con forma de derecho público (organismos descentralizados) que prestan servicios públicos de carácter industrial (PEMEX), mercantil (filiales de CONASUPO), de seguridad social (IMSS) o de educación superior (UNAM) que no están sujetos al estatuto laboral que se comenta.

A los trabajadores que prestan sus servicios a instituciones nacionales se les aplica el estatuto bancario que restringe las garantías que otorga el apartado "A" y que ha provocado recelo entre los laboralistas mexicanos. EN ALGUNOS CASOS ESE ESTATUTO SE APLICA A FIDEICOMISOS PUBLICOS.

En materia de días de trabajo obligatorio se dio un paso en la uniformización con el Acuerdo del Presidente de la República del 28 de diciembre de 1972, que estableció que, al igual que la Administración centralizada, las entidades paraestatales regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se ajustarían a una semana laboral de cinco días,¹⁶⁹ y que observarían un horario de trabajo localizado entre las 7 y las 19 horas, de acuerdo con los pactos que celebraren con las organizaciones sindicales.¹⁷⁰

Aunque estos acuerdos no iban dirigidos a las empresas sujetas al apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, en éstas se ha venido imponiendo una semana laboral y una jornada diaria semejantes.

Con el acuerdo mencionado en primer término se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por las Secretarías de Goberna-

ción, Hacienda, Programación y Trabajo así como por el ISSSTE, "con el objeto de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado".¹⁷¹ Esta Comisión tiene competencia para intervenir en las cuestiones laborales de los empleados regulados por el apartado burocrático.

Tomando en cuenta que, como ya se expresó antes, la Ley reglamentaria del apartado "B" no se aplica a los trabajadores de confianza merece mencionarse el acuerdo que establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública centralizada¹⁷² con el que se pretende proporcionarles cierta estabilidad en el empleo.

Por lo anterior, procede establecer de nueva cuenta que la mayoría de las empresas públicas deben regirse por el derecho común del trabajo y, que por lo tanto, los derechos laborales de los trabajadores en cuanto a asociación profesional, contratación colectiva y huelga deben ser irrestrictos. Igualmente cabe destacar la necesidad de que el apartado "B" sea reformado para que sea aplicable a algunas entidades paraestatales y su ley reglamentaria deje de ir más allá del radio constitucional.

NOTAS

- 1 Para un estudio más amplio sobre este aspecto, véase Barquín, Manuel, *El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública", UNAM, noviembre 14-17 de 1979.
- 2 *Op. cit.*, p. 516.
- 3 *Op. cit.*, *supra* nota 1 del capítulo I, p. 344.
- 4 *Idem*, p. 345.
- 5 *Op. cit.*, *supra* nota 46 del capítulo I, p. 124.
- 6 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 27 de febrero de 1979.
- 7 Ley de 30 de diciembre de 1947.
- 8 Ley publicada en el *Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1946.
- 9 Reglamento publicado en el *Diario Oficial* del 2 de enero de 1947.
- 10 El artículo 49 de la Ley Orgánica se refiere a los fideicomisos en los que figure la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración centralizada, así como a los que se creen con recursos paraestatales.
- 11 En el artículo 32, fracción XII, de la Ley Orgánica se sustituye Gobierno Federal, por Administración Pública Federal, a fin de incluir a las entidades en las que la administración paraestatal tenga participación patrimonial.
- 12 En este precepto se manejaba el concepto restringido de entidad paraestatal, esto es en las que el gobierno federal tuviera interés primordial.
- 13 Artículo 32 de la Ley Orgánica.
- 14 Artículo 15.
- 15 Artículo 5o.
- 16 Artículos 6o., 7o., 8o. y 10 de la Ley para el Control de 1947.
- 17 Artículo 11 de la Ley para el Control de 1947.
- 18 Acuerdo presidencial del 7 de septiembre de 1954.
- 19 Salinas Lozano, Raúl, "Comisión de Inversiones", en *Revista de Administración Pública*, núm. 5, enero-marzo de 1959, pp. 7-17.
- 20 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 31 de marzo de 1959.
- 21 Publicada en el *Diario Oficial* del 6 de enero de 1966.
- 22 Artículo 1o.
- 23 Alatríste, Jr., Sealtiel, "La estructura del control externo de los organismos descentralizados", en *El Economista Mexicano*, 1963, pp. 15-43.
- 24 Artículos 5o. y 7o. de la Ley para el Control de 1966.
- 25 Artículo 10 de la Ley para el Control de 1966.
- 26 Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1970.
- 27 Artículo 1o. de la Ley para el Control de 1970.
- 28 Artículos 1o. y 25 a 30 del ordenamiento anterior.
- 29 *Idem*, artículo 25.
- 30 Artículo primero transitorio de la Ley Orgánica.
- 31 Publicado en el *Diario Oficial* del 7 de abril de 1975.
- 32 Publicado en el *Diario Oficial* del 5 de octubre de 1966.
- 33 Publicado en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1959.
- 34 Publicado en el *Diario Oficial* del 11 de agosto de 1953.
- 35 Publicado en el *Diario Oficial* del 27 de febrero de 1979.
- 36 Artículos 50 a 53.
- 37 Artículo 51 de la Ley Orgánica.
- 38 De conformidad con los acuerdos presidenciales que incluyen y retiran entidades paraestatales de los agrupamientos administrativos, los sectores más reducidos son los de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación, Trabajo, Reforma Agraria y el Distrito Federal.
- 39 Acuerdo por el que las entidades de la Administración pública Paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores, publicado en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 1977.

- 40 Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, *op. cit.*, *supra* nota 34 del capítulo III, p. 31.
- 41 *Op. cit.*, *supra* nota 94 del capítulo I, p. 387.
- 42 El saldo de entidades paraestatales sectorizadas por los acuerdos presidenciales es de 728.
- 43 Artículos 13 y 14 de la Ley para el Control de 1970, y 4o. del Acuerdo presidencial, publicado el 17 de enero de 1977.
- 44 Artículo 53 de la Ley Orgánica.
- 45 Artículo 3o. del Acuerdo citado en la nota 43 de este capítulo.
- 46 Entre las entidades paraestatales más importantes que no han sido sectorizadas, se puede mencionar al Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Los tres primeros organismos figuran en el Registro de la Administración pública Paraestatal, publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el *Diario Oficial* del 11 de octubre de 1979.
- 47 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 24 de abril de 1979.
- 48 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 3 de enero de 1977.
- 49 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 21 de octubre de 1977.
- 50 En 1973 se reformó la Ley Federal Electoral (*Diario Oficial* del 5 de enero) para dar acceso gratuito a los partidos políticos a los medios de comunicación y para reducir las exigencias para que la oposición obtuviera diputaciones de partido y en 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (*Diario Oficial* del 30 de diciembre) que introduce una fórmula restringida de representación proporcional en la Cámara de Diputados y flexibiliza los requisitos para la obtención del registro de los partidos y asociaciones políticas.
- 51 Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 31 de enero de 1974.
- 52 Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977.
- 53 Hasta la fecha no se ha establecido ninguna comisión investigadora.
- 54 Artículo 69 de la Constitución.
- 55 Artículo 93 de la Constitución.
- 56 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Fiscal de la Federación.
- 57 Artículo 39, fracciones I y II de la Ley Orgánica.
- 58 Artículo 32, fracciones I, IV, VI, XII y XIII, de la Ley Orgánica.
- 59 Artículo 1o., fracción XVI, inciso 1-G, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979.
- 60 En la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1964, se sujetaban al control directo las siguientes entidades: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. de C.V., Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A., Compañía Eléctrica Morelia, S.A., Compañía Eléctrica Manzanillo, S.A., Compañía Eléctrica Guzmán, S.A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S.A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A., Aeronaves de México, S.A. y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- 61 Existen entidades controladas de una gran importancia financiera (Pemex, por ejemplo) y otras cuya relevancia presupuestal es sumamente modesta (Indeco, por ejemplo).
- 62 Artículos 12 y 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1980, publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979.
- 63 Artículo 2o.
- 64 Artículos 8o. y 9o. de la Ley del Presupuesto.
- 65 Artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976.
- 66 Artículos 16 y 17 de la Ley del Presupuesto.
- 67 Artículo 27 del mismo ordenamiento.

- 68 *Idem*, artículo 43.
- 69 Artículo 37 de la Ley del Presupuesto.
- 70 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.
- 71 Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría.
- 72 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936.
- 73 Artículo 3o., fracción I, de la Ley Orgánica de la Contaduría.
- 74 *Idem*, artículo 3o., fracciones II, IV, V y VI.
- 75 Artículo 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Contaduría.
- 76 *Idem*, artículos 4o. y 5o.
- 77 Artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Contaduría.
- 78 *Idem*, artículo 19.
- 79 Artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública.
- 80 Artículo 2o. del mismo ordenamiento.
- 81 *Idem*, artículo 19.
- 82 Artículo 23 de la Ley General de Deuda Pública.
- 83 Artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública.
- 84 Artículo 32 del mismo ordenamiento.
- 85 *Idem*, artículo 10.
- 86 Artículo 21 de la Ley General de Deuda Pública.
- 87 Artículo 24 del mismo ordenamiento.
- 88 *Idem*, artículo 32.
- 89 Artículos 2o. y 4o. de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 90 Artículo 23 del mismo ordenamiento.
- 91 *Idem*, artículo 10.
- 92 Artículos 10 y 17 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 93 Artículo 44 del mismo ordenamiento.
- 94 *Idem*, artículo 47.
- 95 Artículo 50 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 96 Artículo 61 del mismo ordenamiento.
- 97 *Idem*, artículo 57.
- 98 Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 99 Publicada en el *Diario Oficial* del 4 de enero de 1966.
- 100 Artículo 1o. de la Ley de Inspección.
- 101 Artículo 2o. del mismo ordenamiento.
- 102 *Idem*, artículo 5o.
- 103 Artículos 14 y 15 de la Ley de Inspección.
- 104 Artículo 22 del mismo ordenamiento.
- 105 *Idem*, artículo 34.
- 106 Artículo 32 de la Ley Orgánica.
- 107 Artículo 4o. de la Ley General de Deuda Pública.
- 108 Publicado en el *Diario Oficial* del 11 de marzo de 1975.
- 109 Artículo 1o. del Reglamento.
- 110 Artículo 2o. del mismo ordenamiento.
- 111 *Idem*, artículo 8o.
- 112 Artículo 20 del Reglamento.
- 113 Artículo 26 del mismo ordenamiento.
- 114 *Idem*, artículo 25.
- 115 Publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1950.
- 116 Artículo 9o. de la Ley de Atribuciones.
- 117 Artículo 10 del mismo ordenamiento.
- 118 Publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1951.
- 119 Artículo 2o.
- 120 Artículo 3o.
- 121 Publicado en el *Diario Oficial* del 10 de enero de 1951.
- 122 Publicado en el *Diario Oficial* del 4 de enero de 1951, reformado en varias ocasiones.

- 123 Por reformas al reglamento citado, publicadas en el *Diario Oficial* del 20 de octubre de 1977, se instrumentó la creación de esa Comisión como organismo de colaboración del Ejecutivo para el estudio y propuesta de los precios máximos de artículos de consumo generalizado. A su vez, la integración de la Comisión Nacional de Precios fue modificada por nuevas reformas al propio reglamento, publicadas el 24 de agosto de 1978.
- 124 Reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 1977.
- 125 Decreto que regula los precios de las mercancías a que el mismo se refiere, publicado en el *Diario Oficial* del 3 de octubre de 1974.
- 126 Artículo 2o. del Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 24 de enero de 1977.
- 127 Artículo 3o. del Acuerdo.
- 128 *Idem*, artículo 4o.
- 129 Decreto de creación, publicado en el *Diario Oficial* del 6 de enero de 1979.
- 130 Publicada en el *Diario Oficial* del 6 de mayo de 1972.
- 131 Artículo 1o. de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 132 Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1979.
- 133 Artículo 2o. de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 134 Reforma del 8 de diciembre de 1978.
- 135 Artículo 4o. de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 136 Artículo 9o. del mismo ordenamiento.
- 137 *Idem*, artículo 13.
- 138 Artículo 15 de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 139 Artículo 16 del mismo ordenamiento.
- 140 *Idem*, artículo 18.
- 141 Artículo 19 de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 142 Artículo 20 del mismo ordenamiento.
- 143 *Idem*, artículos 21 y 22.
- 144 Artículo 12 de la Ley de Inspección de Adquisiciones.
- 145 Artículos 36 a 39 del mismo ordenamiento.
- 146 Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 29 de enero de 1976.
- 147 Publicada en el *Diario Oficial* del 26 de mayo de 1976.
- 148 Publicado, en versión resumida, en el *Diario Oficial* del 12 de junio de 1978 y aprobado según decreto publicado el 19 de mayo de ese año.
- 149 Artículo 37, fracciones I, II y IV, de la Ley Orgánica.
- 150 Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1976, p. 7.
- 151 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Programa nacional de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal* (anteproyecto), 31 de octubre de 1978.
- 152 Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.
- 153 Artículo 4o. del Acuerdo.
- 154 Artículo 6o. y 7o. del Acuerdo.
- 155 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 11 de marzo de 1977.
- 156 Artículo 22 de la Ley Orgánica.
- 157 Artículo 40 de la Ley Orgánica.
- 158 Artículo 27 del mismo ordenamiento.
- 159 Artículo 33 de la Ley de Presupuesto.
- 160 Artículo 34 del mismo ordenamiento.
- 161 Artículo 7o. del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979.
- 162 Artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1963.
- 163 Artículo 50 del mismo ordenamiento.
- 164 *Idem*, artículo 51.

- 165 Artículo 91 del ordenamiento de referencia.
- 166 La Ley del ISSSTE se publicó en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1959.
- 167 Artículo 1o. de la Ley del ISSSTE.
- 168 *Op. cit.*, p. 291.
- 169 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1972.
- 170 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 31 de enero de 1977.
- 171 Artículo 6o.
- 172 Publicado en el *Diario Oficial* del 31 de enero de 1977.