

Cabe señalar que estos tipos de controles no están desvinculados, puesto que la SCGF debe asegurar un contacto permanente con las contralorías internas y de esta forma mantener actualizada su información, así como vigentes y en operación las normas, políticas y procedimientos que forman parte del sistema de control que aquella dependencia debe administrar.

Por lo que se refiere al control legislativo, éste queda a cargo del Congreso de la Unión y tiene dos niveles: uno preventivo y otro represivo.

El control preventivo se manifiesta en los informes que la administración pública federal debe suministrar al Poder Legislativo. De éstos, el más importante es, desde luego, el informe anual, que el presidente de la República debe rendir ante el Congreso de la Unión (artículo 69 constitucional).

Asimismo, los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada deben rendir informes anuales ante el propio Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos (artículo 93 constitucional).

Otro mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo está representado por las comparecencias de los titulares de las dependencias y entidades administrativas, ante cualquiera de las Cámaras (artículo 93 constitucional). En este sentido, existen dos tipos de comparecencias: las sistemáticas y las determinadas por acuerdo de cualquiera de las Cámaras.

Llamamos comparecencias sistemáticas a aquellas que corren a cargo de los servidores públicos que expresamente señala la Constitución, misma que determina, igualmente, el tiempo en el que éstas se deben verificar.

La fracción IV del artículo 74 constitucional establece la obligación del presidente de la República de hacer llegar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos y del decreto de Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio fiscal siguiente, "debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

Éste es el único caso en el que la Constitución establece la obli-

"XII. Opinar sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría."

gación específica, concreta y sistemática de que comparezcan secretarios de Estado ante la Cámara de Diputados.

No obstante, además de estas comparecencias, las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la facultad general para

citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos administrativos, así como a los directores y a los administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93 constitucional).

A las comparecencias que se desarrollan en ejercicio de esta facultad son a las que llamamos comparecencias por acuerdo de cualquiera de las Cámaras.

Además de estos controles preventivos, el título cuarto de la Constitución Política establece un sistema de responsabilidades de los servidores públicos,³³ entre los cuales quedan comprendidos, desde luego, los que laboran para el Poder Ejecutivo Federal.

El título cuarto de la Constitución y su ley reglamentaria (la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) establecen y regulan cuatro tipos distintos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos: la política, la administrativa, la penal y la civil. Las primeras dos categorías están reguladas por la LFRSP y las otras dos lo están por la legislación de la materia.

2) *Organización administrativa*

La intervención del Estado en la economía, así como su responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional y, el papel que dentro de estas dos grandes responsabilidades estatales desarrolla el Poder Ejecutivo, hacen que esté dotado de una amplia y compleja estructura administrativa.

En este sentido, es importante recordar que el artículo 90 de la Constitución establece que la administración pública será centralizada y paraestatal y que entre estas dos ramas de la adminis-

³³ Por servidores públicos, la Constitución alude al conjunto de los trabajadores al servicio del Estado, sin distinguir rango ni jerarquía, por lo que todos los empleados y trabajadores de la Federación están sujetos a los controles que establece el título cuarto de la Constitución y su Ley reglamentaria.

tración y el titular del Ejecutivo de la Unión existen distintos tipos de relaciones jurídicas.

La administración pública centralizada está vinculada con el presidente de la República a través del principio de relación jerárquica, que implica el ejercicio de los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia.³⁴

El poder jerárquico que ejerce el presidente de la República sobre las dependencias del Ejecutivo asegura la unidad de mando y de control del conjunto de la acción de la administración pública descentralizada.

Por su parte, las entidades de la administración pública paraestatal tiene como rasgos distintivos el hecho de que constituyen personas jurídicas distintas al Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que en virtud del carácter preponderantemente técnico de sus actividades están dotadas de autonomía técnica y orgánica.

Es decir, entre el Ejecutivo de la Unión y las entidades paraestatales no opera el principio de relación jerárquica. Sin embargo, el hecho de que desarrollen actividades estratégicas o prioritarias³⁵ obliga a que el Estado mantenga su responsabilidad en la vigilancia y seguimiento del desarrollo de sus actividades.

La relación que existe entre la administración central y la descentralizada es considerada por los juristas franceses,³⁶ no como una relación jerárquica, sino como una relación de "tutela". Es decir, el presidente no puede actuar, en ningún caso, como superior jerárquico de ninguna autoridad de una entidad paraestatal, pero sí debe tutelar, es decir, vigilar, asegurarse de que la empre-

³⁴ Ver Osornio C., Francisco Javier, "Relación jerárquica", *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1988, t. IV.

³⁵ El significado de lo que es una actividad estratégica y lo que es una prioritaria está dado por los artículos 25 y 28 de la Constitución. En el primer caso se trata de actividades que en atención a su importancia para la soberanía económica del país quedan reservadas en exclusiva para el Estado, y las segundas son también actividades de una gran importancia para el comportamiento de la economía nacional, pero que permiten la concurrencia, con el Estado, de los sectores social y privado.

Las primeras están expresamente señaladas por los párrafos 4o. y 5o. del artículo 28; las segundas derivan de su propia importancia. Las primeras están a cargo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; las segundas están a cargo de cualquier entidad que no sean organismos descentralizados.

³⁶ Cfr. A. S. Mescheriakoff, "L'autonomie des entreprises publiques. Éléments pour une théorie", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, no. 6, noviembre-diciembre de 1985, pp. 1575-1623.

sa pública está cumpliendo con los objetivos y propósitos para los cuales fue creada.

Esta breve referencia a los poderes jerárquico y de tutela del Ejecutivo sobre las administraciones centralizada y paraestatal, sirve como punto de base para explicar y comprender el esquema organizativo de operación de estos dos niveles del aparato administrativo.

A nivel de las dependencias de la administración centralizada existen, en atención a la naturaleza de las funciones que desempeñan, y sin que esto implique ninguna distinción jerárquica, dos tipos de dependencias del Ejecutivo Federal: las de orientación y apoyo global y las de responsabilidad sectorial exclusiva.

Las primeras desarrollan funciones de carácter horizontal, es decir, que su ejercicio repercute en el funcionamiento del resto de las dependencias administrativas. Nos referimos, por ejemplo, a las funciones de planeación, programación y presupuestación, que están a cargo de la SPP; así como a las de definición y administración de la política financiera y crediticia, que están a cargo de la SHCP y, a las de control y vigilancia del apego a la normatividad jurídica programática del conjunto de la administración pública federal, que están a cargo de la SCGF.

Estas tres secretarías de Estado, la de Programación y Presupuesto, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría General de la Federación, son las dependencias de orientación y apoyo global, ya que sus principales funciones consisten en fijar las políticas que deberá observar el conjunto de la administración pública, a efecto de asegurar la eficacia, eficiencia, coherencia, sentido, normalidad y legalidad del ejercicio de sus funciones. En consecuencia, sus actos repercuten en el funcionamiento, no sólo de las otras dependencias, sino incluso en el de las propias entidades paraestatales.

Por otra parte, cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal —incluidas las de orientación y apoyo global— tienen a su cargo una función de carácter sectorial o vertical. Es decir, sus funciones se ubican en un sector de actividad determinado y no interfiere, en lo fundamental, en otro sector. Nos referimos, por ejemplo, a los sectores de comunicaciones y transportes; de energía, minas e industria paraestatal; al laboral, al educativo, al de salud, etcétera (*vid infra*, gráfica).

Por lo que se refiere a las entidades de la administración pública paraestatal, estas son mucho más numerosas que las depen-

dencias,³⁷ y su acción se desarrolla en los más diversos sectores. Con el propósito de asegurar un adecuado seguimiento de la acción de la administración paraestatal, el artículo 90 constitucional dispone que: "las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos".

GRÁFICA

ESQUEMA DE COORDINACIÓN SECTORIAL

<i>Coordinadoras de sector</i>	<i>SHCP</i>	<i>SCT</i>	<i>SSA</i>	<i>SEMIP</i>	<i>SEPESCA</i>	<i>DDF</i>
D						
	SPP					
G						
	SHCP					
D						
	SCGF					
A'						
S						
Entidades paraestatales						
	SNC'S	FFNN	INC	PEMEX	Ocean G.	Metro
	B de M.	Mexicana	INN	CFE	Propemex	R. 100
	Nafinsa	TelMex	IMSS	AHMSA	P. Tepepan	
	Casa de Mon.		ISSSTE	DINA		

En consecuencia, la LOAPF y la LFEP establecen un esquema de coordinación sectorial, de conformidad con el cual cada dependencia del Ejecutivo actúa como autoridad coordinadora de sector, y en esta función cada secretaría está encargada de dirigir la planeación, programación, presupuestación, financiamiento, control y evaluación de las entidades que el presidente de la República decida agrupar, bajo su sector.

³⁷ El 1o. de diciembre de 1982, el sector paraestatal estaba integrado por un total de aproximadamente 1 115 entidades. Con la política de redimensionamiento del sector que ha puesto en práctica el presente régimen, se espera reducir su número en más de 50%.

Con el propósito de conducir "las relaciones del Ejecutivo Federal, con las entidades de la administración pública paraestatal", el artículo 18 de la LFEP dispone que los órganos de gobierno de los organismos descentralizados deberán estar siempre presididos "por el titular de la coordinadora de sector, o por la persona que éste designe".

En realidad, este esquema se aplica al conjunto de las entidades paraestatales, independientemente de la forma jurídica que adopten, pero con las modalidades que ésta exija.

Así por ejemplo, con respecto a las empresas de participación estatal, el artículo 33 de la propia ley establece que:

el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Importa señalar, igualmente, que las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, deberán acreditar representantes ante todos los órganos de gobierno y comités técnicos de las entidades paraestatales. Esta disposición obedece, justamente, a las funciones de orientación y apoyo global que desarrollan estas dos dependencias. La otra, la SCGF, no participa en todos los órganos de gobierno, pero su presencia se nota en las contralorías internas, así como en la labor de los auditores externos. En consecuencia, podemos afirmar que una de las atribuciones importantes de las dependencias de orientación y apoyo global (DOAG'S) consiste, justamente, en seguir el desarrollo de las actividades de las entidades paraestatales, en sus respectivos campos de competencia.

Esta presencia de las DOAG'S se verifica incluso en aquellas entidades que no están sujetas al esquema de funcionamiento y operación que define la LFEP,³⁸ ya que incluso estas entidades es-

³⁸ Los artículos 3o. y 4o. de la LFEP excluyen a las universidades y demás instituciones de educación superior que gocen de autonomía, así como al Banco de México, a las sociedades nacionales de crédito, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas, a los fondos y a los fideicomisos públicos y, en general a las instituciones del sistema financiero nacional; del sistema de control que establece la propia ley, quedando regidas por su legislación específica.

Por su parte, el artículo 4o. de la LFEP dispone que "el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, el ISSFAM y los demás organismos de estructura análoga que hubie-

tán sujetas al control de por lo menos una de las dependencias globalizadoras, como en el caso de las sociedades nacionales de crédito, en los términos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.

De esta manera se verifican las relaciones entre la administración centralizada y la paraestatal, mismas que no son de jerarquía, sino de tutela.

No obstante, es preciso recordar que la LFEP dispone que:

los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales (que también participan, en ocasiones, en los órganos de gobierno de las entidades) en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos (son los órganos de dirección de los fideicomisos públicos que desarrollan las mismas funciones que el órgano de gobierno) en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta ley y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada (artículo 9o.).

Esto significa que los representantes de la administración central que actúen en el seno de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales son el conducto a través del cual el Ejecutivo promueve la adopción de las políticas que norman el funcionamiento administrativo, dejando a salvo formalmente la autonomía de las entidades. De esta manera, las entidades no obedecen a ninguna instancia externa, sino a su máximo órgano de dirección interna, pero como éste está integrado por autoridades de la administración central, la adopción de las políticas que el Ejecutivo quiere hacer llegar a la administración paraestatal prácticamente no enfrenta ningún obstáculo.

Esto quiere decir que, con ciertas modalidades, el Ejecutivo impone finalmente sus políticas, sobre un sector que no lo está jerárquicamente subordinado y que por el contrario se singulariza, teóricamente, por su autonomía técnica y orgánica.

re, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley".

III. PRINCIPALES FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

El artículo 89 de la Constitución contiene el listado de las principales atribuciones del presidente de la República, aunque existen, a todo lo largo del texto fundamental, disposiciones que amplían este campo de atribuciones. Tal es el caso del artículo 25, por ejemplo, que encarga al presidente la coordinación del Sistema Nacional de Planeación; el 33, que lo autoriza para determinar la salida del país de los extranjeros cuya permanencia, en territorio nacional, se considere inconveniente; el 73, fracción VI, que lo responsabiliza del gobierno del Distrito Federal; el 131, 2o. párrafo, que le permite aumentar, disminuir o suprimir, previa autorización del Congreso General, las tarifas de importación y de exportación expedidas por el propio Congreso; para no señalar sino algunas de las más importantes.

El Ejecutivo Federal es un órgano unipersonal, que por disposición constitucional desempeña tres tipos de funciones diferentes: las de jefe de Estado, las de jefe de gobierno y las de jefe de la administración pública federal.

Estas funciones están perfecta y claramente diferenciadas en otros regímenes que encarnan dichas funciones a órganos diversos; sin embargo, en sistemas como el nuestro tal delimitación no siempre puede realizarse con toda claridad. No obstante, trataremos de asociar distintas de las atribuciones constitucionales del presidente de la República, principalmente las contenidas en el artículo 89, con las categorías que más arriba señalamos.³⁹

Pasemos a comentar brevemente el contenido y significado de cada una de estas tres categorías funcionales.

³⁹ La forma de repartir el poder entre los distintos órganos del Estado es lo que va a definir un sistema de gobierno; así, de conformidad con el pensamiento de Jorge Carpizo, "Las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo determinan el sistema de gobierno. Y en la actualidad, principalmente hay dos grandes sistemas: el sistema de parlamento o parlamentarismo y el sistema presidencial". Más adelante, el mismo autor señala que en el primero de ellos el Parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él. *La Constitución mexicana de 1917*, p. 283. En el sistema presidencial, el presidente es independiente del Poder Legislativo y, en nuestro país, sólo es responsable por alta traición a la patria. En este caso, la separación de poderes es más clara y más tajante y la distribución de facultades favorece al Ejecutivo.

1. *El Ejecutivo Federal como jefe de Estado*

En la calidad de jefe de Estado, el presidente de la República tiene la representación nacional ante la comunidad internacional.

En ejercicio de estas funciones, el presidente de la República dirige las negociaciones diplomáticas, así como la participación del país ante organismos y foros internacionales.

De entre las principales atribuciones que la Constitución confiere al presidente de la República en calidad de jefe del Estado mexicano, podemos destacar las siguientes:

- Remover a los agentes diplomáticos (artículo 89-II);
- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente (artículo 89-III y XVI);
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la defensa interior de la Federación (artículo 89-VI);
- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos (artículo 89-VII);
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión (artículo 89-VIII).

En realidad el ejercicio de esta facultad tiene un doble significado: el primero, desde luego, para el ámbito internacional, que lo resiente el país contra el que se hace la declaratoria de guerra y la comunidad internacional, en general; y el segundo, como jefe de gobierno, pues en realidad esta declaratoria afecta globalmente la vida interna del país. Cabe hacer notar la exigencia constitucional de la ley previa del Congreso de la Unión, el que más que compartir las funciones de jefe de gobierno, del presidente, participa con el Ejecutivo en una responsabilidad del país, ante la comunidad internacional.

- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal (artículo 89-X);
- Para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, sobre las bases que fije el Congreso de la Unión (artículo 73-VIII).

En este sentido, pueden presentarse dos hipótesis: se contrata el crédito en el interior del país, en moneda nacional y sujeto al orden jurídico nacional, o bien, la contratación se verifica en mo-

neda extranjera (divisas), ante sujetos de nacionalidad extranjera y el contrato se sujeta a un orden jurídico también extranjero. En ambos casos el Congreso de la Unión aprueba, normalmente a través de la Ley de Ingresos de la Federación, las cuotas de endeudamiento interno y externo, que anualmente puede contratar el Ejecutivo de la Unión.

En el caso de que el crédito se contrate en el extranjero en divisas, ante sujetos extranjeros y de conformidad con un orden jurídico que no es el interno, la contratación la realiza el Ejecutivo tratando de ajustarse a los límites fijados por el Poder Legislativo, informando anualmente a éste a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del ejercicio que haya hecho de esta facultad.

Sin embargo, en esta materia existe una situación jurídica de la mayor importancia que se ha discutido y que consiste en considerar que el ejercicio de esta facultad debe implicar la celebración de un tratado o acuerdo internacional y que, por lo mismo, éste debe estar sujeto a la ratificación del Senado.

Es importante señalar que la mayor parte de los contratos de deuda externa que ha firmado el Ejecutivo tienen como contraparte no un sujeto de derecho internacional, sino una persona moral de derecho privado, de nacionalidad distinta a la mexicana.

Ello que impide que se trate, en estricto sentido, de un tratado internacional. Pero además, los prestamistas internacionales se niegan a negociar crédito si el solicitante no se compromete a comparecer de manera individual, como si se tratara también de una persona de derecho privado, y por lo tanto, sus actos no pueden sujetarse a la revisión del órgano Legislativo del país deudor.

Esto hace que aun cuando un país decidiera considerar su contratación de deuda externa como un acto susceptible de ser ratificado por el órgano Legislativo, no encontraría en el mercado financiero internacional prestamistas privados que quisieran otorgar créditos bajo esas condiciones.

Asimismo, el prestamista fija las normas y bases sobre las que está dispuesto a realizar el préstamo, pasando por encima la legislación interna del solicitante, lo que explica que la mayor parte de los contratos de deuda y de renegociación de la deuda externa sean contrarios al orden jurídico interno de los países acreedores.⁴⁰

⁴⁰ En otra ocasión hemos expresado que la particular situación de ausencia de normas jurídicas precisas que regulen el comportamiento de los sujetos de un contrato de deuda pública externa ha propiciado que sean los prestamistas quienes

Lo que en todo caso es cierto y es indispensable solucionar jurídicamente es que el ejercicio de esta facultad compromete al país ante sujetos extranjeros (de derecho público o privado) y que, con motivo de los contratos de deuda externa, el país se ha visto obligado a renunciar a sus prerrogativas como Estado soberano y acepta en someterse, como cualquier particular, a la jurisdicción de órdenes jurídicos y autoridades jurisdiccionales extranjeras, cuyos criterios de resolución no contemplan que uno de los sujetos en conflicto sea un Estado soberano.⁴¹

En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión tiene la representación nacional ante la comunidad internacional, y él es responsable de dirigir las negociaciones diplomáticas y comerciales de nuestro país fuera de su territorio. En el ejercicio de estas atribuciones, la Constitución dispone que sea el Congreso de la Unión, o el Senado, la autoridad que ejerza funciones de ratificación, control y vigilancia de las acciones que emprenda el Ejecutivo, en su calidad de jefe de Estado.⁴²

El Senado es la cámara competente en materia internacional, ya que ella reúne la representación de las partes integrantes del pacto federal y a éstas comprometen también las obligaciones que adquiere el país en el ámbito internacional. De entre los principales problemas que en esta materia se presentan, hemos mencionado el de la deuda externa, ya que representa la principal obligación actual del país, ante la comunidad internacional y, al mismo tiempo, la principal limitante para nuestro desarrollo interno.

No sólo eso, sino que los compromisos adquiridos en este terreno representan un serio obstáculo para el ejercicio de la potestad

suplen esta "laguna jurídica", consagrando en sus contratos cláusulas atentatorias de la situación jurídica de los acreedores, y que dichos contratos operan en realidad como verdaderos contratos de adhesión. Ver: Osornio Corres, Francisco Javier y Beatriz Bugada, "La soberanía en el contexto de la deuda externa", *Memorias del Congreso Internacional sobre la Paz*, México, UNAM/IIJ, 1987, t. I, pp. 127 y ss.

⁴¹ En el análisis que hemos realizado de contratos específicos de renegociación de la deuda mexicana, hemos encontrado que: "Otras contradicciones que conviene señalar son las relativas a las declaraciones que ha hecho el obligado (en este caso el Estado mexicano para comparecer como persona privada, renunciando a su carácter de ente político, así como su sometimiento expreso a jurisdicciones indeterminadas en forma general... De la cláusula anterior se desprende claramente que los gobiernos prestatarios renuncian a su inmunidad soberana para someterse a las reglas acordadas en dichos contratos. Como si se tratara de actos de comercio y no de actos estatales soberanos", en *Soberanía y desarrollo en el contexto de la deuda pública externa*, *op. cit.*, p. 132.

⁴² Cfr. art. 76 C.

soberana de nuestro país en materia de desarrollo y, en particular, en materia de política económica.

De ahí la importancia de encontrar una respuesta jurídica viable y eficaz que deje a salvo la soberanía de nuestro país, que dé respuesta a las demandas internas en materia de desarrollo y calidad de vida de los mexicanos y que se implique, necesariamente, el desconocimiento de los compromisos que ha adquirido nuestro país en el extranjero.

Estamos convencidos de que cualquier solución a este problema deberá implicar, necesariamente, una participación de nuestro órgano de control (el Senado o, en el mejor de los casos, el Congreso de la Unión), en la contratación de obligaciones de carácter pecuniario de nuestro país, ante sujetos ajenos a nuestro orden jurídico interno.

Como puede observarse, la representación de nuestro país ante la comunidad internacional y la administración de estas funciones no es un monopolio exclusivo del Ejecutivo de la Unión. En el ejercicio de estas funciones generalmente debe participar el Poder Legislativo Federal, sea integrado o exclusivamente a través de la Cámara de Senadores.

En este sentido, es importante recordar que el Senado de la República reúne la representación de las partes integrantes del Pacto Federal, que en su conjunto constituyen el Estado federal mexicano.

Por ello es necesaria la participación de esta Cámara legislativa en negocios que comprometen al país, ante la comunidad internacional.

Desde el punto de vista administrativo, el Ejecutivo Federal cuenta, fundamentalmente, con el auxilio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden, en su calidad de jefe de Estado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la LOAPF, el ámbito competencial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) está integrado fundamentalmente por las siguientes atribuciones:

Conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio: velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y

exposiciones internacionales y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forma parte; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos; legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República, entre otras.

Cabe mencionar que las cuestiones relacionadas con la defensa nacional participan, de alguna manera, de las funciones, tanto de Estado como en las de gobierno.

En efecto, las cuestiones relacionadas con la defensa exterior de la nación sitúan al Ejecutivo como jefe de Estado, y los actos que desarrolle con tales propósitos deben ubicarse, en consecuencia, a este nivel. Tal es el caso, por ejemplo, de la declaración de guerra.

Esto significa que la SRE no es la única dependencia del Ejecutivo que colabora con éste en el despacho de los asuntos relacionados con sus funciones propias de jefe de Estado. A este nivel, pero de manera parcial, debemos ubicar a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Sin embargo, la situación en realidad es más complicada, pues prácticamente todas las secretarías de Estado desarrollan alguna función en materia de relaciones internacionales en materias como: comercio exterior, relaciones laborales (OIT), salud (OMS), turismo, pesca, etcétera.

En atención a esta situación, la fracción I del artículo 28 de la LOAPF faculta a la SRE para promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Esta facultad sitúa, en todo caso, a la Secretaría de Relaciones Exteriores como la principal dependencia del Ejecutivo Federal que lo auxilia en el ejercicio de sus funciones de jefe de Estado.

2. El Ejecutivo Federal como jefe de gobierno

Las funciones de gobierno son quizá las más difíciles de delimitar y de conceptualizar, pero revisten la mayor de las importancias.

Como jefe de gobierno, el Ejecutivo Federal es el responsable de conducir los procesos políticos del país, es decir, de aquellos

relacionados con el ejercicio del poder que no se asocien al ejercicio de una actividad administrativa.

En otra ocasión hemos entendido el acto de gobierno como "un acto del Poder Ejecutivo que trasciende más allá de lo administrativo y que, en razón de su contenido político, escapa del control jurisdiccional, tanto de orden judicial, como administrativo".⁴³

Un acto de gobierno es un acto de poder; tiene un fin político, y si llega a ser objeto de una revisión jurisdiccional, el juzgador sólo podrá cuestionar la oportunidad del acto, nunca su contenido material.

Una parte importante de la doctrina mexicana ha expresado que los actos de gobierno se han caracterizado por su fin político y por su objeto, pues constituyen parte de la actividad de gobernar, distinta de la de administrar.

Gabino Fraga explica que

en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante (para asuntos internos) del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno.⁴⁴

El ejercicio de estas funciones normalmente no afecta, de manera personal y directa, a los particulares. Su ejercicio no está relacionado absolutamente con la prestación de servicios públicos.

Los actos del gobernante lo ponen en contacto con los otros poderes del Estado, así como con los distintos niveles de gobierno: estados y municipios. Cuando van dirigidos directamente a la sociedad civil, se trata de actos derivados de relaciones políticas entre el Estado y los particulares, como en el caso, por ejemplo, de la concesión de indultos.

De entre las facultades que la Constitución confiere al presidente de la República, en su calidad de jefe de gobierno, podemos referir las siguientes:

⁴³ Osornio, Francisco Javier, y J. Alfonso Luna Staines, "Acto de gobierno", *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1987, pp. 81 y ss., t. I.

⁴⁴ *Derecho administrativo*, 19 ed., México, Porrúa, 1977, p. 65.

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículo 89-I);
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, al procurador general de Justicia del Distrito Federal; remover a los empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (artículo 89-II);
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda (artículo 89-IV);
- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes (89-V);
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior de la Federación (artículo 89-VI);
- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, con la aprobación del Senado, en los términos del artículo 76-IV (artículo 89-VII);
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89-VIII);
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión permanente (artículo 89-XI);
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89-XII);
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 89-XIV);
- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;
- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso (artículo 89-XVIII);

- Hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (artículo 33);
- Asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y presentar un informe por escrito en el que manifieste el Estado general que guarda la administración pública del país (artículo 69);
- Ser el responsable del gobierno del Distrito Federal, función que ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva (artículo 73-VI).

En este caso, nos encontramos frente a una disposición que le confiere al presidente de la República una atribución federal, pero de orden local. El Distrito Federal es una entidad de la Federación y, por lo mismo, sujeta a la jurisdicción de los poderes de la Unión.

En el ejercicio de estas funciones, los poderes federales ejercen una competencia limitada al ámbito espacial del territorio que comprende el propio Distrito Federal.

Por ello, en este caso el presidente de la República, aparece como un órgano que cumple con una doble función: una federal, para el conjunto de la Unión y la otra local, exclusivamente para el Distrito Federal.

Esta lista de atribuciones es necesariamente enumerativa y no limitativa y no hace sino clasificar las atribuciones del Ejecutivo Federal contenidas principalmente en el artículo 89 de la Constitución, pues existen otros dispositivos constitucionales que confieren igualmente facultades al Ejecutivo de la Unión, cuya identificación es más problemática y sobre todo sería más polémica.

La dependencia del Ejecutivo encargada de auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones gubernativas es la Secretaría de Gobernación.

De conformidad con lo establecido en la LOAPF, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, a esta dependencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Vigilar, en la esfera administrativa, el cumplimiento de los preceptos constitucionales, por parte de las autoridades del país; fomentar el desarrollo político; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, los Gobiernos de los Estados y las autoridades municipales; intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y la información relativa al orden político y social que

afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal; presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo; Publicar el Diario Oficial de la Federación; ejercitar el derecho de expropiación en casos no encomendados a otra dependencia; administrar las islas de jurisdicción federal; formular, regular y conducir la política de población; organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia; formular, regular, y conducir la política de comunicación social del gobierno federal; entre otros.⁴⁵

La relación de esta serie de atribuciones refleja una clara idea de las actividades que comprende el ejercicio de la función gubernamental.

Habíamos señalado que este ejercicio se manifiesta primordialmente a través de los llamados "actos de gobierno", sin embargo, es importante subrayar que éste es sólo una categoría doctrinal, pues en realidad no tienen una existencia positiva. Es decir, ni la legislación ni la jurisprudencia hacen referencia a la figura del acto de gobierno.

En este sentido es importante subrayar que ni la jurisprudencia de la SCJN, ni la legislación interna hacen ninguna referencia a los "actos de gobierno". El autor francés René Chapus se pregunta: ¿tal silencio no se deberá a que en realidad tales actos no existen?, o bien si existen, por su propia naturaleza, no constituyen un supuesto de revisión jurisdiccional, pues no se trata, por ejemplo, de actos entre los poderes o entre distintos países.⁴⁶

También señalamos que el acto de gobierno es un acto discrecional. Sin embargo, es preciso recordar que, por conducto del juicio de amparo, en nuestro orden jurídico son impugnables todos los actos de autoridad que violen o restrinjan las garantías individuales, siempre y cuando causen un agravio personal y directo.⁴⁷

Cabe señalar que la materia electoral siempre ha presentado una gran dificultad de resolver en nuestro país. Por considerarse una materia eminentemente de carácter político, las autoridades jurisdiccionales se han negado a conocer de estos asuntos, pues rebasan el aspecto estrictamente jurídico, y la intervención del

⁴⁵ art. 10. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. DDF, 21 de agosto de 1985.

⁴⁶ Ver *supra*, nota 43

⁴⁷ Ver. artículos 103 y 107 de la Constitución.

Poder Judicial Federal en estos asuntos podría generar serios enfrentamientos entre los poderes.

Es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia sentó clara jurisprudencia para declararse incompetente para conocer de controversias en materia política:

Ya en numerosas ocasiones esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir en tratándose de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas con sus incalculables consecuencias.⁴⁸

De esta manera, en relación con el artículo 97 constitucional, la Corte ha hecho una interpretación muy restringida que, en todo caso, impide resolver las demandas de los particulares, relacionadas con supuestos de violación al voto:

Es incuestionable que la facultad que atribuye el párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República, es de aquellas que se ejercitan necesariamente en cualquiera de las tres hipótesis que prevé el mandamiento mencionado, es decir: *a)* cuando lo solicite el Ejecutivo Federal; *b)* cuando lo pida alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, y *c)* cuando lo solicite el Gobernador de algún Estado... Diverso es el caso cuando la solicitud emana de un particular, pues tratándose de una situación de esta índole, debe afirmarse que falta al particular la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que abra la averiguación, titularidad que, por mandato constitucional, corresponde exclusivamente a cualquiera de los órganos comprendidos en las hipótesis señaladas.⁴⁹

En materia electoral, la Suprema Corte era competente para conocer del recurso de reclamación, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Sin embargo, los efectos de la resolución que la Corte emitía, en estos casos no tenía sino un carácter declarativo. Al respecto, el magistrado Enrique Sánchez Bringas explica:

las resoluciones que... podía producir la SCJN, tenían el carácter inductivo ya que carecían de la fuerza coercitiva que debe tener

⁴⁸ T. CXII, p. 379. Petición 86/52. Joel Leyva Díaz, Macrino Corres Díaz y socios, para que la SCJN intervenga, en los términos del artículo 97 de la carta imponente en el Estado de Oaxaca, 22 de abril de 1952, mayoría de 15 votos.

⁴⁹ *Ibidem*.

todo acto de autoridad; porque la Cámara de Diputados podía atender o no la resolución respectiva, con lo cual, de alguna manera el Poder Judicial Federal habría evidenciado carencias de eficacia en sus resoluciones. Es pertinente aclarar que en tres procesos electorales realizados bajo esta normatividad, la Corte resolvió diversos recursos de reclamación desechándolos por deficiencias formales sin que entrara, en caso alguno, a resolver el fondo del problema.⁵⁰

Esta situación confirmaría que los actos relacionados con los procesos electorales son actos de gobierno y, en esa medida, no son susceptibles de ser revisados por alguna autoridad jurisdiccional.

Sin embargo, las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y el Código Federal Electoral del siguiente año disponen la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como la instancia jurisdiccional encargada de garantizar la legalidad y regularidad de los procesos electorales.

El sistema de recursos que organiza el Código Federal Electoral (CFE), así como el ámbito competencial del Tribunal de lo Contencioso Electoral, permiten la revisión de todos los actos relacionados con el proceso electoral que produzcan las autoridades federales electorales.

De esta manera se llena una laguna de gran importancia y se garantiza la revisión de la legalidad de todo el proceso electoral que, a pesar de ser un proceso político, está sujeto a las normas jurídicas.

Bajo esta perspectiva quedarían dos opciones: primera, los actos de autoridad relacionados con los procesos electorales no son actos de gobierno, y segunda, son actos de gobierno que son revisables por una autoridad jurisdiccional especializada.

Será especialmente interesante observar si el Tribunal de lo Contencioso Electoral reconoce la existencia de los actos de gobierno y en consecuencia se niega a calificar la oportunidad y contenido material de los mismos y sólo califica su debida fundamentación legal, así como la competencia de la autoridad responsable. Desde nuestro punto de vista, esta posición es la que debería mantener este tribunal político.

En cualquier caso, importa subrayar que en su calidad de jefe de gobierno, el presidente de la República vigila y decide las

⁵⁰ *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 250.

cuestiones del ejercicio del poder en nuestro país. Es decir, es quien decide, en última instancia, sobre el sentido y la dirección del ejercicio del poder.

El ejercicio de estas funciones no relaciona directa y personalmente al presidente de la República con los miembros de la sociedad civil, sino con los agentes del poder: los otros dos poderes de la Unión y las autoridades de los estados y de los municipios.

Existen otras fuentes de poder como lo son los partidos políticos, cuya función constitucional consiste en "hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público" (artículo 41); por lo que pueden considerarse como estructuras intermedias de poder. El carácter de entidades de interés público que la Constitución les otorga, así lo demuestra. Existen otras fuentes (factores reales) de poder como son la Iglesia y los grupos de presión.⁵¹

La mayor parte de las relaciones del Estado con estas instituciones se desarrollan en ejercicio de funciones gubernativas del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a las posibilidades de hacer revisar, por la vía jurisdiccional, la legalidad y la constitucionalidad de estos actos de autoridad, creemos que sólo son revisables las cuestiones relacionadas con la debida fundamentación y motivación de los actos de gobierno, pero nunca el fondo de las decisiones.⁵²

Ya hemos mencionado que para el ejercicio de las funciones gubernativas que le corresponde desarrollar, el Ejecutivo de la Unión cuenta con el auxilio de la Secretaría de Gobernación.

Tan importantes son las funciones que desarrolla la Secretaría de Gobernación que esta dependencia siempre ha existido en la organización administrativa del gobierno mexicano. En el primer esquema de organización administrativa del México independiente

se estructuró un aparato administrativo separado en cuatro ramos, y que en aquella época los oficinistas llamaban las cuatro causas:

⁵¹ Para el análisis de las relaciones del Ejecutivo con los llamados "grupos de presión", ver en esta misma obra el trabajo de Jorge Madrazo.

⁵² El acto de gobierno debe estar "fundado en una ley y en el que se expresen los motivos y la oportunidad que justifica su emisión: debe constar por escrito y ser emitido por autoridad competente. Esto significa que se puede impugnar la forma del acto de gobierno, pero no el fondo ni la oportunidad de su emisión, misma que queda a la sola apreciación del Ejecutivo".

justicia, gobernación, guerra y hacienda... el decreto del 8 de noviembre de 1821, organiza la administración pública al establecer los ministerios acorde a la concepción monárquico-española de las cuatro causas.⁵³

Estos ministerios quedaron a cargo de cuatro secretarías de Estado y del despacho: la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Guerra y Marina, la de Hacienda y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La primera de ellas era la que tenía a su cargo, fundamentalmente, el despacho de los asuntos gubernativos del emperador, a través del ramo de Relaciones Interiores. Asimismo, conviene señalar que las funciones de las secretarías de Estado y del despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y de Guerra y Marina también eran típicamente funciones de carácter gubernativo.

Esto significa que la organización original del Estado mexicano —como lo era la de los Estados occidentales de la época— era la de un Estado que no desarrollaba funciones de carácter económico, salvo la recaudación de ingresos, pero que la función esencial del Estado era de carácter gubernamental.

La organización administrativa estaba al servicio, fundamentalmente, del ejercicio de las funciones gubernativas del Estado. El Estado era, en consecuencia, una estructura estrictamente de carácter político, y su función consistía en administrar el ejercicio del poder.

Este esquema corresponde al clásico sistema liberal individualista, en el que el “mejor gobierno es aquel que menos gobierna”. Es el esquema del Estado policía, que se abstiene, por principio, de participar en actividades económicas, y que sólo las realiza con carácter supletorio y excepcional.

Las leyes del mercado —el libre juego de la oferta y la demanda— son las que determinan el tipo de relaciones entre los particulares y reclaman la ausencia de coerciones externas como son las que derivan de una regulación gubernamental que se considera necesariamente artificial.

En este esquema existe una clara división del trabajo: la sociedad civil desarrolla las actividades económicas y el gobierno gobierna.

⁵³ Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, INAP, p. 32.

3. *El Ejecutivo Federal como jefe de la administración*

En su calidad de jefe de la administración, el Ejecutivo Federal es el responsable, fundamentalmente, de la prestación de servicios públicos.

Este principio ha llevado a pensar, por ejemplo a los juristas y jueces franceses, que el derecho administrativo es el derecho del servicio público.⁵⁴

En otra ocasión definimos a la administración pública como "la acción (sentido material) que realiza aquella parte del Poder Ejecutivo (aspecto orgánico) que, con el respaldo de la fuerza pública, tiene por objeto la gestión del interés general".⁵⁵

Esto significa que la administración pública puede analizarse como una función del Estado (sentido material) o bien como la estructura gubernamental que desarrolla esta función (sentido orgánico).

En este rubro agruparemos aquellas facultades que sitúan al Ejecutivo de la Unión como el principal responsable de ministrar servicios a la comunidad, así como de organizar y dirigir la estructura orgánica que lo ha de auxiliar en el ejercicio de estas responsabilidades. Este es lo que podríamos llamar el conjunto de atribuciones "más operativas" del presidente de la República; en consecuencia, su ejercicio se traduce, prioritariamente, en obras y servicios que benefician (o afectan) a la comunidad, pero también se manifiesta en actos de autoridad que afectan o son susceptibles de afectar cotidianamente a los particulares. Se trata, pues, de un conjunto de actividades de una gran importancia y de una gran delicadeza, en atención al beneficio o, en ocasiones, al malestar que puede provocar en la sociedad civil.

En este caso seguiremos con la metodología aplicada en los dos casos anteriores de agrupar preferentemente las atribuciones constitucionales del presidente de la República, en su calidad de jefe de la administración pública, en especial de las contenidas en el artículo 89:

⁵⁴ Cfr. Vedel, Georges, y Pierre Devolvé, prefacio a la séptima edición de *Droit administratif*, 7a. ed., París, PUF, 1980, pp. 19 y ss. (Col. *Thémis Droit*).

⁵⁵ *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986, p. 4, (Col. *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, núm. 48).

- Proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículo 89-I);
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (artículo 89-XIII).
- Conceder privilegios excluidos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria (artículo 89-XV);
- Ser el responsable de la administración del Distrito Federal, por conducto del órgano u órganos de gobierno que determine la ley (artículo 73-VI).

Esta es una función correlativa a la de gobierno del Distrito Federal; el presidente de la República también es el responsable de la administración pública del Distrito Federal, como lo demuestra lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que prescribe que el presidente debe enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, los proyectos de presupuesto de egresos y de ley de ingresos de la Federación y del Distrito Federal, que habrán de regir durante el año siguiente. De igual manera, el propio dispositivo prescribe que al Ejecutivo de la Unión corresponde el envío de las cuentas públicas, de la Federación y del Distrito Federal, a más tardar el 10 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente.

Este es el principal conjunto de atribuciones que la Constitución confiere al titular del Ejecutivo Federal. A las que deberíamos agregar, por lo menos, las contenidas en los artículos 27, 28 y 123, que le confieren la calidad de máxima autoridad en las materias laboral y agraria, así como en la administración, explotación y distribución de los bienes y recursos nacionales que se explotan, por conducto de las entidades del sector paraestatal.

La administración pública federal está organizada en administración central y paraestatal.

La primera de ellas está integrada por las dependencias del Ejecutivo Federal, que no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propios y que actúan como autoridades auxiliares del Ejecutivo Federal.

La Constitución sólo hace referencia a un aparato de apoyo para el Ejecutivo Federal: la administración pública, que según lo dispone el artículo 90 de la Constitución será centralizada y paraestatal. De la lectura de otros dispositivos constitucionales

podemos derivar que la primera se integra por secretarías de Estado y departamentos administrativos, mientras que la segunda está conformada por organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La ley especificará los requisitos que deben cubrir las empresas para ser consideradas como parte de la administración pública paraestatal, y agrega a las sociedades nacionales de crédito y a los fideicomisos públicos.

La administración paraestatal está integrada por las entidades de este sector, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozan de autonomía técnica para propiciar el adecuado cumplimiento de sus fines.

Las dependencias del Ejecutivo están vinculadas a éste por el principio de relación jerárquica, mismo que implica el ejercicio, por parte del Ejecutivo, de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario, revisión y para resolver los conflictos de competencia.⁵⁶

La relación jerárquica denota un vínculo administrativo, al interior de un órgano o de una estructura, que subordina a los niveles inferiores con respecto al superior.

La relación jerárquica es un elemento fundamental de la organización centralizada que asegura la unidad de mando y de dirección de la administración, de cuya debida conducción es responsable el presidente de la República.

La actividad administrativa es una actividad cotidiana que se manifiesta tanto en las grandes decisiones de obras y servicios (carreteras, puentes, electrificación, etcétera) como en los gestos más cotidianos de la vida social: la rutina del cartero, las señales del agente de tránsito para dirigir la circulación de personas y vehículos, etcétera. Todos ellos, de una gran importancia para el desarrollo ordenado de la vida comunitaria.

Como una estructura estatal, la administración pública tiene la facultad de compartir el ejercicio de la fuerza pública. Esta facultad le permite a la administración hacer ejecutorias sus decisiones. Es decir, poder llevarlas a cabo, aun en contra de la voluntad de los particulares, haciendo uso, si es necesario, de la fuerza pública.

Por su parte, la administración paraestatal no está vinculada con el Ejecutivo de la Unión, por el principio de relación jerár-

⁵⁶ Para una referencia más amplia sobre el principio de relación jerárquica, se puede consultar a este mismo autor en la voz correspondiente, en el *Diccionario jurídico mexicano*, op. cit., t. IV. Asimismo, ver Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 19. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 166 y ss.

quica. Las entidades deben gozar de autonomía técnica y orgánica, y el Ejecutivo de la Unión, concretarse a vigilar y a asegurar el adecuado cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas dichas entidades.

El ámbito competencial de la función administrativa está determinado, de manera directa, por el tipo de Estado de que se trate, así como del sistema económico que adopte un Estado determinado.

En este sentido, podemos distinguir dos tipos de Estados, que se ubicarían en los extremos teóricos de las múltiples modalidades que, en la realidad, éstos puedan adoptar.

En un extremo podemos ubicar al Estado liberal individualista, que se organiza a partir del principio de la necesidad de establecer una tajante división del trabajo entre la sociedad civil y la política.

Se considera que el Estado "es un mal necesario", que representa la principal amenaza en contra de la libertad individual. Es este valor el de mayor jerarquía en la organización social, por lo que las relaciones entre la sociedad y el Estado deben girar en torno a dos principios: la necesidad de salvaguardar la libertad del individuo y, por otra parte, la necesidad de contar con un órgano central que monopolice el ejercicio de la fuerza pública.

En este esquema se parte de la convicción que todo poder corrompe y que, por lo mismo, este se debe organizar de tal manera que la sociedad quede protegida de las eventuales agresiones de que la puede hacer objeto el Estado.

Sobre estas bases se organiza un sistema en el que el Estado realice sólo aquellas actividades que resulten indispensables para garantizar la convivencia pacífica y ordenada de la sociedad y aquellas que requiere el interés general, que no puedan o que no realicen los particulares.

Por su parte, la sociedad civil parte del principio de la libertad de acción, por lo que a ella le corresponde realizar todas aquellas actividades que no prohíba la ley.

En consecuencia, la sociedad civil se arroga el monopolio de la actividad económica, regida por las leyes del mercado (y no las que pudiera dictar el Estado) y el Estado funge prácticamente como policía, como guardián del orden y la paz interior y la seguridad exterior.

En el otro extremo se ubicaría el Estado o la sociedad totalizadores, en el que el valor individuo queda relegado de las prio-

ridades sociales que se preocupa por procurar el desarrollo del conjunto de la sociedad. La sociedad toda, en consecuencia, se gobierna, se administra, detenta la propiedad de los medios de producción y produce los bienes necesarios para el desarrollo y la prosperidad de la sociedad. El interés social subordina al individual.

Bajo este esquema, la sociedad, organizada, en primera instancia, en partido político, integra a los órganos del Estado, a los que les corresponde administrar la satisfacción del interés general. Esta necesidad implica regular el conjunto de la actividad económica. La economía es una economía de Estado.

En este sistema no existe división del trabajo entre la sociedad civil y la política, porque, en principio, una y otra no se distinguen: son una y misma sociedad.

En México, según lo dispone la nueva redacción del artículo 25 constitucional, la actividad económica la realizan los sectores público, social y privado.

Al sector público corresponde el desarrollo de las actividades que la Constitución define como estratégicas (párrafos 4º y 5º del artículo 28), así como de las actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo nacional.

Las actividades estratégicas son un monopolio del gobierno federal, que desarrolla a través de organismos descentralizados (artículo 14-I, LFEP), mientras que las actividades prioritarias las puede desarrollar el Estado por sí, o con la participación de los sectores social y privado.

Asimismo, el propio artículo 25 dispone que tanto el sector social como el privado podrán desarrollar actividades económicas, y que esta actividad debe realizarse bajo criterios de equidad social, productividad, y con el propósito de contribuir a lograr los fines del desarrollo nacional, cuyos elementos define el propio dispositivo constitucional.

A este sistema de organización social para la producción de bienes y servicios se le conoce como sistema de economía mixta. Importa destacar que al Ejecutivo Federal le corresponde desarrollar o vigilar el desarrollo de las actividades económicas que corren a cargo del sector público federal, sea de sus dependencias, o bien de las entidades del sector paraestatal.

Como puede observarse, el Ejecutivo de la Unión tiene una gran responsabilidad, en su calidad de jefe de la administración pública, pues a él le corresponde determinar las políticas y los

críterios que habrán de propiciar la satisfacción del interés general, a través de la prestación de servicios públicos, así como la producción de bienes y servicios.

El ejercicio de la función administrativa pone en contacto permanente y directo al Estado, con los particulares. Este contacto puede producir también conflictos, por lo que se hace necesario organizar un sistema de instancias y recursos jurisdiccionales, con el propósito de asegurar la debida protección de los derechos de los administrados.

IV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

La administración pública paraestatal es la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, particularmente de aquellas relacionadas con la intervención directa en la economía que se traducen en la explotación de recursos naturales, así como en la producción de bienes o servicios que el Estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población.

Es importante insistir en que las entidades de la administración pública paraestatal se significan por la autonomía técnica y orgánica de que gozan, así como por el hecho de que todas ellas (salvo los fideicomisos) gozan de personalidad jurídica, distinta a la del Estado, así como de un patrimonio propio.

La existencia de las entidades paraestatales cuenta con un claro sustento constitucional que podemos integrar con las disposiciones contenidas, principalmente, en los artículos 90, 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con estas disposiciones, la intervención estatal en las áreas estratégicas y las prioritarias del desarrollo nacional, que definen los artículos 25 y 28, se realiza a través de las entidades paraestatales, en los términos precisados por la LFEP.

La actividad de las entidades paraestatales es, en consecuencia, de carácter preponderantemente económico, aunque no se puede desconocer la importancia política que, en virtud justamente de la importancia económica de la entidad, muchas de ellas llegan a adquirir.

1. Algunos indicadores económicos

A través de la empresa pública (término con el que genéricamente designaremos, con frecuencia, a las entidades paraestatales), el Estado canaliza la parte más importante de su gasto de inversión. La empresa pública es el cliente más importante de la economía nacional, en una gran cantidad de bienes y servicios, por lo que gran cantidad de empresas privadas se sostienen gracias al consumo de aquéllas.

La empresa pública es el contribuyente más importante del fisco federal; a través de la empresa pública el Estado verifica la aportación más importante al PIB, como ninguna otra entidad —pública o privada— realiza. Por este mismo conducto, el Estado es el patrón más importante de la economía nacional, tanto por el número de empleos que genera como por los sueldos, salarios y demás prestaciones que otorga a sus trabajadores. Finalmente, podemos afirmar que el Estado es el agente económico más importante de la economía nacional, en atención a la importancia cualitativa y de infraestructura de los sectores en que se desenvuelve, con frecuencia, de manera monopólica.

Para dar una idea numérica de los montos financieros que se manejan en el sector paraestatal, basta revisar algunas cifras contenidas en las leyes financieras para 1988:

A) Ley de ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación prevé que para el ejercicio fiscal 1988, la hacienda federal recibirá, entre otros conceptos y montos, los siguientes:⁵⁷

- Aportaciones de seguridad social = 6 billones 588 mil 076 millones de pesos. Cabe recordar que estos recursos son recaudados por las entidades paraestatales que prestan directamente los servicios de seguridad social, a cargo del Estado. En el ejercicio de estas funciones, dichas entidades están caracterizadas como organismos fiscales autónomos.⁵⁸
- En la categoría de productos, es decir, las contraprestaciones (en numerario) por los servicios que preste el Estado en sus

⁵⁷ El total de ingresos estimados que recaudará la Federación, durante el ejercicio fiscal de 1988, está estimado en la LIF en un total de 208 billones, 879 mil 100 millones de pesos.

⁵⁸ Cfr. artículo 2o. — II del Código Fiscal de la Federación.

funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, la hacienda federal recibirá, durante 1988, 9 mil 900 millones de pesos, por concepto de utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 136 mil 738 millones de pesos, por el mismo concepto proveniente de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y 9 mil 099 millones más, provenientes de Pronósticos para la Asistencia Pública.

- En el rubro de otros ingresos están previstos 48 billones 996 mil 240 millones de pesos, provenientes igualmente, del sector paraestatal.^{58 bis}

Al mismo tiempo se prevé que, en atención a la importancia de la empresa y al monto de los recursos que PEMEX maneja, esta empresa deberá pagar, a cuenta del derecho sobre hidrocarburos, como mínimo, diariamente, incluyendo los días inhábiles, 8 766 millones de pesos, durante el primer cuatrimestre del año; 9 905 millones de pesos, en el segundo cuatrimestre y 10 887 millones de pesos durante el tercer cuatrimestre. Además, mensualmente pagará 265 465 millones de pesos durante el primer cuatrimestre; 304 591 millones, en el segundo y 332 017 millones durante el tercer cuatrimestre, lo que deberá pagar durante el último día hábil de cada mes.

De igual manera, PEMEX es sujeto de un calendario de pagos especial. Esta empresa pública está obligada a enterar a la Tesorería de la Federación, ingresos provenientes del Derecho Extraordinario sobre Hidrocarburos; del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; del Impuesto al Valor Agregado, de contribuciones causadas por la importación de mercancías; de impuestos a la exportación; del cobro de derechos, así como del derivado de otras obligaciones.

Por otra parte, el artículo 11 de la LIF establece la aplicación del régimen general contenido en la propia ley para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias, sujetos al control presupuestal directo, en los términos del Presupuesto de Egresos para 1988, entre los que están comprendidos:

^{58 bis} Como punto de referencia para la evaluación de estas cifras globales, es conveniente recordar que, en 1987, el PIB nacional ascendió a un monto de 5 billones 125 mil 500 millones de pesos, a precios de 1980, estimados con un deflactor implícito de 4,082.02. Fuente: SPP, INEGI: *Documentos preliminares*.

Petróleos Mexicanos;
 Comisión Federal de Electricidad;
 Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
 Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
 Ferrocarriles Nacionales de México;
 Instituto Mexicano del Café;
 Productos Forestales Mexicanos;
 Forestal Vicente Guerrero;
 Instituto Mexicano del Seguro Social;
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores
 del Estado;
 Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
 Azúcar, S. A. de C. V.;
 Altos Hornos de México, S. A.;
 Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.;
 Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.;
 Aeronaves de México, S. A.;
 Fertilizantes Mexicanos, S. A.;
 Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.;
 Diesel Nacional, S. A.;
 Siderúrgica Nacional, S. A.;
 Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., y
 Productora e Importadora de Papel, S. A.

B) Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988

El decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1988 prevé un monto total para el gasto de las entidades paraestatales, cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, de cerca de 51 billones de pesos; mientras que el gasto destinado al conjunto de la administración pública centralizada sólo alcanza poco más de los 39 billones de pesos.⁵⁹

Por su parte, el monto total del gasto asignado al pago de la deuda del gobierno federal, que comprende el pago del pasivo generado tanto por la deuda interna como por la deuda externa, alcanza la cantidad casi de 99 billones de pesos.

⁵⁹ Es importante recordar que en virtud del principio del equilibrio presupuestal el monto total de los ingresos de la Federación deben corresponder, con toda exactitud, con el monto global del gasto programado. Por esta razón coinciden los montos de gasto y de ingreso previstos en la LIF y en el decreto del PEF, ambos para el ejercicio fiscal de 1988. *Ver supra*, nota 57.

Es decir, el pago de la deuda externa prácticamente triplica el gasto asignado a la administración pública centralizada, y alcanza casi el doble del gasto del sector paraestatal. Por su parte, este último corresponde casi al doble del gasto autorizado para la administración centralizada.

Estas cifras generales bastan para reflejar que el gobierno federal, tanto en su sector central como en el paraestatal, constituye el principal centro de decisiones económicas del país, en lo que se refiere a fuentes de empleos, remuneraciones al personal, consumo de bienes y servicios, inversiones físicas y financieras.

Dentro de los agentes que participan en la economía pública, es justamente el conjunto de las entidades del sector paraestatal el principal centro de decisiones económicas y el que más influye en el comportamiento general de la economía nacional.

En consecuencia, considerando el carácter estratégico de las actividades económicas que desarrolla la administración pública descentralizada, así como el monto de los recursos económicos, técnicos y humanos que maneja, podemos afirmar que la economía pública es uno de los más importantes elementos que determinan el comportamiento de la economía nacional. Es decir, su presencia será determinante en la conformación del Producto Interno Bruto, en el comportamiento de la balanza comercial, en el nivel de empleo nacional, así como en el de remuneraciones a la clase trabajadora del país.

A través de la actividad de la administración pública paraestatal se materializa, en lo fundamental, la intervención directa del Estado en la economía. Su presencia caracteriza a nuestro sistema económico de mixto y constituye, además, el principal instrumento de aplicación de la política nacional de desarrollo, así como de ejecución del Sistema Nacional de Planeación.

De ahí justamente la importancia de contar con un sector paraestatal bien administrado, que cumpla cabalmente con los objetivos de fortalecimiento de la soberanía económica del país, de resguardo y protección de los recursos naturales, propiedad de la nación y que opere como un instrumento redistribuidor del ingreso y la riqueza nacional, contribuyendo, de manera fundamental, a lograr los propósitos del desarrollo nacional.

Por estas razones es importante que la operación del sector paraestatal se realice en el contexto de autonomía técnica y orgánica que lo caracteriza.

Es importante subrayar que el alejamiento del sector paraestatal del central obedece, en principio, a la necesidad de procurar que sus actividades, fundamentalmente de carácter técnico, no se "contaminen" del manejo político, que marca las actividades de la administración central.

Sin embargo, no es posible pensar que empresas como PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, CONASUPO, Teléfonos de México, entre otras, guarden la asepsia que doctrinariamente se desea. La gestión de estas empresas implica la adopción de decisiones políticas de trascendencia para la ejecución de la política económica gubernamental y, de alguna manera, esta situación permite que sus directores participen en el ejercicio de la actividad gubernamental.

Lo que sí resulta de una gran importancia es preservar el máximo de autonomía de gestión de las empresas, elemento que incluso contribuirá para hacer de su gestión una actividad más responsable, tanto frente al Ejecutivo como frente al Legislativo, y frente a la sociedad en general.

De igual manera, resulta de importancia fundamental garantizar la elevación de los niveles de productividad y desarrollo tecnológico en la operación de estas empresas.

C) Criterios de eficiencia de la actividad de la empresa pública

La operación de la empresa pública se ha desarrollado en medio de una constante y creciente polémica, en torno a los criterios de medición de la eficacia de la empresa pública.

Dicha discusión parte de algunos elementos centrales, entre los que podemos destacar los siguientes:

- El propósito central del Estado al operar una empresa pública no consiste en obtener óptimos resultados en el nivel de rendimientos financieros. Es decir, no busca rentabilidad, sino beneficio nacional o social.
- En consecuencia, los criterios de medición de la eficiencia de la empresa pública deben ser propios y específicos y nunca asimilarse a los que operan en la empresa privada o incluso en la social.
- Los criterios de medición de la eficiencia de la empresa pública deben considerar la realización de los objetivos socia-

les, públicos y nacionales que determinaron la creación de cada una de estas empresas.⁶⁰

- Al mismo tiempo, la operación de la empresa pública debe conservar la preocupación de productividad y economía que garanticen la gestión más rentable de la empresa, dentro del marco del cumplimiento de los objetivos programáticos y sociales que debe satisfacer.⁶¹

En todo caso, es fundamental convenir en que la empresa pública tiene criterios de medición de la eficacia de su gestión diversos a los que se aplican a la empresa privada. Sin embargo, tampoco es posible olvidar los criterios de medición de los niveles de rentabilidad y productividad propios de esta última.

Los resultados de la gestión de la empresa pública deben optimizarse, considerando los aspectos estrictamente económicos y cuantitativos (es decir, los de carácter exclusivamente incrementalista), acompañados de criterios de eficacia social, nacional, tecnológica, funcional e incluso laboral.

De manera inversa a como actualmente está concebida la gestión de la empresa pública, este proceso debe ser ejemplar y de-

⁶⁰ En este sentido, Jorge Ruiz Dueñas afirma: "Abordar el contenido de la eficacia de la empresa pública en función del cumplimiento de los objetivos fijados a ésta, implica determinarlos mediante una homogénea agrupación de los mismos; por su parte, los objetivos particulares se advierten solamente en los decretos o actas constitutivas respectivas. Para atender a lo primero, podemos mencionar algunos objetivos fundamentales de la empresa pública mexicana —no necesariamente expresos y públicos— entre otros:

— prestar un servicio público; promover el desarrollo industrial; fungir como intermediaria del crédito; suplir la inacción de la iniciativa privada en rubros de alto riesgo... y/o baja rentabilidad; controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad; subsidiar la economía nacional; redistribuir vía precios el ingreso per cápita de las mayorías; ampliar la cobertura del bienestar social; amortiguar la inconformidad social; realizar actividades reservadas al dominio nacional; mantener o ampliar las fuentes de ocupación; explotar recursos estratégicos; corregir distorsiones del mercado; redistribuir la riqueza", en *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década*, México, Trillas, 1982, p. 41.

⁶¹ El propio Ruiz Dueñas asienta: "Encontramos al menos tres diversas formas de la eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes; estas son la eficacia social, la económica y la funcional. Las dos primeras las referimos a un ámbito externo y se relacionan con el proceso macroeconómico tanto global como sectorial. Por su parte, a la eficacia funcional le damos un ámbito interno y microadministrativo, ya que se vincula a la gestión de la empresa pública y sus efectos son reflexivos, aunque eventualmente relacionados con los sectores administrativo y económico a los que pertenece. La eficacia, es conveniente agotarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas", *Ibidem*, pp. 40 y 41.

mostrar cómo es posible satisfacer necesidades sociales con empresas rentables. Ciertamente no sugerimos que el Estado adopte un criterio capitalista (en el sentido de buscar el incremento de los capitales que invierte en sus empresas), pero sí que demuestre que es posible seguir una mentalidad de empresario dinámica, eficaz, nacionalista y preocupada, fundamentalmente por los beneficios de orden social que produzca la gestión de la empresa pública. Cumplir con estos propósitos legitimará la intervención del Estado en actividades empresariales y significará el cumplimiento de una elevada responsabilidad gubernamental, con el pueblo de México y, en general, con la nación mexicana.

Ciertamente no se pueden evaluar los resultados de la gestión de la empresa pública tomando como punto de referencia únicamente el balance entre ingresos y egresos. La empresa pública es un universo muy complejo y su evaluación debe tomar en cuenta esta realidad. "La evaluación de sus actividades (de la empresa, tanto pública, como privada) y de sus administradores debe estar en función del grado de cumplimiento de cada uno de dichos objetivos".⁶²

En definitiva, sostenemos que la empresa pública debe asegurar una eficaz administración, tanto financiera como física. La administración es una herramienta que debe aplicarse por igual a cualquier tipo de empresa, sin importar si es pública, social o privada. No obstante, importa subrayar que la empresa pública es depositaria de una responsabilidad superior, en atención a que en ocasiones administra recursos nacionales, presta servicios públicos esenciales o bien, presta servicios también de carácter fundamental.

Independientemente del tipo de actividad que desarrolle la empresa pública o del sector en el que opere, tiene a su cargo, por mandato constitucional, un sector estratégico o prioritario de la economía nacional, del que depende en buena medida la realización de los objetivos del desarrollo nacional: la soberanía económica, la mejor distribución del ingreso y la riqueza nacionales, la elevación del nivel de empleo y en general el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

La empresa pública mexicana no es una figura administrativa que hubiera concebido de manera muy clara el Constituyente de 1917. Sin embargo, sí tenía muy clara la responsabilidad del Es-

⁶² Acle, Alfredo y Juan M. Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, México, INAP/Linusa, 1986, p. 36.

tado de prestar una serie de servicios públicos fundamenales, que debería estar a cargo de entidades que no compartieran la responsabilidad política de la administración central. Estas entidades originalmente eran los departamentos administrativos, que tenían una caracterización constitucional muy diferente a la de las secretarías de Estado.

Así, el Constituyente de 1917 se refirió de manera expresa al Banco Único de Emisión de Moneda, que debería controlar el gobierno federal (artículo 28), y concebía a la educación pública como un servicio público que prestaba el Estado y que su administración no debería residir en una secretaría de Estado, en atención a las exigencias técnicas de la prestación de este servicio.⁶³

Así pues, la primera entidad paraestatal del régimen constitucional de 1917 es justamente el Banco de México, que fue creado el 25 de agosto de 1925 bajo la forma jurídica de una sociedad anónima.⁶⁴

El capital social de esta corporación pública estuvo constituido por cien millones de pesos oro, representado por acciones nominativas de dos series:

La Serie A, que tendrá en todo tiempo, por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital social, deberá ser siempre íntegramente pagada, sólo podrá ser suscrita por el gobierno de la República, será intransmisible y en ningún caso podrán cambiarse su naturaleza ni los derechos que en esta ley se le confieren; y la Serie B, que podrá ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público.⁶⁵

Al iniciarse la formación de lo que actualmente constituye el sector paraestatal, el gobierno de la República no encontró mejor

⁶³ En su voto particular sobre el artículo 90, el diputado Paulino Machorro y Narváez afirmó: "Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia y la de Instrucción Pública pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene. Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado", *Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de Debates, op. cit.*, p. 481, t. II.

⁶⁴ "La constitución del Banco de México, con fondos nacionales, planeada desde 1915, fue realizada durante el primer año del periodo presidencial del general Plutarco Elías Calles y bajo la administración de su secretario de Hacienda, don Alberto J. Pani", Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, México, 1957, p. 169.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 172.

figura jurídica que la de la sociedad anónima, pues en realidad pocos ejemplos existían de otro tipo de organización de corporaciones económicas del Estado.

Desde el siglo XIX el gobierno mexicano creó diversos bancos (Banco de Avío y el de Amortización de la Moneda de Cobre) y, ya en el régimen posrevolucionario, creó algunos otros, entre los que destaca la Nacional Financiera. En todos estos casos, el Estado recurrió a la figura de la sociedad anónima para crear a dichas entidades públicas.

No fue sino hasta la administración del presidente Lázaro Cárdenas que se inicia la creación de organismos descentralizados. Tal fue el caso de Petróleos Mexicanos (*D. O.* 20-VII-'38), institución a la que le siguieron, bajo la administración del general Manuel Ávila Camacho, Ferrocarriles Nacionales (*D. O.* 31-XI-'40) y el IMSS (*D. O.* 19-I-'43).

Cabe señalar que existieron otros ensayos de organización administrativa, que finalmente se transformaron en algunas de las modalidades que actualmente ha adoptado la empresa pública. Entre aquellas formas de organización podemos citar al Departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México (*D. O.* 24-VI-'37), así como el Consejo Administrativo del Petróleo (*D. O.* 30-III-'38).

En todo caso, resulta importante recordar las formas que actualmente adopta la empresa pública mexicana.

2. *Estructura orgánica de la administración pública paraestatal*

La administración pública paraestatal se integra por una importante variedad de entidades paraestatales que adoptan distintas formas jurídicas, entre ellas podemos mencionar a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a los fideicomisos públicos, a las sociedades nacionales de crédito y al resto de entidades que integran el llamado "sistema financiero nacional".

A) Organismos descentralizados

El artículo 45 de la LOAPF establece que los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este mismo tópico, la LFEP agrega que es organismo descentralizado la persona jurídica creada conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De esta manera, el orden jurídico mexicano define a un organismo descentralizado no solamente por un criterio formal (su acto de creación), sino también por un criterio material o funcional. Es decir, atendiendo al tipo de actividades que desarrolla la entidad paraestatal. De esta forma tenemos que las actividades estratégicas sólo podrán ser desarrolladas por organismos descentralizados y no por alguna otra clase de entidades paraestatales o dependencias administrativas.

El artículo 15 de la LFEP contiene otra importante innovación al establecer el tipo de requisitos que debe reunir la ley o el decreto de creación de un organismo descentralizado, entre los cuales cabe destacar denominación, domicilio legal, patrimonio y otras aportaciones que podrá recibir; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general; facultades y obligaciones del propio órgano de gobierno; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

B) Empresas de participación estatal

En este rubro quedan agrupadas todas las sociedades mercantiles de Estado, entre las que debemos incluir a las sociedades nacionales de crédito, con el señalamiento de que éstas son objeto de un tratamiento jurídico especial, consagrado en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) del 14 de enero de 1985.

Asimismo, conviene señalar que la LFEP ya no hace referencia a las anteriormente llamadas "empresas de participación estatal minoritaria". Este cuerpo normativo sólo controla las aportaciones públicas de capital minoritario a empresas "mayoritariamente" privadas. Por esta razón, cuando la ley se refiere a las empresas

de participación estatal, debe entenderse que esta participación es mayoritaria, lo que hace que la empresa sea pública.

Estas empresas son, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la LOAPF: las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo organizaciones nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en las que:

- I. El gobierno federal o alguna(s) entidad(es) paraestatal(es) aporte o sea el propietario de más del 50% del capital social;
- II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o
- III. Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las sociedades nacionales de crédito son las sociedades de Estado que tienen a su cargo, de manera exclusiva, la prestación del servicio público de banca y crédito, de conformidad con lo previsto por la ley (LRSPBC).

Las sociedades nacionales de crédito son, en los términos del artículo 9º, instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tienen duración indefinida y domicilio en el territorio nacional. Están creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la ley correspondiente (LRSPBC).

Las sociedades nacionales de crédito pueden ser instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo. Las primeras prestan los servicios tradicionales de banca y crédito, que detalla el artículo 30 de la LRSPBC, bajo un criterio de operación comercial, sin descuidar los superiores intereses del servicio público.

Las instituciones de banca de desarrollo realizarán, además, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones previstas por la ley y su correspondiente ley orgánica.

En efecto, la banca de desarrollo debe contar con una ley orgánica, para cada una de las instituciones del sector. Asimismo, estas instituciones bancarias operan en sectores determinados de la economía nacional, considerados sujetos prioritarios de crédito preferencial.

La banca de desarrollo deberá observar un principio de especialidad, misma que será determinada por la ley orgánica de cada banco... el principio de especialidad caracteriza a la banca de desarrollo pues su finalidad no es realizar operaciones bancarias por sí mismas, como en el caso de la banca múltiple, sino fungir como instituciones de intermediación financiera con el propósito de apoyar el desarrollo del sector de la economía nacional que le encomienda su propia ley orgánica.⁶⁶

Las sociedades nacionales de crédito son las únicas entidades paraestatales que, no siendo organismos descentralizados, desarrollan una actividad estratégica, en los términos del párrafo 5º del artículo 28 constitucional, constituyendo, por lo mismo, una excepción al principio consagrado en el artículo 14 de la LFEP.

C) Fideicomisos públicos

El artículo 47 de la LOAPF determina que son fideicomisos públicos aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado.

La regulación que la LFEP hace de los fideicomisos públicos permite distinguir, dentro de esta categoría de entidades, a dos grandes tipos:

- I. Los que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, y
- II. Aquellos que carecen de esta estructura y que, en consecuencia, funcionan auténticamente como un "patrimonio de afectación".

⁶⁶ Osornio C., Francisco Javier, "Concepto de banca de desarrollo. Comentario", *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM, 1986, p. 193.

Los primeros quedan sujetos al control establecido en la LFEP (artículo 40), los segundos por tratarse de operaciones financieras quedan bajo la vigilancia especial de la SHCP.

3. *Dirección de las entidades del sector paraestatal*

Ya hemos mencionado que existen distintos tipos de entidades paraestatales, que guardan entre sí diferencias estructurales importantes. Sin embargo, la necesidad de introducir principios de organización común, para el conjunto del sector paraestatal, llevó al Ejecutivo de la Unión a definir una serie de estructuras y funciones comunes que se aplican igualmente a todas las unidades que regula, a pesar de que su naturaleza jurídica sea diferente.

Una importante estructura que recibe un tratamiento relativamente uniforme en las distintas disposiciones jurídicas es justamente el "órgano de gobierno" de las entidades paraestatales.

En este sentido, se entiende que son órganos de gobierno los consejos de administración, las juntas de gobierno, las juntas administrativas, juntas directivas, comités técnicos y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la administración pública paraestatal.⁶⁷

En consecuencia, por órgano de gobierno se designa a todo aquel cuerpo colegiado que dirija las actividades de entidades de la administración pública paraestatal.⁶⁸

Como puede observarse, estos órganos de gobierno han recibido diferentes denominaciones, que han obedecido a las más variadas razones, y no siempre es fácil explicar por qué algunos están organizados como consejo de administración, otros como junta de gobierno, o junta directiva. De ahí la conveniencia y utilidad de emplear un solo término que designe genéricamente a todos los cuerpos colegiados que se encuentran al frente de una entidad paraestatal.

La organización de los distintos cuerpos que desarrollan las funciones de los órganos de gobierno siguió, en un periodo inicial, de alguna manera, la estructura y las funciones de los consejos de administración de las sociedades mercantiles.

⁶⁷ Ver el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal, *D. O.* 19 de mayo de 1983.

⁶⁸ *Cfr.* Osornio C., Francisco Javier, "Órgano de gobierno", en *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1987, t. III, pp. 2297 y ss.

Sin embargo, es importante recordar que los consejos de administración cumplen las funciones del director general en aquellas sociedades mercantiles administradas, no por una sola persona (administrador único), sino por un cuerpo colegiado.⁶⁹

En realidad el órgano de gobierno no es el administrador de una entidad paraestatal. Esta función corresponde al director general, presidente u órgano equivalente. El órgano de gobierno de la entidad es el órgano supremo de la entidad. La gobierna y no la administra. En consecuencia, las funciones del órgano de gobierno se aproximan más a las que, en las sociedades mercantiles, desempeñan las asambleas de accionistas.⁷⁰

Este carácter de órgano supremo de la entidad paraestatal, que corresponde al órgano de gobierno, destaca del análisis de su ámbito competencial que delimita el artículo 58 de la LFEP: "Artículo 58. Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables."

Esta enumeración resulta muy amplia, y entre las muy importantes atribuciones del órgano de gobierno podemos destacar las relacionadas con el establecimiento de las políticas generales de producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; aprobar los programas y presupuestos de la entidad; fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad, con excepción de aquellos determinados por acuerdo del Ejecutivo Federal; aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad, con créditos internos y externos; aprobar anualmente los estados financieros de la entidad y autorizar su publicación; aprobar la estructura básica de la organización de la entidad; analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general.

La definición de este amplio ámbito competencial de los órganos de gobierno obedece al propósito expreso de la propia ley de

⁶⁹ La Ley General de Sociedades Mercantiles establece, en este sentido:

"Artículo 142. La administración de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad."

"Artículo 143. Cuando los administradores sean dos o más, constituirán el Consejo de Administración."

⁷⁰ La LGSM establece, en su artículo 178 que: "La asamblea general de accionistas es el órgano supremo de la sociedad; podrá acordar y ratificar todos los actos y operaciones de ésta y sus resoluciones serán cumplidas... por el administrador o por el consejo de administración."

asegurar la autonomía técnica de las entidades paraestatales, los cuales cuentan además, con autonomía orgánica.

Este es el sentido del artículo 11 de la Ley: "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas."

De esta manera, el texto de la ley expresa un principio fundamental de la organización de la administración paraestatal o descentralizada, que es, precisamente, el principio de la autonomía técnica y orgánica de las entidades descentralizadas, como un requisito indispensable para el cabal cumplimiento de su objeto social.

A propósito de las características de las entidades de la administración descentralizada, Gabino Fraga explica, recogiendo la opinión de Buttgenbach, que: "La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía".⁷¹

En el régimen de descentralización, expone más adelante el propio Fraga, los funcionarios y empleados (servidores públicos) que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos, propios de una relación subordinada.

Además del órgano de gobierno, las entidades paraestatales cuentan con un director general, quien funciona como el administrador único de la empresa. Este servidor es designado en los términos establecidos por la ley o decreto de creación de la entidad, o por sus estatutos, según sea el caso.

Cabe mencionar que en la mayor parte de los casos es al presidente de la República a quien corresponde nombrar y remover al director general de las entidades paraestatales. Este es el caso de las entidades de mayor importancia. Existen, sin embargo, excepciones importantes a esta costumbre general: las universidades públicas que gozan de autonomía, mismas que por disposición expresa de la LFEP no están sujetas al control que ella misma define.

Este último es un caso interesante pues el artículo 3º constitucional el que consagra este principio de autonomía, configurando,

⁷¹ *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 203.

de esta manera, un régimen jurídico especial, que sólo es aplicable a esta clase de universidades.⁷²

Este principio de autogobierno en realidad debería actuar en todo el sector paraestatal y no constituir un régimen de excepción del que sólo las universidades son beneficiarias. Más adelante comentaremos el tipo de relaciones que guarda el Ejecutivo de la Unión con las entidades paraestatales y la forma en que ésta incide en su autonomía técnica y orgánica.

De conformidad con lo establecido por la LFEP, los organismos descentralizados estarán administrados por un órgano de gobierno, que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y su director general (artículo 17).

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco, ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Este cuerpo colegiado estará presidido por el titular de la secretaría que tenga a su cargo la coordinación del sector, o por la persona que éste designe (artículo 18).

Más adelante el propio dispositivo legal establece que el cargo de miembro del órgano de gobierno de una entidad es estrictamente personal y no puede desempeñarse por medio de representantes. Asimismo, se precisa que las personas que ejerzan estos cargos deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos, en relación con la esfera y competencia de la dependencia o entidad a que pertenecen (artículo 9º).

Es decir, que los miembros de los órganos de gobierno deben ser servidores públicos de alto nivel (son, en su mayor parte, servidores de la administración pública centralizada), sus encargos los deben desempeñar de manera personal y directa y, en su carácter de miembros del órgano de gobierno de una entidad, deben pronunciarse en su carácter de servidores de la dependencia o entidad a la que representan (artículo 9º., 2º. párrafo). Esto es, que no actúan como servidores de la entidad sino que conservan su carácter de servidores centrales, función que implica el ejercicio de facultades de autoridad.

Además de la presencia del coordinador de sector, con carácter de presidente del órgano de gobierno de la entidad, en este cuerpo colegiado participan representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Estas

⁷² En efecto, el artículo 3º constitucional prescribe: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas,"

secretarías, en su carácter de dependencias de orientación y apoyo global, deben contar con representantes en absolutamente todos los órganos de gobierno de las entidades del sector paraestatal sometidas al control de la LFEP (artículo 9º).

De conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de este mismo precepto, los representantes de la SHCP y de la SPP deben asegurarse de llevar al seno de los órganos de gobierno las políticas de que son responsables, en materia de financiamiento, planeación, programación y presupuestación.

4. Relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales

Las entidades paraestatales forman parte de la administración pública federal. Integran el nivel descentralizado de esta estructura administrativa.

Por su parte, el Ejecutivo de la Unión es el jefe de la administración pública federal. Sin embargo, el carácter descentralizado de las entidades paraestatales hace que estas no dependan jerárquicamente del presidente de la República.

Las entidades paraestatales desarrollan una función propia del Estado. A través de ellas, el Estado materializa sus responsabilidades en materia económica y desarrolla las actividades estratégicas y prioritarias que le encomienda el párrafo 4º del artículo 28 de la Constitución.

Es importante subrayar que el objeto social de muchas entidades paraestatales consiste en explotar o administrar bienes y recursos de dominio directo y exclusivo de la nación.

Las entidades paraestatales tienen personalidad jurídica distinta a la del Estado, y por esta razón no participan con él en el ejercicio de la fuerza pública.

Esta serie de elementos definen un marco conceptual y operativo de la empresa pública muy complejo. El tratamiento jurídico de la empresa pública debe conjuntar elementos de regulación de una actividad pública, la satisfacción de las necesidades de prestación de un servicio público, así como las garantías que requiere la explotación de bienes y recursos nacionales, en un marco de autonomía técnica y orgánica.

En definitiva, las entidades paraestatales son personas jurídicas de derecho público que desarrollan actividades estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional, que le corresponden al Estado, en un marco de autonomía técnica y orgánica.

Gabino Fraga plantea, en términos generales, la problemática de dichas entidades: "las entidades paraestatales forman parte muy importante de la descentralización administrativa, en la vertiente de descentralización por servicio".⁷³

La descentralización —explica el maestro Fraga— consiste en confiar la realización de algunas actividades o funciones propias del Estado a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía. La naturaleza técnica de estas actividades o funciones obliga a la administración a sustraerlos de la competencia de las dependencias centralizadas y a encomendarlos a instancias con la capacidad técnica y con la flexibilidad orgánica necesarias para atenderlos.

Dichas instancias son entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios; que cuentan con autonomía técnica y orgánica que les permite cumplir eficazmente con las funciones que les han sido encomendadas.

La autonomía técnica consiste en que las entidades paraestatales no estén sometidas a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a las dependencias centralizadas.

Por su parte, la autonomía orgánica consiste en la existencia de una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado, que se le puede oponer a éste y que cuenta con un ámbito competencial propio determinado por un instrumento jurídico, que debe respetar la propia administración pública.

Las características y funciones de la empresa pública determinan las modalidades de las relaciones que se establecen entre la empresa pública y el Ejecutivo de la Unión.

En este sentido vale la pena insistir en dos puntos: la empresa pública debe operar en un marco de autonomía de gestión y, por otra parte, esta autonomía no puede implicar la ausencia de vínculos jurídicos entre la administración centralizada y la paraestatal.

Asimismo, es conveniente subrayar que este vínculo nunca puede ser de jerarquía. De ser así, en realidad la empresa pública no formaría parte de una vertiente administrativa de descentralización.

Desde el surgimiento del sector paraestatal, el gobierno federal se ha dado a la labor de ensayar distintos esquemas de control y

⁷³ *Derecho administrativo, loc. cit.* En este punto seguiremos el pensamiento del maestro Fraga.

supervisión de la actividad de la empresa pública, con el propósito de asegurar el adecuado cumplimiento de sus objetivos.⁷⁴

Actualmente existe definido un sistema de relaciones entre el Ejecutivo Federal y la administración paraestatal, que comprende diversos aspectos funcionales y operativos, entre los cuales se señalan los derivados del Sistema Nacional de Planeación, los derivados de la actividad presupuestal, y los que resultan del sistema de control de gestión; todos ellos enmarcados en el esquema de coordinación sectorial, descrito más arriba.

De conformidad con el esquema de coordinación sectorial, todas las entidades paraestatales han quedado agrupadas bajo alguno de los sectores administrativos que encabezan cada una de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal.

De esta suerte, el presidente de la República no establece relaciones formales con ninguna entidad paraestatal. Todas ellas se relacionan con aquél por conducto de la dependencia coordinadora de su sector. Corresponde al Ejecutivo Federal determinar, mediante un acuerdo, el agrupamiento sectorial de las distintas entidades.⁷⁵

La LOAPF establece los principios generales que norman la organización sectorial que vincula la administración central con la paraestatal. Entre los principios más importantes de esta regulación podemos destacar los siguientes:

Se define la participación permanente y global de las dependencias de orientación y apoyo global en sus respectivos ámbitos competenciales:

⁷⁴ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez proponen una periodización de la evolución de la regulación de la empresa pública en México, bajo el siguiente esquema: Un primer periodo de crecimiento coyuntural (1925-1946), un segundo periodo en el que se establecen mecanismos de control (1947-1958), y un tercero caracterizado por la creación de sistemas para la planeación y el control, dividido, a su vez, en dos etapas, la primera de planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado (1959-1976), la segunda de planeación y control ligados a los objetivos de los programas de gobierno, en un modelo descentralizado o sectorial (a partir de 1977). En *Las empresas públicas en México*, México, M. A. Porrúa, 1983, p. 36 y ss.

⁷⁵ En este sentido, el artículo 48 de la LOAPF prescribe: "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Art. 50. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

Además de esta intervención de carácter global, que conoce de aspectos generales, las dependencias, en su carácter de coordinadoras de sector, deberán asegurar la aplicación concreta y específica de esas políticas generales en la programación y operación anual de cada una de las entidades agrupadas bajo su sector.

Asimismo, el coordinador de sector debe vigilar la elaboración de programas institucionales (a cargo de las entidades que determine el Ejecutivo de la Unión), así como la adecuación de la programación anual de las entidades a las políticas y objetivos consagrados en el programa sectorial, de mediano plazo correspondiente.

En este sentido, el párrafo 2º del artículo 49 de la LOAPF establece:

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

De esta manera, las actividades de las entidades paraestatales quedan sujetas a los procedimientos de control establecidos en las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo que se refiere a la estructuración del esquema de coordinación sectorial, y a la Ley de Planeación, en lo que se refiere a la participación de las entidades paraestatales en el sistema.

En este sentido, la Ley de Planeación precisa que el acatamiento de las normas, políticas y programas de la planeación nacional obligan a las entidades paraestatales bajo las modalidades que exija su propia naturaleza y estructura jurídicas. La incorporación de las entidades a la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es una responsabilidad del coordinador de sector correspondiente.⁷⁶

⁷⁶ Ver artículo 9º de la LP.

En esta responsabilidad, corresponde al coordinador de sector "coordinar el desempeño de las actividades que, en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en su sector". Asimismo, deberán vigilar que las entidades de su sector conduzcan sus actividades conforme al PND y a los programas sectorial e institucional correspondientes, y verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos (artículo 16 LP).

Por su parte, las entidades paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales; elaborar su respectivo programa institucional, cuando así lo determine el Ejecutivo Federal, así como elaborar sus programas anuales de actividades en los que deberán asegurar la ejecución de los planes sectoriales e institucionales que correspondan (artículo 17 LP).

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal determina la sujeción de las entidades de la administración paraestatal a los mecanismos de control presupuestal que establece la Ley, por considerar que estas entidades ejercen gasto público federal.

Conviene recordar que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia administrativa encargada de aplicar esta Ley, por lo que su acción de control alcanza la programación presupuestal del sector paraestatal.

Por último, la LFEP establece una serie de principios y mecanismos que coronan esta intervención del Ejecutivo Federal en las entidades paraestatales.

A pesar de que el artículo 8º de la Ley consagra el principio de la autonomía de gestión de las entidades, la participación en el órgano de gobierno (que la ley confiere a las dependencias de orientación y apoyo global, a las coordinadoras de sector y, en general, a todas las dependencias cuyas funciones estén relacionadas con las actividades de las entidades), hace que en realidad las entidades sean dirigidas por la administración central, con principios y normas que rigen la actividad de la administración centralizada.

Estos mecanismos de control producen que el esquema de des-

centralización y el requisito de la autonomía de gestión se vean considerablemente reducidos.

Si a esto aunamos el hecho de que es el presidente de la República y, en casos de menor importancia, el coordinador de sector, quien nombra y remueve al director general u órgano equivalente de la entidad, entonces resulta que la descentralización y la autonomía de las entidades paraestatales sólo son un propósito del legislador y un principio reivindicado por la doctrina.

La autonomía de gestión es un requisito indispensable para permitir que las empresas tengan el dinamismo y la capacidad de respuesta —en atención a sus condiciones específicas de operación— necesarias, para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA MEXICANA

La empresa pública mexicana tiene a su cargo una gran responsabilidad. Se trata de una responsabilidad pública. Por ello es indispensable asegurar su óptimo funcionamiento.

Definitivamente el lucro no es un objetivo de la empresa pública. Pero la eficaz administración, la elevada productividad, la gestión correcta de los procesos productivos y administrativos, así como el alto desarrollo tecnológico, son elementos que deben estar presentes en toda empresa estatal.

La naturaleza pública de las funciones a su cargo, así como de los recursos que administra, hacen necesaria la supervisión estatal de la operación de sus empresas.

Sin embargo, el esquema actual confunde supervisión con administración, control con subordinación. Esta situación hace que el esquema de relaciones del Ejecutivo Federal con las entidades paraestatales que definen las leyes de las entidades paraestatales; de planeación; de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, impide la adecuada supervivencia del funcionamiento de las empresas públicas y bloquee su eficaz administración.

La participación de servidores de la administración centralizada en los órganos directivos de las entidades descentralizadas subordina de hecho su operación a las políticas centrales y, además, cancela toda posibilidad de control y corrección, pues en última instancia ellos mismos son los responsables de la administración de la empresa que deben supervisar y controlar.

La participación de los servidores centrales en la empresa pública los convierte en juez y en parte de un proceso fundamental de control. Las dependencias centrales no deben administrar a las entidades paraestatales, sino supervisar su funcionamiento para asegurar el cumplimiento de sus fines.

El control de la empresa pública debe ser externo y comprender tanto la fase preventiva como la reparadora, y no cancelar toda posibilidad de control al participar directamente en la administración de la empresa.

Esto significa que el funcionamiento verdaderamente descentralizado de la empresa pública y la vigencia efectiva del principio de autonomía de gestión no son sólo requerimientos doctrinales, sino elementos indispensables para el adecuado funcionamiento de la empresa pública.

CONCLUSIONES

El Poder Ejecutivo Federal se deposita, en nuestro país, en una sola persona que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este órgano del Estado asume las funciones correspondientes a la jefatura del Estado, a la jefatura del gobierno y a la jefatura de la administración pública federal.

La administración pública es la estructura orgánica que auxilia al Ejecutivo en el desarrollo de sus responsabilidades constitucionales y legales.

La administración pública federal no constituye un bloque homogéneo ni uniforme de estructuras. Al contrario, está integrada por instituciones que se pueden agrupar en dos grandes niveles: la administración centralizada y la paraestatal.

En el primer caso encontramos secretarías de Estado y departamentos administrativos. En realidad entre estas dos categorías de dependencias administrativas no existe diferencia alguna. Las dependencias del Ejecutivo guardan con él una vinculación jurídica que está determinada por el principio de relación jerárquica, lo que las subordina a los poderes de mando, de nombramiento y de supervisión, entre otros, que sobre ellas ejerce el presidente de la República.

La administración paraestatal está integrada por una diversidad de categorías de entidades, todas ellas con personalidad jurídica (salvo el caso de los fideicomisos), patrimonio propio y objetos

de un régimen de autonomía técnica y orgánica que las aleja de la subordinación jerárquica del Ejecutivo de la Unión.

En todo caso, los vínculos jurídicos que se establecen entre la administración centralizada y la paraestatal les permite actuar con uniformidad de dirección y sentido, en los términos de la política y directrices que fija el presidente de la República.

Para tales efectos, el Ejecutivo se respalda en instrumentos como el Sistema Nacional de Planeación, el sistema de administración presupuestal, así como el de control de la gestión administrativa, mismos que comprenden la acción, tanto de la administración central como de la paraestatal.