



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS EMPRESAS DE
PARTICIPACIÓN ESTATAL
EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARTHA ZURITA IZQUIERDO

MÉXICO
1966



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis Padres:
Sr. Emiliano Zurita Carvajal y
Sra. Ma. Cristina I. de Zurita.
Como un testimonio de amor y gratitud.*

A mi Hermana

Zoila

Con la plenitud de mi reconocimiento a su abnegación y cariño.

A mis Hermanos

*Cristina, Diego,
Nabor y Concepción*

Con mucho cariño

A Alfredo

*Por su constante estímulo
para lograr mi meta.*

Respetuosamente

*Al Maestro Alfonso Nava Negrete
Con mi agradecimiento.*

- INTRODUCCION -

Un principio casi unánimemente admitido, tanto en los países eminentemente socialistas, como en aquellos en que la democracia se practica en toda su amplitud, es el de la intervención del Estado en el campo económico, por ser ésta un factor determinante en el progreso de los mismos.

Nuestra nación ávida de superación en todos los aspectos vitales, no podía quedar al margen de las ideologías y prácticas, tendientes a un mejoramiento común.

Es por esto que, en los últimos tiempos, ha venido actuando dentro del terreno reservado, anteriormente, sólo a los particulares.

Esta actuación se ha hecho sensible en diversas formas; tales como el fomento, vigilancia y restricción - de ciertas actividades del sector privado, mediante actos y leyes que así lo determinan; o bien sustituyéndolas total o parcialmente creando en algunos casos, sus propias empresas para la producción de bienes de consumo, la explotación de recursos naturales, etc., y en otros; uniéndose con este objeto a los particulares, en la constitución de empresas de participación estatal.

El incremento que este tipo de instituciones ha adquirido en nuestro medio y la influencia de sus actividades en el desarrollo económico de nuestra patria, nos ha impulsado a su estudio el cual realizaremos viéndolas-

en razón de lo establecido acerca de ellas, en la doctrina y legislación mexicanas, remontándonos previamente a sus orígenes, en las diversas legislaciones extranjeras.

Las empresas de participación estatal adolecen lo reconocemos, de algunos defectos más impugnables, la mayoría de las veces, a personas impreparadas o irresponsables, que a ellas en sí. No obstante, pensamos -- que en la práctica se irán eliminando, hasta hacer de la empresa de participación estatal una forma más funcional que loare alcances no efectuados, por otros medios como la concesión o la descentralización, por ejemplo, llegando a ser finalmente, un instrumento eficaz para la realización total de la política económica de nuestro Gobierno.

CAPITULO I

EL ESTADO EN LAS EMPRESAS ECONOMICAS.

- a).- *Empresas de Economía Mixta.*
- b).- *Su Origen, Desarrollo y Concepto.*
- c).- *Problema de su Terminología:*
 - 1.- *En la Doctrina y Legislación Extranjera.*
 - 2.- *En el Derecho Administrativo Mexicano*

A medida que avanza el grado de civilización de un país aumentan las necesidades e intereses de su población los cuales ya no pueden en un momento dado, ser satisfechos por la sola acción de los individuos y la sociedad. Es entonces que el Estado ve acrecentadas sus atribuciones, ya que a sus fines clásicos que son los de: mantener y proteger su existencia, como entidad soberana y el de conservar el orden material y jurídico, se agrega otro más: el de realizar el bienestar común. Esta última finalidad es llevada a cabo por el Estado, mediante un cúmulo de prestaciones y servicios útiles a la generalidad y la promoción de todo cuanto sea de interés colectivo.

De esta manera a sus tareas habituales de naturaleza jurídico y política, el Estado asume la ejecución de otras tareas, operaciones y labores de distinta naturaleza, indispensables, para dar una más adecuada satisfacción para necesidades sociales. Estas nuevas actividades estatales son de carácter económico y le permiten tener cada vez más ingerencia, en las esferas de acción de los particulares, lo cual le ha dado origen a la cre-

ción de instituciones con intereses económicos, en las que él interviene, en menor o mayor grado.

La creación de estas nuevas entidades de naturaleza económica por parte del estado, o su participación en ellas, es consecuencia de la tendencia intervencionista de los estados modernos, cuya mayoría sigue los lineamientos de la doctrina estatista, predominante en estos últimos tiempos y la cual se pronuncia por una intervención cada vez mayor del Poder Público en el campo económico, que sustituya la acción de los individuos, -- por ser esta, insuficiente, para la satisfacción de las necesidades colectivas y para que además, corrija la desigualdad de las clases que son consecuencia del libre -- juego de las leyes económicas, con el objeto de conseguir la armonía y el orden social. Por estas razones -- según esta doctrina, el Estado debe, mediante normas reguladoras, evitar los inconvenientes que origina, esta -- libertad e intervenir en la vida económica organizándose en la misma forma que los particulares en empresas económicas que sean explotadas con los mismos principios mercantiles que rigen para las privadas y que tengan por objeto la producción de bienes de consumo y la prestación de servicios, para la colectividad lo que trae como consecuencia una mejor distribución de estos bienes y una -- baja de precios en la prestación de servicios.

Contraria a los ideas estatistas y a la nueva-organización pública en empresas económicas, es la doctrina individualista, según la cual el Estado es un mal-administrador de las empresas pues carece de una organización adecuada que le permita realizar actividades pertenecientes a los particulares, además de esta falta de-

adecuación orgánica no cuenta con personal técnicamente preparado para el negocio lucrativo, careciendo de interés personal base del desarrollo de la empresa económica y que la multiplicación de éstas por parte del Estado restringe la libertad individual. "El día que la administración de las cosas esté en las mismas manos -- que el gobierno de los hombres, el día que el Estado -- sea el gran repartidor de víveres y distribuidor del -- trabajo, la libertad no será más que una palabra vana." (1).

La mayoría de los estados modernos, aún los -- de franca tendencia democrática liberal, siguen los lineamientos de la doctrina estatista, en menor o mayor -- grado, desde el intervencionismo de estado, en el que -- se respeta con gran amplitud la acción individual, hasta el socialismo de estado que pugna por una concentración y socialización de todos los medios de producción. De acuerdo con su concepción actual el Estado, carece -- del interés personal predominante, en las actividades -- privadas, pero tiene un interés mayor: el de elevar el nivel de vida de la comunidad ya que siendo él, la asociación más amplia y mejor organizada es el que más adecuadamente puede satisfacer las necesidades de la colectividad.

Las atribuciones que doctrinariamente se han -- dado al Estado para intervenir, en la esfera de acción -- de los particulares, han sido clasificadas en las tres -- siguientes categorías:

- a).- Actividades del Estado para reglamentar -- la actividad privada.

1.-

James, *Les Formes des entreprises*, Pág. 407.

b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de esa misma actividad.

c).- Atribuciones del Estado para sustituir-total o parcialmente las actividades de los particulares o para combinarse con ellas, en la satisfacción de las necesidades colectivas.

a).- El Estado actúa regulando jurídicamente la actividad privada coordinando sus intereses, con el fin de mantener el orden jurídico, limitando para esos propósitos, la acción de los particulares de clarándolos casos en que es lícita o ineficaz; suple la voluntad, en las relaciones jurídicas en los casos en que no ha sido expresada; previene la violación de derechos o intereses y provee a la represión de actos punibles y la reparación de los que originan daños y perjuicios. Lo cual es llevado a efecto mediante leyes supletorias, represivas o bién por leyes impositivas y preventivas o por ambos tipos, esto es según la tendencia a seguir por el Estado ya que sea individualista o estatista.

b).- Con el propósito de mantener el orden social, el Estado tiende a coordinar los intereses individuales por el interés público o fin de mantener el orden jurídico siguiendo una política proteccionista dictando en este caso, leyes de esa índole, para el establecimiento de nuevas industrias, o para el desarrollo de actividades agrícolas, con subvenciones o tarifas proteccionistas, etc., restringiendo de esta manera la libertad individual, con el objeto de mantener el orden económico; y además estableciendo un régimen de política que proteja los derechos ajenos.

c).- Es en esta última categoría de atribuciones estatales donde la intervención se ejerce de una manera mas radical, in

terviniendo más enérgicamente en las actividades privadas. Por la necesidad que tiene el Estado de allegarse medios económicos para sus sostenimientos y por la de -- crear los medios adecuados para poder realizar otras --- atribuciones, se substituye a veces totalmente a la ac-- tuación de los particulares creando empresas que el ex-- ploto y maneja directamente prohibiendo el manejo y ex-- plotación de estas a las personas privadas, atribuyendo- los sólo en su favor, mediante la creación de monopolios originándose así, un sistema de economía centralizada, -- opuesto a la libre concurrencia. Contribuye a la forma ción de ese sistema la falta de medios adecuados, por -- parte de los particulares para la explotación de la em- presa, o bien, porque esta no sea comercialmente lucrati va. El Estado puede también, actuar lucrativamente, -- con un fin de conservación o defensa o seguir una políti ca de interés nacional en el dominio económico interna- cional.

Se substituye el Estado parcialmente a la ac-- tuación de los particulares en aquellos casos en los que otorgando crédito o subvenciones, a las empresas priva-- das que tienen un interés público actúa dentro de ellas-- en calidad de socio minoritario. La intervención esta- tal en esta forma ocurre cuando los particulares care-- cen de recursos, para la total realización de las empre- sa y esta representada un gran interés nacional.

La actividad estatal se combina con la privada de una manera paralela en aquellos casos en que persi--- guiendo la misma finalidad actúan en forma separada, ca do de las empresas incorporadas que colaboran prestando un servicio público sino solo realizan actividades de --

interés general, las cuales no constituyen, por esto, un servicio público sino solo realizan actividades de utilidad colectiva pudiendo citar como ejemplo: las Cámaras de Comercio é Industria, las Instituciones privadas de Educación, las de Beneficencia, etc.

La actuación del sector privado y el Estado es concurrente, cuando ambos se asocian para la realización de una finalidad estatal, es el caso de las instituciones Nacionales de Crédito, que tienden a la realización de finalidades estatales con la participación de los particulares.

a).- *Empresas de Economía Mixta.*- en los últimos tiempos el Estado adopta una forma de actuación en la que ésta se combina con la privada, para la creación de empresas económico jurídicas las cuales son el resultado de diversas causas: el desarrollo de la Industria y Comercio, el constante intervencionismo de Estado apremiado por las grandes necesidades colectivas y los impulsos frenéticos de lucha social, en un esfuerzo gubernamental para mantener la armonía y el orden social han requerido la formación de empresas, en las que el Estado y los particulares combinan sus recursos, para intensificar la producción nacional al mismo tiempo que los particulares obtienen beneficios de estas nuevas formas de actividad que genéricamente se denominan *Empresas de Economía Mixta, Servicios Públicos Comerciales e Industriales o Empresas de Estado.*" (2).

En estos entes hoy colaboración recíproca del Estado y del sector privado.

2

Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 2a. Edición Pág. 676.

Se caracterizan por su estructura financiera y por su organización de carácter comercial y porque, la intervención estatal presenta en ellos diversas modalidades, algunas veces se traslada el ente del campo del Derecho Privado al de Derecho Público otras sus funciones se transforman en públicas y por lo común en la mayoría de los casos el Estado desciende a la calidad de accionista u obligacionista.

Para algunos juristas este nuevo tipo de empresas es empleado por el Estado, para contrarrestar las desventajas encontradas al sistema de Concesión, del que se ha dicho paraliza la evolución de las condiciones del servicio público y los de explotación industrial y comercial, no permitiendo su adaptabilidad a las necesidades que debe satisfacer, y que además mediante él, queda mejor satisfecho el interés lucrativo del concesionario -- que el interés general. En algunas ocasiones el Estado erige la forma de Economía Mixta con preferencia a la de Concesión a fin de dar a la Administración un medio de control y dirección más eficaz, evitando la prestación directa del servicio bien sea por el Estado o por personas autárquicas, en cuyo caso deja a la satisfacción de esos intereses generales un medio de gestión más comercial o industrial, menos administrativo (3).

Para otros autores estas empresas son el resultado de la transformación que sufre la Concesión que por la difícil situación financiera del concesionario, éste le da al Estado participación en la empresa cuando le ha otorgado créditos, determinándose por eso nueva situación un mayor control por parte del Estado en la gestión del concesionario.

³ Benjamín Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, Tomo II Pág. 196.

b).- *Su Orígen, Desarrollo y Concepto.* -
A través del estudio del desenvolvimiento de las entidades mixtas veremos las causas que han originado su surgimiento, el objeto para el que han sido constituidas u su concepto jurídico económico, en la actualidad.

Estas instituciones han sido producto de un -- constante proceso evolutivo, por el que han adquirido la configuración con que ahora se les conoce. Siguiendo el estudio que de ellos hace, Julio Rodríguez Arias, en su libro "La sociedad de Economía Mixta", expondremos -- los hechos que se han considerado como el origen de la -- colaboración estatal, en actividades económico privadas: Durante el siglo XV u XVI se encuentra un principio de -- actuación de la Entidad Pública con los particulares, -- por la creación de los bancos en las ciudades italianas, en los que el Estado ejercía funciones de control, dirección y garantías; en la edad media se constituyeron grandes compañías como la de Occidente y la de los Indios -- Orientales, dedicadas a la navegación y al comercio, como consecuencia de los descubrimientos ultramarinos, donde participaban en estrecha alianza el Estado y los Particulares con objeto de la colonización y de la explotación de las tierras recién descubiertas. Estas compañías -- fueron el resultado del aporte patrimonial y financiero del Estado, en unión con los particulares que se veían -- obligados a unir sus recursos, para el buen éxito de -- ellas ya que requerían cuantiosos capitales que los particulares por si solos no podían no se atrevían a aportar, por el riesgo que esto representaba. El Estado -- ponía gran empeño en sus buenos resultados ya que de estos dependían sus riqueza y su poderío y además, el dominio de las tierras conquistadas. Las compañías estaban organizadas bajo forma de sociedades por acciones, de --

las cuales son consideradas las primeras más importantes manifestaciones, y que fueron base del desarrollo mercantil, de los países de aquel entonces y del advenimiento de los grandes imperialismos económicos del presente, el Estado se reserva en ellas el derecho de vigilancia de manera que pudiera asegurar el éxito y la fidelidad de las compañías, a la misión que tenían encomendada: En estos casos no puede hablarse todavía de empresas de economía mixta en las que exista un vínculo jurídico entre el Estado y los particulares, pero se puede notar su régimen de cooperación económica patrimonial que no es privado ni público, pero que implica un antecedente del Régimen de Economía Mixta practicado, en la actualidad.

En época posterior la política expansionista - seguida por los Estados Europeos - dió lugar a la creación de sociedades en las que tomaban parte, capitales públicos y privados que tenían por objeto la realización de obras de gran trascendencia, como un ejemplo: la red de comunicaciones tanto nacional como internacionales, - a las que por su magnitud no hubieran podido hacer frente, ni Estado ni particulares, separadamente.

Durante la primera guerra mundial, como medio para resolver las dificultades que se presentaban, bajo sus efectos, se formaron empresas mixtas, que tenían por objeto la construcción de armas, elaboración de medicinas, etc. Las consecuencias acarreadas por la misma hacen que el Estado, en esos momentos críticos; siga una política de control y regulación, en la economía nacional, lo cual lo lleva a intervenir en actividades que -- hasta entonces habían sido del completo dominio privado -- participando financieramente, en empresas de particula--

res, para evitar la desaparición de industrias de interés nacional y para evitar también, que pasaran a manos extranjeras. Es así como los países, en tal apremiante situación, practican la economía mixta, para llevar a cabo su reorganización y su restructuración, logrando de esta manera proteger el interés general y ligar el interés particular, a la consecución de sus fines, entre otros, el resurgimiento nacional.

Desarrollo. - Con su configuración actual los empresas de economía mixta, son constituidas, por primera vez, en Alemania y su aplicación se ha extendido a otros países, tales como Bélgica, Suiza, Francia, Rusia, Italia, España, incluso Inglaterra no obstante su política de fuerte régimen liberal; y en países orientales y americanos, Japón China entre los primeros, Argentina, Estados Unidos de Norte América y México, entre los segundos. Haremos, en nuestro estudio, una breve relación histórica de su desarrollo, en estos países en los que han tenido un papel de gran importancia.

Alemania. - Las empresas constituidas al amparo del sistema de economía mixta, son utilizadas en este país por las Comunas, que, a causa de su restringimiento político tenían, en cambio, amplias libertades en el terreno económico, por lo que estas Entidades se asocian a los particulares, para la explotación de ciertas industrias, recurriendo a procedimientos de Derecho Privado, especialmente a las sociedades por acciones. Este método es usado más tarde por las Provincias y el Estado. En 1901 fué constituida en Essen la " Rheinisch Westphalishes Elektrizitätswerk, A. G." la cual aparece delineada con las formas y características que presentan en la actualidad.

En este país no existe un ordenamiento jurídico respecto a estas empresas, pues se han desarrollado en forma contractual, al amparo de instituciones de derecho privado, como las sociedades mercantiles y han surgido de hecho de acuerdo con las realidades sociales --- " Los problemas jurídicos no han detenido el desenvolvimiento de las sociedades mixtas alemanas encontrándose su explicación en la habilidad de sus estatutos y en el espíritu de conciliación de los participantes. (4).

La ley de finanzas del 8 de Mayo de 1930 y la de el 13 de Diciembre de 1933 regularon la participación del Reich, en estas empresas con el objeto de controlar sus inversiones, pero no reglamentaron este nuevo tipo social. La ley de Sociedades Anónimas de 1937, no admite la Sociedad Anónima de Estado, pero en uno de sus párrafos prescribe " los estatutos pueden conferir a determinados accionistas el derecho de enviar miembros al consejo de vigilancia, hasta un número total que no exceda de la tercera parte de los mismos " esta facultad es --- otorgada solamente a los tenedores de acciones nominativas, por lo que, según este sistema el Estado accionista puede reservarse, de acuerdo con los estatutos, el derecho de nombrar directamente, miembros del consejo de vigilancia y estos pueden designar el directorio. De acuerdo con estos lineamientos las Colectividades Públicas se han asociado con los particulares, siguiendo más---bién, un sistema de vigilancia y no directivo, dentro de las empresas que ambos constituyen.

Las empresas de economía mixta han tenido en -

⁴ Pierre Jolly, citado por Héctor Cámara, en Sociedades de Economía Mixta. Pág. 17.

Alemania las más variadas aplicaciones. La comuna de -
Strasburgo constituyó en 1895 la " Sociedad de Electrici-
dad ", la " Cía. de Tranvías ", la " Empresa de Gas ", -
etc. Las Comunas de Nuremberg, Colonia, y otras más, --
que siguieron este sistema, esto es por lo que respecta-
a las Colectividades locales, en cuanto al Estado alemán
también participa en este tipo de empresas, entre otras-
en la Rhin Main Danubio, que fué constituida con el obje-
to de unir al Mar del Norte y al Mar Negro a través de -
los ríos Rhin y Danubio, en el año de 1921, la Vereigte-
Untermehmungen, V. I. A. G., que es un medio por el cual
el Estado alemán participa como socio, en las empresas -
de electricidad, aluminio, metalúrgica, etc., más impor-
tantes en el país.

Bélgica.- Las sociedades de economía mixta no-
han estado sujetos a la legislación alguna sino que como
en la mayoría de los países, han surgido de acuerdo con-
las necesidades de la época y puestas en práctica sin --
previos estudios doctrinarios. Como en Alemania, fue-
ron las comunas las primeras Colectividades Públicas que
recurrieron a este tipo de empresas, por la autonomía --
que han tenido en el campo económico, unas veces por fal-
ta de capital para gestionar los servicios públicos y --
otras, para suplir la inactividad de los particulares, -
en algunos aspectos de la vida económica.

Han surgido, en este país otras empresas que -
no pueden ser consideradas dentro del tipo de losdecono
mía mixta, por ser sociedades comerciales intercomuna-
les, que no se constituyen con participación, de capita-
les privados, sino que son explotadas en común, por dos-
o más colectividades públicas, como éstas, hay otras so-

ciudades que por la carencia de regulación legal, han su ministrado formas especiales, que no encuadran dentro -- del tipo de sociedades mixtas a pesar de tener algunas -- afinidades, en esas sociedades hay participación de capi tal privado pero la gestión y dirección está en manos -- del Estado totalmente, existen también las llamadas Re-- gie Cooperatives, donde las corporaciones de rango diver so, se asocian con los particulares a fin de prestar ser vicios de interés general.

A la formación de empresas de economía mixta - en este país, ha influido la ideología belga, respetuosa de la libertad y propiedad individuales aceptando este - sistema como una transacción, entre los particulares y - el Estado, colaborando ambos sin detrimento de ninguno, - para la solución de sus problemas económicos, entre o--- tras se han formado:

" La Société Nationale des Habitations á Bon --- Marche ", a cuya creación contribuyó el Estado para su-- plir las inactividades de los particulares y con el obje to de resolver el problema de la vivienda. La S.A.B.E. N.A. empresa de navegación aérea, se constituyó con la - participación financiera del Estado. La S.N.C.I. " So-- cieté Nationale de Crédit a la Industrie ", que primaria mente fué de carácter privado, modificó en 1937 sus esta tutos, adquiriendo entonces, el Estado, preponderancia - en la dirección. En este país como hemos dicho, ha te nido muy amplia aplicación el sistema de economía mixta.

.. Francia en este país, surgen las empresas que- estudiamos, durante la guerra de 1914, cuando el Poder - Público tuvo conciencia de la necesidad de su actuación en la vida económico de la nación mediante la ayuda a la

iniciativa privada, por lo que a partir de entonces, las colectividades públicas han participado en numerosas empresas y fueron sancionadas numerosas leyes, para instaurar este sistema. Siguiendo el ejemplo de Alemania, por la ley de 16 de Octubre de 1919, con el objeto de utilizar la energía hidráulica, se consagró en Francia el acionariado de las colectividades públicas, ya que según el artículo primero " Nadie puede disponer de la energía de los mares, lagos y corrientes de agua cualquiera que sea su clase, sin una concesión o autorización del Estado " - por lo cual según el artículo décimo, la explotación de esos recursos debe ser considerada como una aportación es total, a las empresas privadas que explotan esa riqueza colectiva por lo que éstas deben entregar en retribución al Estado, las acciones correspondientes. De esta manera se constituyeron " Les Force Motrices del Rhin " L' Union Hydroeléctrique Americaine " y otras más.

Para hacer posible la constitución de empresas mixtas, para transporte de energía eléctrica, fué sancionada la ley del 11 de agosto de 1920 así se crearon la " Societé de Transpot d' énergie électrique du Nord " y la " Societé de Transport d' énergie électrique de l' Est ". En 1937 la industria aeronáutica se organiza bajo la forma de economía mixta, la cual ya ha sido nacionalizada. En el aspecto municipal el decreto de 1926 autorizó a las comunas a intervenir en actividades económico -- privadas, pues hasta entonces esas actividades eran limitadas por el Consejo de Estado. A partir de entonces -- las colectividades locales han participado en empresas industriales de interés público, en estos casos el Poder-Público ejerce un poder de control y concede o aporta ven tajadas especiales en su carácter de persona de derecho público. En la actualidad casi todas las empresas de economía mixta han pasado por completo, a manos del estado,-

en virtud de la nacionalización.

Suiza.- En este país la multiplicación de las funciones de la confederación cantones y comunas han obligado a estos a recurrir al concurso de la iniciativa, por darles una satisfacción más adecuada, estas " comunidades de intereses ", fueron coronadas por el éxito gracias a la adopción de un método diferente para la explotación de empresas públicas: la sociedad, que desde hace largo tiempo había resuelto, en la economía privada, los problemas económicos, financieros y técnicos de la coordinación e integración de intereses comunes. (5). Las colectividades públicas no han seguido un propósito político o doctrinal, sino solamente de carácter económico. En Suiza existe un gran respeto por la libertad de comercio, por lo que la intervención de los poderes públicos, en las empresas privadas se han debido siempre a demanda de los particulares, y participan en ellos para evitar que caigan en situaciones críticas, cuando su paralización crearía un perjuicio al público o cuando la realización del objeto de esas empresas sea de vital importancia para la nación y para el interés social, circunstancias que exigen que la iniciativa privada sea auxiliada por el Estado. En el año de 1936 la Nueva Ley de Sociedades fija las condiciones de actuación para las colectividades públicas, en las empresas industriales y regula su participación en ellas, ya que este nuevo tipo de empresas mixtas no había sido reconocido con anterioridad.

Aquí se ha aplicado el sistema mixto en muy diversos aspectos: el Estado ha intervenido para la restauración económica de la industria hotelera, en la " Socie-

5

Racine, mencionado por Héctor Cámara, opus citada.

tá *Fiduciaire Suisse pour l' Hotellerie* " en la " *Compagnie Suisse de Navigation, S. A.* ", en el " *Banque populaire Suisse* " etc. De la misma manera los cantones y las comunas han suscrito acciones en empresas privadas de navegación y ferrocarrileras.

Por medio de las empresas de economía mixta se ha llegado a una política conciliatoria entre el Poder Público y los particulares, que dejaban unidos para la solución de sus problemas y para satisfacción de sus intereses comunes; " en el código suizo el capital no da alente público el derecho de participar en una cierta medida en las utilidades de la empresa, sino la potencia pública que por ella se interesa, fundado en razones de bien general, favoreciendo la gestión y desarrollo, interviniendo en la gestión, para guiarla y controlarla -- por los intereses colectivos en juego ". (6)

Italia.- La participación del Estado en la economía del país se ha realizado en diferentes formas:

Primera.- Por inversiones directas que hace algún ministerio ejerciendo su presupuesto normal con fines de lograr elementos satisfactorios de necesidades de la propia secretaría.

Segunda.- Presupuestos autónomos manejados por algún ministerio con un fin determinado, son patrimonios de afectación entre ellos las ferrovias de Estado, correos y telégrafos. Cada uno de estos patrimonios son manejados por el correspondiente ministerio.

⁶

Lello Gangemi, *La società anonime miste*, Pág. 120.

Tercera.- Por medio de las llamadas Haciendas - autónomas que pueden ser manejadas tanto por el Estado como por los particulares, con gran parecido a las fundaciones porque pueden ser encomendadas a un particular o manejadas por aquél, tienen una función secundaria ya que no llenan una necesidad inmediata del Estado.

Cuarta.- Mediante la coparticipación del Estado en la constitución de empresas privadas.

Quinta.- Por medio de los llamados Entes Autónomos. (7).

Estos entes son los que interesan a nuestro estudio, son organismos creados por el Estado a los que dota de una personalidad jurídica, de patrimonio, órganos - de representación propios y de sus propios presupuestos, - son creados por medio de una ley orgánica y sus directivos principales son nombrados por el Estado. Están divididos en dos categorías: ente operativo y ente de gestión. Por medio de este último el Estado planea e impulsa la formación de empresas que van a producir bienes y - servicios para el mercado.

El ente de gestión tiene como ya dijimos personalidad jurídica y patrimonio propios, así como sus propios órganos de representación y tiene por objeto fomentar el desarrollo económico de la nación y para lograrlo ocurre a la formación de empresas que se encargan de la -

7

Clasificación mencionada por el Lic. Rodolfo Brena Torres, en su Proyecto de Ley, para el Control de los Organismos Descentralizados y de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas, México, D.F. Abril de 1962.

completa y correcta planeación de las actividades de las empresas operativas. Esas empresas creadas por los entes de gestión tiene la función de formar o financiar las empresas operativas que son generalmente sociedades anónimas en las que el Estado une sus recursos económicos a los del sector privado, pudiéndose considerar las empresas mencionadas como un puente entre el ente de gestión y la sociedad anónima operativa.

En Italia existen, por razón de sus amplias actividades, varios entes de gestión entre ellos el I.R.I. " Instituto de Reconstrucción Industrial " y el E.N.I. " Ente Nacional de Hidrocarburos ", éste tiene por objeto el desarrollo económico de todo aquello que tenga relación con el petróleo, con el gas, sus derivados y con las aguas térmicas aprovechables para fines energéticos. Estos entes tienen una doble característica, de Derecho Público, por las relaciones de creación, del ente de gestión hacia abajo y en sus relaciones con cualquier tercero, son simplemente personas de Derecho Privado. Estos son instrumentos de actuación del Estado para impulsar la producción de satisfactores de necesidades sociales, actuando con un criterio propio de los particulares despojándose de esta manera de su autoridad, participando como socio en unión con los particulares en las sociedades que de esta manera se constituyen.

Inglaterra.- Aunque contraria al intervencionismo de Estado en el terreno económico, el Estado se ha asociado a numerosas empresas, por así requerirlo el interés público, su intervención en la " Cunard Steamship " tuvo por objeto impedir que el trust americano del Océano la absorbiera quitándole su carácter nacional, por la misma razón el gobierno inglés intervino en la " Anglo Persian Oil

Company ", antes de la primera guerra mundial, y para asegurarse de la producción petrolífera, la " British Dyestuf Corp ", empresa de materias colorantes apoyada por el gobierno para competir con la industria germana; y la Imperial Air Ways Ltd., para la explotación de líneas aéreas.

El Estado al intervenir en su calidad de accionista ejercita sus derechos conforme al principio " The King can't wrong ", por el cual resulta la corona irresponsable, para esto realiza una construcción original por la cual se hace a la acción constar de dos partes: una -- que pertenece al Estado y que representa su participación en las utilidades y otra, perteneciente a la Administración, confiada a una especie de mandatarios llamados trustees, de tal manera el Estado inglés nunca aparece en la lista de accionistas, sino en su lugar están altos funcionarios que cumplen sus instrucciones.

Rusia.- El sistema de economía mixta no era conocido, en este país antes de la primera guerra mundial -- ni aún en los años 1917, 1921, etapa del comunismo integral, cuyo objeto era la destrucción del régimen burgués y la organización de la economía socialista. Ante el -- fracaso de los medios para conseguirla (socialización, nacionalización, municipalización de todas las ramas de la industria del país sin un método determinado), en el período denominado de la N.E.P. se hacen concesiones al capital privado y se reglamentan por decreto de 29 de Julio de 1921 las Sociedades por Acciones, " el capitalismo -- proscrito y perseguido durante años, como un sistema horrible desde el punto de vista nacional y moral, en cuanto su funcionamiento práctico, toma así revancha. Los -

experimentadores recurren a las instituciones consideradas a justo título, como la encarnación suprema del régimen capitalista" (8)

De esta manera se trata de atraer el capital extranjero como medio de reconstrucción de la economía soviética; y es entonces cuando se hace efectivo el decreto de 1920 constituyéndose sociedades de economía mixta en las cuales el gobierno participa en el capital o se le atribuyen acciones al Estado o a instituciones de él dependientes, como por ejemplo podemos citar el Banco de Comercio Ruso, Russe Film, etc., estas empresas fueron formadas con capital extranjero, en su mayoría: alemán, holandés, inglés, etc.

España.- Se han hecho múltiples ensayos del sistema de economía mixta entre otras causas, y especialmente, en los años de la segunda guerra mundial, con el objeto de poder subvencionar los gastos necesarios para la adquisición y producción de armamentos. El decreto del 22 de Julio de 1943 creó la empresa mixta "Construcciones Aeronáuticas, S. A." para fabricar aviones de bombardeo y transporte, cuyo capital era de 84 millones de pesetas, de los cuales la tercera parte fué aportada por el Estado, en 1941 ante la incapacidad de las industrias militares para producir los elementos mecanizados que precisaba el ejército, fué expedida la ley de 22 de Junio del año mencionado, para la constitución de una sociedad anónima, cuyo capital fué formado por aportaciones privadas y estatales, dedicadas a la construcción de carros de combate. En 1944, con diverso fin, se autori

8

Krimmer, Las sociedades de Capitales en Rusia Imperial y Rusia Soviética, París 1934.

za por ley de 19 de Mayo la fundación de empresas mixtas para la explotación de minerales reservados al Estado. - Anteriormente por ley expedida en 1955 se permite la municipalización de servicios en régimen de sociedades mixtas en las que según el artículo 135 de la ley mencionada --- " los organismos públicos y privados participan en común en el capital y ejercicio de la administración ". En este país, como en la mayoría, se carece de un sistema legal que realimenta en especial, a estas empresas.

Países Asiáticos.- En estos países se ha usado el sistema de economía mixta como solución a los problemas económicos nacionales.

Japón.- Aquí se ha usado este sistema como un medio para poder competir industrialmente con Inglaterra.

China.- En este país se hace referencia al Estado accionista, por ley de 12 de Abril de 1946 al expresarse en el artículo 185 " Si el Estado o una persona moral es accionista de la sociedad anónima el número de administradores a elegir debe ser proporcional al monto de las acciones suscritas como lo prevén los estatutos ". - Los administradores precitados pueden ser revocados en todo momento y separados de sus funciones por simple demanda " como se ve, este artículo no se refiere exactamente a las empresas de economía mixta, pero ya es un principio legislativo en el que se consigna la posibilidad del Estado de participar en una sociedad regida por el derecho común.

En América se ha difundido ampliamente este sistema que es practicado en varios países entre ellos Argentina,

Estados Unidos de Norte América y el nuestro.

Argentina.- Aquí la práctica de las empresas objeto de nuestro estudio ha sido abundante y han sido también, ampliamente tratadas en el aspecto doctrinario. Su aplicación se ha hecho tanto en el orden nacional como en el provincial o municipal. Donde más aplicaciones ha tenido, el sistema de economía mixta es el aspecto bancario donde por primera vez fué experimentado, con la creación del Banco Nacional en el año de 1826; más tarde se ha llegado a la práctica en otros aspectos tales como la prestación de servicios telefónicos, de transporte, al reaseguro, etc. El surgimiento de estas empresas obedecía a leyes y ordenanzas especiales, pero en 1947 fué promulgada la ley 12.962, por medio de la cual las entidades mixtas cuentan ya con un régimen legal al amparo del cual deben constituirse, siendo este país uno de los primeros que ha sancionado su estatuto jurídico. La ley mencionada ha incorporado al Código de Comercio, como un título especial, el Régimen de las Sociedades de Economía Mixta. Como sucede en Francia este sistema va declinando, por circunstancias debidas a fallas en su constitución o funcionamiento y muchas empresas que estaban bajo ese régimen, han sido estatizadas.

Estados Unidos de Norte América.- A pesar de -- practicarse en este país más acentuadamente el liberalismo, el Estado se ha visto obligado, por su gran desarrollo comercial e industrial a intervenir en la esfera económica. Esta actitud se ve justificada por la urgente necesidad de nuevos procedimientos, para la satisfacción de las necesidades de su gran colectividad.

Los problemas que se presentaban por el auge de

los negocios y las necesidades que urgían al gobierno controlar dieron como consecuencia el desarrollo de ciertas instituciones que tienen por objeto atender ciertas necesidades públicas. Estos organismos actúan bajo un régimen de derecho privado, pero están bajo la vigilancia estatal, Apareciendo así las Comisiones Regulatorias Independientes y las Corporaciones Gubernamentales, estas últimas hicieron su aparición en el año de 1930, de éstas hay unas que son en su totalidad propiedad del Estado y otras en las que este tiene participación por sus aportaciones o representación en el Consejo de Administración o ambas cosas, pero que están bajo el control de la iniciativa privada, éstas son propiamente empresas de Economía Mixta, este sistema ha sido practicado con éxito, ---pués por medio de él el Estado estimula variadas actividades en las que tiene gran interés. La multiplicación de estas empresas obedecen a diversas causas siendo las principales: " La propia ayuda del Estado en materia económica que encuentra el medio de estimular el desarrollo de ciertas actividades económicas y el anhelo de la iniciativa privada de alcanzar pronto su autosuficiencia y volver a su régimen inicial de derecho privado." (9).

México.- En nuestro país son llamadas empresas de participación estatal en ellas se combina la acción -- oficial con la privada y su regulación obedece a normas de derecho privado y a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal. La aplicación de este sistema es una consecuencia de la influencia ejercida en nuestro derecho, por las doctrinas extranjeras y -- tiene sus principios, en los últimos años del siglo pasa-

do. El maestro Gabino Fraga cita, como empresas que surrieron bajo esta tendencia: El Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y otras instituciones más. En la actualidad existen varias empresas de participación estatal perfectamente definidas tales como: Guanos y Fertilizantes, S. A. ", " Toyota de México, S. A. ", " Altos Hornos de México, S. A. ", etc., todas ellas, como se ve, constituidas bajo la forma de Sociedad Anónima.

Vemos así que los principios de colaboración estatal y privada han nacido unas veces de la necesidad otras del convencimiento o de ambas cosas a la vez, de que la ayuda recíproca entre el Poder Público y los particulares, es en muchas ocasiones una asociación indispensable para la satisfacción de sus respectivos intereses; y otras veces, pocas por cierto, esa colaboración surge porque los particulares movidos por sentimientos altruistas unen su acción a la del Estado, para mejor realización del Bienestar Común.

Concepto.- Como consecuencia de las modalidades que presenta este tipo de empresas, en cada país, los autores no han dado una definición de ellas que pueda considerarse de validez general, por lo que a decir de un autor " lo menos conocido es su exacta figura ".- Veremos en nuestro estudio, algunos de los conceptos -- que de ellas se han dado, fijando previamente los elementos que las constituyen y que son los siguientes:

- a).- Participación del Estado y los particulares en el capital empresarial.
- b).- Participación de ambos en gestión y administración de empresa.

- c).- Organización de la empresa bajo alguna forma de sociedad mercantil.
- d).- Un objeto: realizar actividades de carácter económico.
- e).- Una finalidad: la satisfacción de las necesidades de orden colectivo, la implantación, fomento o desarrollo de todo aquello que sea de interés general.
- a).- El Estado interviene en la formación del capital social, por medio de aportaciones en dinero, créditos, subsidios, concesiones que se traducen, en un porcentaje de ciertas acciones que le son atribuidas. Las aportaciones estatales pueden ser en diversas proporciones, pero es un requisito indispensable, para la constitución de estas empresas que ambos elementos contribuyan a la formación del capital, que muchas veces es proporcional, pero en la mayoría de los casos la participación estatal es mayoritaria.

Puede darse el caso de que el Estado por medio de reducidas aportaciones, o por virtud de un legado, o donación de acciones que se hagan a su favor, tenga participación en una empresa, en este caso no puede decirse -- que esto sea de economía mixta ya que el Estado no participa en la comunidad de riesgos y en unión de los particulares, en la vida de la empresa. En estos casos el interés estatal puede ser protegido por medio de garantías -- adicionales, créditos preferentes, etc., pues el interés-económico que éste tenga en ella no la caracteriza dentro del tipo de las de economía mixta, aunque para algunos autores basta que el Estado esté interesado económica o financieramente para que pueda decirse que hay un régimen mixto.

b).- La participación estatal es un elemento indispensable para la configuración de estas empresas y se realiza, mediante su intervención en el organismo personal de éstas ya sea en los Consejos de administración, en la Junta Directiva o mediante la designación del Gerente, Director, Presidente o mediante representantes con poderes especiales, con el derecho de Veto o únicamente por representantes según el capital aportado y los Estatutos de cada empresa, esta intervención se justifica desde el punto de vista de su calidad de accionista y por razón de los fines que persigue participando en esta clase de empresas, ya que teniendo derecho a gestionar, administrar, y vigilar directamente no permite que se desvirtúen los propósitos que con ellos son perseguidos. Por ---

otra parte, los particulares contribuyen con su capacidad técnica, iniciativa y utilización de métodos apropiados, a la mejor realización del objeto de la empresa.

c).- Son organizadas al amparo del Derecho Privado, en sociedades mercantiles que bien pueden ser: Sociedades de Responsabilidad Limitada, Sociedades Cooperativas o Sociedades Anónimas. Esta última forma es la más utilizada y considerada en la práctica, como la más apta para la realización del objeto y los fines que los participantes se proponen. " De esta manera se demuestra una vez más que el derecho común sirve a intereses nuevos y que puede proveer el instrumento para la realización jurídica de nuevas ideas políticas y económicas " (10), ya que la constitución de estas entidades en forma de sociedad por acciones permite que el Estado sin hacer uso de sus prerrogativas como entidad soberana, por su calidad de accionista pueda hacer uso de sus más ampli-

10

Julio Rodríguez Arias, La sociedad de economía mixta Rosario 1940.

os derechos de gestión, administración y vigilancia.

d).- Este cuarto elemento, permite al Estado regular actividades de carácter económico en acción conjunta con los particulares, interviniendo en esta forma en la vida económica de la nación, para el mejor cumplimiento de sus finalidades.

e).- El Estado por medio de estas instituciones de carácter económico tiende, como hemos dicho, a la satisfacción de las necesidades colectivas y a la satisfacción de las necesidades colectivas y a la implantación, fomento desarrollo de actividades económicas de interés público, la acción empresarial encaminada al logro de estos propósitos sienta base para el mejoramiento social. Careciendo la empresa de economía mixta de estos propósitos no tendría importancia desde el punto de vista de las finalidades estatales ya que éstas no son las de luchar y competir con los particulares en el terreno económico sino procurar todo aquello que beneficie a la colectividad. " Sólo son legítimos desde el punto de vista del derecho los propósitos que inspiran la satisfacción, por el Estado, de una necesidad colectiva o de un interés nacional, el fin fiscal en las empresas públicas deber ser perseguido por el Estado exclusivamente, sin colaboración." - (11).

Teniendo en cuenta estos elementos o algunos de ellos, se han dado diversos conceptos de estas entidades entre ellos los siguientes: " Sociedad de economía mixta es aquella cuyo capital está constituido por aportaciones de particulares y de colectividades públicas, correspondiendo su gestión a unos y a otras ". Este concepto dado

11

Julio Rodríguez Arias, opus citada.

Por Girón Tena (12) nos parece incompleto un que omite - los elementos objeto y finalidad de la misma, que consideramos de gran importancia para el mejor conocimiento - de estos organismos.

Terhalle nos dice que "Todas las empresas que - revisten una forma de derecho privado, en cuyo capital, - participan las colectividades públicas son empresas de - economía mixta". (13), en esta definición no se toma en - cuenta que la participación de las colectividades públi - cas existe también con relación a la gestión, administra - ción y vigilancia de las mismas, y que además no revis - ten cualquier forma de derecho privado sino formas espe - ciales.

Sombart los llama empresas públicas mixtas y - nos dice que son "aquellas, en las cuales los intereses - públicos y los intereses capitalistas se encuentran aso - ciados en vista de un interés común" (14), en éste con - cepto se incluyen todas aquellas en las que el Poder Pú - blico pueda tener interés económico, pero como ya hemos - dicho, muchas veces el Estado hace inversiones financie - ras en algunos de ellas, pero no participa en la vida de - las mismas, por lo que no pueden considerarse dentro del - tipo de las empresas que estudiamos.

"Sociedad de economía mixta es aquella sometida en sus líneas esenciales a las sociedades por accio - nes, donde participan como accionistas y administradores

12

Citado por Carlos García Oviedo, Derecho Administrati - vo, Tomo II, Pág. 419.

13

Mencionado por Héctor Cámara, opus citada, Pág. 6.

14

El Apogeo del Capitalismo, Tomo II, Pág. 484.

conjuntamente, una o más personas jurídicas públicas con sujetos privados, para la persecución de fines económicos de interés general". Este concepto que nos es dado por Héctor Cámara en "Sociedades de Economía Mixta", nos parece uno de los más acertados dado la estructura económica jurídica de las mismas y la comprensión en ellas de todos sus elementos.

Por otra parte, Hauriou se refiere, no particularmente a estas empresas, sino al régimen al cual están sometidas y que comprende dentro de él diversas modalidades de las mismas, es decir, al Régimen de economía mixta y que según él consiste "en una colaboración entre la administración y los particulares para la gestión de una empresa de interés público, sirviéndose de los métodos de derecho privado y especialmente del procedimiento de la suscripción por acciones" (15).

En nuestro Derecho son llamadas como hemos indicado, empresas de participación estatal, doctrinariamente el maestro Serra Rojas las considera "Como aquellas empresas privadas en las que el estado tiene un interés económico preferente, que le permite intervenir o administrar una empresa". (16). No existe una definición legal de ellas y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 27 de Diciembre de 1965, sólo enumera los requisitos necesarios, para que puedan considerarse dentro de este tipo de empresas,

15

Precis Elementaire de Droit Administratif, 4a. Edición
Pág. 554.

16

Opus citada, Pág. 684.

siendo según el artículo 3o, los siguientes:

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y

III.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente o director, o al gerente o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de accionistas, el Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Bastando para tal efecto que se cumpla con alguno de los requisitos señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el propio artículo.

De las ideas y conceptos anteriores podemos desprender la existencia de un Régimen de colaboración consistente en la participación directa y efectiva, por parte del estado en actividades económicas, con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad, unas veces, otras con el propósito de proteger intereses nacionales. Este Régimen es llamado de Economía Mixta, dentro del cual se encuentran las empresas o sociedades de economía mixta, de participación estatal y las denominadas empresas de estado.

c).- Problema de su terminología.- Hemos vis--

to a través de su desenvolvimiento la variabilidad con que se presenta en la legislación y doctrina extranjera en este aspecto de su denominación como en el de su concepto las opiniones difieren, por lo que no les ha sido asignado un término que nos de una noción precisa y uniforme que las distinga de cualquier otro tipo de empresas y por lo tanto su nombre no se haya establecido de una manera definitiva.

Su Terminología en la Legislación y doctrinas extranjeras. Dijimos que éstas no son uniformes con respecto a su denominación por lo que la doctrina y la legislación de cada país al referirse a ellas emplean diferentes términos, así tenemos que:

En Alemania se les ha llamado *Gemeinschaft privaten und öffentlichen Unternehmungen*, o *öffentlich private Gemeinschaftsbetriebe*, *Gemeinschaftswirtschaftlichen Unternehmungen*, o *die Unternehmungen der öffentlichen Hand* expresiones que según Fleiner (17), no designan una noción jurídica sino solo que los fondos públicos y el capital privado se encuentran unidos para contribuir, a la explotación de una empresa económica.

En Francia la ley de 16 de octubre de 1919 hace referencia al *accinnariat des collectivités publiques*, en otras ocasiones se les ha llamado *entreprises d'économie mixte*, o *société mixte*, o *entreprises semi publiques*.

El Nuevo Código italiano en su sección XII, ca

17

Fleiner, *Les principes généraux du Droit Administratif Allemand*, Pág. 82.

pítulo V del libro *Del Lavoro*, habla de la Sociedad con participación del Estado y de los Entes públicos, en su artículo 2458, también se les conoce, en este país con los nombres de: *società anonime miste* o *società di Stato e di enti pubbliche*, o *impresa private in mano pubblica*.

En Bélgica este procedimiento de gestión es muy utilizado y sin embargo, la expresión *empresas de economía mixta* no aparece ni en las leyes o decretos reales, ni en las exposiciones de Motivos de los trabajos parlamentarios, pues en éste y en la mayoría de los países en que han sido prácticamente utilizadas, las leyes y decretos que los originan, no les asignan un nombre determinado, pero se les conoce dentro del régimen de las empresas que estudiamos, por las características y elementos con que estas se presentan y a las cuales hacen referencia las leyes y decretos respectivos.

En Argentina, el proyecto de ley 12,161 habla de organizaciones mixtas y de sociedades mixtas, de esta última expresión se ha dicho que es un término neutro que puede ser aplicado a múltiples tipos de sociedades. Doctrinariamente las expresiones más generalizadas son las siguientes; "*Empresas de Economía Mixta*" o "*Sociedades de Economía Mixta*", no obstante, estos términos no están exentos de objeciones, pues al decir de algunos autores con ellos solo se hace referencia al aspecto económico eliminando el aspecto jurídico. Otros juristas se pronuncian contra este modo de gestión administrativa, entre ellos Rafael Bielsa, quien dice de ellas que son formas "*Híbridas*" por estar constituidas por elementos de heterogénea naturaleza, sin embargo, Julio Rodríguez Arias nos dice que la expresión "*Empre-*

sas de Economía Mixta" se les da tomando como base métodos de explotación de la empresa que son de naturaleza económica y la participación en ella de dos elementos diferentes tanto por su naturaleza como por su objeto (18), el Estado y los particulares en una empresa en común.

De igual manera opinan Vallarino y Gangemi, - el primero nos dice que "Su heterogénea organización económica, estatal, comercial, civil, justifica el nombre de "Sociedad Mixta" y aún el de Híbrida que se le ha dado (19) y el segundo, que la denominación "Sociedad de Economía Mixta", expresa bien "el concepto de recíproca inserción de las empresas públicas y privadas. La nación en el individuo y el individuo en la Nación" (20), estas últimas opiniones han sido compartidas por la mayoría de los autores.

2.- Terminología en el Derecho Administrativo mexicano.- Dijimos anteriormente que en nuestro Derecho han sido llamadas legislativamente Empresas de Participación Estatal (21) y en el Proyecto de Ley para el Control de las inversiones Federales en Organismos Descen-

18

Opus citada.

19

Mencionado por Benjamín Villegas Basavilbaso, opus citada, Pág. 196.

20

Mencionado por Héctor Cámara, opus citada, Pág. 12

21

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, - de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. del 4 de Ene. 1966.

tralizados y Empresas de Participación Estatal (22) son denominadas Empresas de participación Estatal Mayoritaria. Haciendo referencia a estos organismos dice en el capítulo V, Artículo 24, párrafo 1.º. "Cuando la mejor organización, operación, financiamiento, o coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal lo requiera, el Ejecutivo Federal promoverá, ante el Congreso de la Unión, la creación de organismos, entidades o empresas de promoción, de operación y mixtas". La aparición de estos nuevos términos en la citada Ley, nosotros creemos, se debe a la influencia del Derecho extranjero especialmente del Italiano, en donde hemos visto existen los llamados entes de gestión y las empresas operativas, dedicándose los primeros a la creación de empresas para la planeación y promoción de todo aquello de interés general y que a su vez forman las empresas operativas que son en última instancia las que se encargan de la producción de bienes para el mercado; por otra parte, vemos que se emplean ya, los términos organismos, entidades, o "empresas mixtas" que como ya indicamos es la denominación más aceptada por la Doctrina y Legislaciones extranjeras.

El maestro Andrés Serra Rojas las considera como una nueva forma de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano y utiliza, al referirse a ellas la terminología usada en nuestra legislación, de igual manera el maestro Gabino Fraga les asigna la denominación legal.

22

Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores, México, D. F. a 22 de Dic. de 1962.

Al referirse a la economía mixta el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que: "Esta combinación de intereses Públicos y Privados, se logra en cualquier tipo de organización administrativa lo mismo en las centralizadas que en las descentralizadas, pero es inconcuso que es en las empresas de participación estatal donde se logra la mejor organización" (23), considerándose como vemos, a las empresas de participación estatal como una modalidad del régimen de economía mixta.

Podemos concluir que legislativa y doctrinariamente son consideradas por nuestro derecho Administrativo con la expresión "empresas de participación estatal", término que nos parece adecuado por la configuración que en nuestro país adquieren.

d).- Su Naturaleza Jurídica.- La naturaleza jurídica de las empresas de economía mixta no se encuentra precisada por la doctrina en virtud de las modalidades que adquieren en cada derecho positivo, de tal manera -- que existen diversidad de criterios acerca de ella, considerándose unas veces, como entidades que participan -- tanto de elementos públicos como de privados por lo que gozan de una naturaleza jca. mixta, otras como enmarcadas dentro del derecho público, pero la mayoría de los -- juristas las sitúan dentro del ámbito del derecho privado, de tal suerte que la determinación de la misma llega a configurar un problema de relevante importancia en la doctrina.

23

Opus citada, Pág. 676.

Ante la imposibilidad de establecer con exactitud el ámbito jurídico al que pertenecen, expondremos -- las opiniones que al respecto se han elaborado por algunos juristas autorizados en la materia.

Según Marioné, las instituciones de que nos -- ocupamos pueden ser: públicas, privadas o mixtas, de -- acuerdo con la proporción de las influencias respectivas de los poderes públicos y de los particulares en la A--samblea General, de Accionistas, es decir, si en una de estas entidades hay predominio del poder público en cuan--to al número de acciones y monto del capital, esta ad--quiera ese carácter; si por el contrario el predominio -- corresponde a los particulares, la institución será de -- derecho privado, pudiendo darse el caso de que la in---fluencia de unos y otros en la Asamblea General, sea en la misma proporción, lo que le daría a la entidad una na--turaleza jurídica de carácter mixto.

Villegas Basavillbaso nos habla de las empre--sas de economía mixta de derecho público, estableciendo--varios criterios para sus determinación, así tenemos: el de la forma de la sociedad, la aprobación del presupues--to y la designación del personal.

En el primer caso, cuando el ente es creado di--rectamente por Ley como servicio público cualquiera que--sea su finalidad, comercial, industrial o de interés ge--neral, debe ser clasificada dentro de las personas de de--recho público o personas administrativas, en este supues--to, según el autor citado, el sentido de la Ley es esto--blecer un régimen derogatorio del derecho civil o comer--cial, a la vez que autorizar a la administración a tomar una participación en la empresa.

El segundo, o sea el de la aprobación del presupuesto, consiste en la condición de ser indispensable la aprobación de éste, ya sea directamente por ley o por la administración.

En cuanto al tercer criterio que se refiere a la designación del personal, el signo de publicidad de la institución es la designación de aquel, por la administración.

Las ideas expuestas nos conducen a pensar que según este jurista, la naturaleza de las empresas de economía mixta puede ser pública o privada ya sea que participen o nó, de las distinciones enumeradas.

Estima Julio Rodríguez Arias, que existen dos clases de instituciones mixtas: las de derecho público y las de derecho privado.

La constitución de las empresas pertenecientes a la primera, tienen por objeto satisfacer una necesidad esencial del estado, lo cual es realizable mediante un régimen estrictamente de derecho público, existiendo así un predominio del poder público en cuanto, a la dirección, administración y funcionamiento de tales empresas.

Las pertenecientes a la segunda clase, presentan las características comunes a una sociedad comercial y suponen una generalidad de condiciones en las que se encuentra el equilibrio de la voluntad de las partes, estado y particulares, permitiéndose a estos últimos, el pleno ejercicio de sus aptitudes en la gestión económica, -- con algunas reservas por parte de la administración en lo que se refiere al control y tutela de estas entidades.

El mismo autor las denomina sociedades de econo-
mía mixta de derecho administrativo y sociedades de econo-
mía mixta de derecho común, respectivamente.

Nosotros estimamos muy acertada esta tesis y --
creemos que la existencia de estos dos tipos de institu-
ciones pueden darse en un momento dado, en un mismo Dere-
cho Positivo, entre otras razones, por lo útiles que pue-
den resultar debido a su adaptabilidad, a los fines polí-
tico económicos del estado moderno.

La generalidad de la doctrina y la legislación-
de nuestro Derecho Administrativo son coincidentes, acer-
ca de la naturaleza jurídica de estas entidades, creadas-
como hemos dicho, bajo la designación de empresas de par-
ticipación estatal, imprimiéndoles características pro-
prias, a las que aludiremos en toda su amplitud, en el cur-
so de este trabajo.

CAPITULO II

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

- a).- *La Nacional Financiera, S. A., como organismo promotor de la Industria Nacional.*
- b).- *Ejemplos de Empresas de participación estatal:-*
 - Guanos y Fertilizantes de México, S. A.*
 - Altos Hornos de México, S. A.*
 - Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. (C.O.V.E.).*
- c).- *Las empresas de participación estatal en nuestro Derecho:*
 - En la legislación*
 - En la Doctrina*
 - Criterio del Tribunal Fiscal de la Federación.*
- d).- *Las Empresas de Participación Estatal como instituciones privadas:*
 - El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.*
 - El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*

✓ *La incorporación del sistema de economía mixta a nuestro Derecho, mediante la constitución de empresas de participación estatal, se debe a la influencia de la doctrina y práctica extranjeras, muy especialmente a las del Derecho Francés y Norteamericano, de las que se han tomado ideas y ejemplos para la constitución de estos organismos, adoptándolos a nuestra realidad jurídica y económica.*✓

✓ *Este tipo de empresas, cuyo capital es formado por contribución pública y privada, constituyen un nuevo instrumento en la política económica de nuestro país ya que sus actividades son encauzadas a la consecución de diversos objetivos tales como: la explotación de nuestros recursos naturales, la producción de bienes de consumo, la prestación de bienes y servicios para la colectividad, el incremento crediticio,✓ en suma, a la explo-*

tación de aquellos negocios comerciales e industriales que permanecen inproductivos por la falta de atractivo para la inversión privada, ya sea por la recuperación a largo plazo del capital invertido o bien por la falta de éste cuando se trata de empresas que requieren cuantiosos recursos.

La intervención estatal en la constitución de estas empresas obedece a los siguientes propósitos:

(1)

- 1.- Para suplir la falta de interés por parte de la iniciativa privada, en ciertas actividades comerciales e industriales que -- pueden contribuir ampliamente al mejoramiento nacional, tanto en el aspecto económico como social.
- 2.- Impulsar el desarrollo de una industria nacional para que pueda estar en condiciones de competir en el mercado internacional.
- 3.- Acelerar el desarrollo de industrias básicas que pueden acrecentar el progreso nacional.
- 4.- Evitar la importación de productos elaborados y utilizar las materias primas necesarias para su elaboración, y por último.
- 5.- Con el objeto de crear nuevas fuentes de trabajo, por ser éste el factor más importante para el completo desarrollo económico del país.

"Se han adoptado en la práctica, para la constitución de estas entidades las formas mercantiles generalmente la de sociedad anónima que puede considerarse como la forma típica de estas instituciones encontrándose se también, sociedades de Responsabilidad Limitada y sociedades cooperativas." 2

Partiendo de la forma típica de las empresas de participación estatal, estas cuentan con una personalidad jurídica propia pudiendo con este carácter administrar su propio patrimonio, distinto del de las personas públicas y privadas que lo componen. También como toda sociedad anónima tienen una denominación, una nacionalidad, un consejo de administración, su escritura constitutiva y sus propios estatutos.¹³

En estas circunstancias las entidades de que tratamos quedan comprendidas en las fracciones II y III del artículo 25 del Código Civil (1) por lo que en nuestro derecho pueden considerarse con el carácter de corporaciones públicas reconocidas por la ley o simplemente como sociedades mercantiles.

Respecto a la constitución de su capital presentan una peculiaridad que las distingue de cualquier otra sociedad mercantil, ya que éste es formado por aportaciones de capital o acciones por parte del Estado, generalmente en proporción de un 51% y el resto es cubierto con aportaciones privadas.¹⁴

Las actividades de estas instituciones en el estado mexicano pueden reducirse a las siguientes:

Industria Extractiva, Industria de Transformación, Industria Eléctrica, en Comunicaciones y Transportes, Comerciales y crediticias.

El grupo de entidades que forman el cuadro de las empresas de participación estatal, en nuestro país, se encuentra integrado de la siguiente manera:

¹ Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

I.- Industria Extractiva.

- 1.- *Compañía Real del Monte y Pachuca, S. A.*
- 2.- *Compañía Metalúrgica de Atotonilco el -- Chico, S. A.*
- 3.- *Compañía Minera de Guadalupe, S. A.*
- 4.- *Compañía Minera La Unión, S. A.*
- 5.- *Impulsora Minera de Anaqueo, S.A. de - C.V.*
- 6.- *La Perla, Minas de Fierro, S. A.*

II.- Industria de Transformación.

- 1.- *Altos Hornos de México, S. A.*
- 2.- *Ayotla Textil, S. A.*
- 3.- *Beneficios Mexicanos del Café, S. de R.L. y C. V.*
- 4.- *Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A. de C.V.*
- 5.- *Industrial de Abastos, S. A. de C. V.*
- 6.- *Catalisis, S. A.*
- 7.- *Cinematográficas Latinoamericana, S.A. -- (en liquidación)*
- 8.- *Compañía Industrial de Atentique, S. A.*
- 9.- *Compañía Mexicana de Tubos, S. A.*
- 10.- *Conductores eléctricos, S. A.*
- 11.- *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.*
- 12.- *Cristalería, S. A.*
- 13.- *Chapas y Triplay, S. A.*
- 14.- *Diesel Nacional, S. A.*
- 15.- *Empacadora de Conservas "Los Mochis", S.A.*
- 16.- *Empacadora Ejidal, S. A. de C. V.*
- 17.- *Fábrica de Cemento Hidalgo, S. de C. L.*
- 18.- *Ingenio Independencia, S. A.*
- 19.- *Ingenio Rosales, S. A.*

- 20.- *Ingenio San Francisco "El Naranjal", S.A.*
- 21.- *Ingenios Ejidales, S. A. de C. V. (en liquidación).*
- 22.- *Maíz Industrializado, S. A.*
- 23.- *Mexicana de Coque y Derivados, S. A.*
- 24.- *Operadora Textil, S. A. de C. V.*
- 25.- *Refrigeradora del Noroeste, S. A.*
- 26.- *Siderúrgica Nacional, S. A.*
- 27.- *Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante, S. C.*
- 28.- *Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio Emiliano Zapata, S.C.L de P. E.*
- 29.- *Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.*
- 30.- *Zincamex, S. A.*

III.- *Industria Eléctrica.*

- 1.- *Compañía de Industria Eléctrica de Comtán, S. A.*
- 2.- *Compañía de Luz y Fuerza de Pochuca, S.A.*
- 3.- *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de -- Guerrero, S. A.*
- 4.- *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Sabina, S. A. de C. V.*
- 5.- *Compañía de Luz y Fuerza Eléctrico de Toluca, S. A.*
- 6.- *Compañía Eléctrico de Manzanillo, S. A.*
- 7.- *Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.*
- 8.- *Compañía Eléctrica de Morelia, S. A.*
- 9.- *Compañía Hidroeléctrica de Múzquiz, S.A.*
- 10.- *Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.*
- 11.- *Compañía Hidroeléctrica del Río Micos, - S. A.*
- 12.- *Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, - S. A.*
- 13.- *Eléctrica de Hidalgo, S. A. de C. V.*
- 14.- *Eléctrica de Huixtla, S. A.*

- 15.- *Eléctrica de Oaxaca, S. A. de C. V.*
- 16.- *Eléctrica de Tehuacán, S. A.*
- 17.- *Eléctrica de Monclova, S. A.*
- 18.- *Electricidad y Gas de Monterrey, S. A.*
- 19.- *Hidroeléctrica Mexicana, S. A. de C. V.*
- 20.- *Luz y Fuerza Mante, S. A.*
- 21.- *Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.*
- 22.- *Servicios Eléctricos de Piedras Negras, --
S.A.*

IV.- Comunicaciones y Transportes.

- 1.- *Aerolíneas Mexicanas, S. A.*
- 2.- *Aeronaves de México, S. A.*
- 3.- *Ferrocarril de Coahuila y Zacatecas, A. G.*
- 4.- *Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.*
- 5.- *Transportes Aéreos Mexicanos, S. A. (en --
liquidación)*

V.- Comerciales.

- 1.- *A. H. M. S. A., Comercial, S. A.*
- 2.- *Comercial Mexicana, S. A. de C. V.*
- 3.- *Compañía Agrícola y Comercial del Noroes--
te, S. A. de C. V.*
- 4.- *Compañía Distribuidora de Subsistencias Po--
pulares, S. A.*
- 5.- *Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colo--
rado, S. A.*
- 6.- *Edificio de Luz y Fuerza, S. A.*
- 7.- *Exportadora de Películas, S. A.*
- 8.- *Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.
L. de C. V.*
- 9.- *Internacional de Películas, S. A.*
- 10.- *La Forestal, F. C. L.*
- 11.- *Películas Mexicanas, S. A. de C. V.*
- 12.- *Películas Nacionales, S. de R. L. de C. V.
y IP.*

VI.- Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas.

- 1.- Afianzadora Mexicana, S. A.
- 2.- Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
- 3.- Aseguradora Hidalgo, S. A.
- 4.- Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V.
- 5.- Banco de Zamora, S. A.
- 6.- Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
- 7.- Banco Nacional de Transportes, S. A.
- 8.- Banco Provincial de Sinaloa, S. A.
- 9.- Crédito Hotelero, S. A. de C. V.
- 10.- Financiera de León, S. A. de C. V.
- 11.- Financiera Nacional Azucarera, S. A. (2)

Mediante todas estas instituciones el Estado trata de suplir a la iniciativa privada o bien la complementa, o coadyuva en la producción de bienes y servicios económicos y sociales.

a).- La Nacional Financiera, S. A. como organismo promotor de la industria nacional.- La participación gubernamental en las empresas que hemos enumerado, se realiza, generalmente a través de Nacional Financiera, S. A. organismo que constituye un instrumento estatal, para ampliar y vigorizar la infraestructura económica del país, el cual se encuentra capacitado para funcionar como órgano central y coadyuvador de los financia---

2

Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Establecimientos, Comisiones, Juntas e Instituciones dependientes del Gobierno Federal. Págs. 12, 13, 18, 19 y 24, Secretaría del Patrimonio Nacional, Enero, 1964

mientos a largo plazo internos y externos, que exige el desarrollo Nacional, tanto en lo que hace a las operaciones de crédito público, como a la promoción y asistencia de empresas fundamentales para nuestra economía. Por estas circunstancias es interesante para nuestro estudio hacer referencia a dicha institución.

A esta institución podemos equipararla, en cierto modo por su funcionamiento, con el ente de gestión instituido en el Derecho Italiano, del que hemos dicho en nuestro capítulo precedente, tiene como finalidad fomentar el desarrollo económico de ese país, lo que realiza mediante la constitución de empresas, que a su vez, se encarga de la formación de las llamadas empresas operativas y de la correcta planeación de sus actividades, siendo éstos en última instancia, las que se dedican a la producción de bienes y servicios para el mercado.

De la misma manera Nacional Financiera, S. A. tiene como una de sus funciones principales, la de propiciar la creación de empresas cuyo objeto tienda al mejoramiento nacional pero mientras que el ente de gestión actúa indirectamente en la constitución de las empresas operativas, aquella interviene de un modo coadyuvando al financiamiento de empresas que se dedican a diversas actividades del sector económico.

La naturaleza jurídica de esta institución es de derecho público, ya que, hablando en sentido lato, constituye un organismo descentralizado por servicio -- pues reúne los siguientes elementos que son comunes a esta forma de organización administrativa:

- a).- Personalidad jurídico.
- b).- Patrimonio propio.
- c).- Régimen jurídico adecuado.
- d).- Realiza servicios técnicos.
- e).- Mantiene un régimen desligado de la acción del Estado.
- f).- El Estado solo se reserva determinados facultades para el ejercicio del poder de vigilancia y control de dicho organismo.

Por otra parte, la Ley de 24 de Abril de 1934 - (3) que le dió origen, señala expresamente su carácter de Institución Nacional de crédito al disponer que: "Para la fundación de una sociedad que operará como INSTITUCION NACIONAL DE CREDITO, se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a suscribir por cuenta del Gobierno Federal acciones de dicha institución hasta el monto de - 25 millones de pesos y para otorgar en representación del propio Gobierno las escrituras y los demás documentos necesarios a la constitución de la sociedad, haciendo insertar en ellos las prevenciones y cláusulas adecuadas para dar a la institución un carácter nacional y garantizar su mejor funcionamiento en los términos de la Ley General - de Instituciones de Crédito de 28 de Junio de 1932.

En estas condiciones dicha entidad se encuentra formando parte del grupo de instituciones de crédito existentes en nuestro país.

Las atribuciones que tienen estos organismos -- son las del ejercicio habitual de la Banca y el Comercio y las finalidades públicas que el Estado les asigna, bajo la forma de una sociedad onónima, por lo general, las que

realizan la mayor parte de los veces con la concurrencia de las actividades y participación financiera de los particulares, aunque esta última siempre en minoría.

Se constituyen según la Ley de la Materia, con la participación del Gobierno Federal reservándose éste, el derecho de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o la Junta Directiva, o vetar los acuerdos -- que la Asamblea de accionistas o el Consejo adopten. (4)

Su capital se encuentra dividido en dos series de acciones, una de las cuales, la serie "A" solo puede ser suscrita por el Gobierno Federal, directamente o a través de otras instituciones descentralizadas; y la otra, la serie "B" que puede ser suscrita por los particulares, siendo siempre el Estado el principal accionista.

Así tenemos que el capital de la Nacional Financiera, S. A., se encuentra integrado por aportaciones conjuntas del Estado y los particulares en las siguientes proporciones:

La participación del primero es de un 51% y -- la de los segundos en un 49%, esto según las reformas -- hechas a la Ley Orgánica de esta institución y a su Es-- critura Constitutiva, reformas que han sentado las bases jurídicas y económicas, para que la aportación del capital privado pueda elevarse al monto señalado. Con e-- sas modificaciones se persigue un doble objetivo: Aso-- ciar mas estrechamente al pueblo y al gobierno de México en las tareas del fomento industrial y expansión de los-

4

Ley Reformatoria de la Orgánica de Nacional Financiera, S. A. de 30 de Diciembre de 1947. D. O. del 31 del mismo mes y año.

servicios públicos, estimulando las aportaciones de los particulares al capital social de la institución y proveyendo a ésta, de medios mas expeditos para la obtención de los crecientes recursos que demanda el cumplimiento de sus cometidos (5). Siguiendo este criterio la Asamblea General de Accionistas ha elevado el capital autorizado a \$ 1.300.000.000.00.

Este se encuentra dividido en dos series de acciones: la serie A que solo puede ser suscrita por el gobierno Federal y la B que es al portador ofrecida a suscripción pública, como hemos dicho.

La institución está administrada por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración esta compuesto de 7 miembros propietarios y cinco suplentes nombrados todos por la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, de la manera que sigue:

Por los votos correspondientes a la serie A serán nombrados 3 consejeros propietarios y 2 suplentes, estos como vemos nombrados por el Gobierno en su carácter de tenedor de las acciones de la serie A. -- Por los votos correspondientes a la serie B son nombrados 4 consejeros propietarios y 3 suplentes.

Debemos hacer notar aquí que la presencia de este órgano integrado con representantes de la iniciativa privada, facilita la coordinación de ésta con el sector público, en las actividades industriales de la

5

Exposición de Motivos de la Ley Reformativa de la Orgánica de Nacional Financiera, S. A.

nación.

El objeto de este organismo según el artículo-segundo de sus Estatutos (6). está integrado por las siguientes actividades:

- a).- Vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo.
- b).- Promover la inversión del capital en la organización, transformación u fusión de toda clase de empresas en el país.
- c).- Operar como Institución de apoyo con las Sociedades Financieras o de inversión --- cuando hubieren concedido créditos con --- garantía de valores.
- d).- Vigilar u dirigir el funcionamiento de --- la bolsa de valores.
- e).- Actuar como Sociedad Financiera o de In--- versión.
- f).- Actuar como fiduciaria especialmente del Gobierno Federal y de sus dependencias.
- g).- Actuar como Agente consejero de los Esta--- dos, Municipios y Dependencias Oficiales, en la fusión, contratación, conversión --- etc. de los valores públicos.
- h).- Ser la depositaria legal de toda clase de valores.
- i).- Actuar como caja de ahorros.
- j).- Orientar y asesorar los valores de la Comi--- sión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los antes dichos objetivos o puedan con--- tribuir a su realización.
- k).- Ser el Agente exclusivo para la emisión y colocación de los títulos de deuda de ven--- cimiento mayor de un año, que realice el gobierno federal o que se lleven a cabo --- con su garantía.
- l).- Encargarse, con exclusión de cualquier --- otra Institución, del servicio y vigilan--- cía de las emisiones federales.

- m).- Encargarse de todo lo relativo a negociación, contratación y manejo de crédito a mediano y largo plazo de Instituciones extranjeras, privadas gubernamentales e intergubernamentales incluyendo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, - cuando como requisito para el otorgamiento de dichos créditos se exija que los garantice el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, no se incluyen los créditos -- que para fines monetarios contrate el Banco de México.
- n).- Recibir los depósitos que tengan que constituirse para el otorgamiento de suspensión del acto reclamando en los juicios de amparo promovidos contra cobros fiscales de los depósitos que en efectivo, en títulos o en valores deben constituirse conforme a las leyes, disposiciones o contratos de autoridades federales.
- ñ).- Recibir de las Sociedades o Empresas de Servicios Públicos los depósitos que reciban de sus consumidores, clientes o abonados.

Para llevar a efecto la promoción de la inversión del capital en la organización transformación y fusión de toda clase de empresas en el País, La Nacional Financiera puede realizar las siguientes operaciones.

- a).- Obtener concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales que aportará a Empresas cuya creación promoverá; en igualdad de circunstancias gozará de preferencia sobre los particulares y otras Instituciones para obtener dichas concesiones.
- b).- Tomar participaciones o partes de interés en Sociedades o entrar en comandita, ya por cuenta propia o por cuenta ajena.
- c).- Tomar a su cargo, por cuenta ajena, la administración de toda clase de empresas o Sociedades o intervenir en ellas.(7)

Para la realización de estos objetivos fundamentales esta Institución se vale de recursos que provienen de su capital y reservas de la venta de los valores que emite, de créditos que obtiene principalmente en el extranjero, de obligaciones por aval o endosos y de fondos en fideicomiso, en general estos recursos se aplican al desarrollo industrial básico y obras de infraestructura, en forma de créditos, avales o en la adquisición de valores de diversas clases, siguiendo siempre ciertos principios directrices para dedicar esos recursos de que dispone: a la creación y fortalecimiento de empresas fundamentales, para la economía del País, ya sea para aprovechar recursos naturales inexplorados ó insuficientemente explotados, buscando mejor técnica o el incremento substancial de la producción de ramas importantes de la Industria Nacional o bien contribuyendo a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea porque liberen al País de importaciones no esenciales o porque permitan el desarrollo de la producción de artículos exportables o en general desenvuelvan industrias que alimenten en divisas la economía Nacional.

De esta manera la Nacional Financiera, se ha constituido en un instrumento poderoso y eficaz de promoción del progreso de la economía nacional y del bienestar de la colectividad.

b).- EJEMPLOS DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.- Una vez fijadas las características de la Nacional Financiera, S. A. como órgano de promoción industrial; haremos referencia a algunas de las empresas que en nuestro país tienen el carácter de empresas de participación estatal:

1.- Guanos y Fertilizantes de México, S. A., --

Hasta el año de 1943, a pesar de ser México un País eminentemente Agrícola y de los esfuerzos gubernamentales por conseguir el mejoramiento de este renglón fundamental, constituyendo obras de irrigación, facilitando elementos y obriendo créditos a los campesinos en la medida de sus posibilidades, no se había elaborado una forma sistemática y técnica para resolver el problema fundamental de la agricultura en lo relativo a la fertilización de las tierras, siendo hasta el año mencionado - que se fundó una sociedad con el objeto de lograr el desarrollo de la riqueza en materia de fertilizantes, mediante el control técnico de la producción de guano y la explotación sistemática del mismo.

Esa Sociedad fué constituida de acuerdo con el decreto de 10 de Junio de 1943, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 del mismo mes y año se hace hincapié en la Exposición de Motivos del mismo que esa Sociedad debería tener en cuenta no un interés-particular sino un interés colectivo fué así que se creó Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Institución "que no formará parte de la administración pública, pero operara al amparo y con intervención del Gobierno a efecto de que el interés público, en el desarrollo de la industria del guano sea totalmente satisfecho."

En la exposición de motivos del mencionado decreto se dice que: "El Gobierno Federal a través de una Institución Nacional de Crédito organizará una Sociedad que será la única autorizada para explotar el Guano y que en cambio realizará íntegramente el proyecto de formar en las zonas adecuadas los viveros de las aves guaneras con el fin de lograr la constitución de yacimien-

tos bastantes para satisfacer la necesidad urgente que de un fertilizante apropiado y de bajo costo, tiene la agricultura nacional". (8)

La Institución Nacional de Crédito designada para llevar a cabo los propósitos expuestos fué la Nacional Financiera, S. A., de acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero del decreto que expresa: Con la finalidad de iniciar y desarrollar debidamente la explotación de guano y propagar el empleo del mismo en la agricultura, Nacional Financiera, S. A., organizará una Sociedad con arreglo a las bases que en los artículos siguientes se precisan. El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional y a propuesta de la Sociedad dictará las medidas necesarias para la debida realización de los fines que se persiguen con la creación de dicha empresa.

La escritura constitutiva de la sociedad fué otorgada el 17 de Julio de 1943, por los señores Antonio Espinosa de los Monteros en representación de la Nacional Financiera, S. A., y los Señores Enrique Serro, Enrique Caamaño, Lic Enrique Asúnsolo y el Lic. Alberto Saldaña, prescribiéndose en ella una cláusula única en la que se expresa que los señores mencionados constituyen una Sociedad Anónima que se registró por el decreto de 10 de Junio de 1943, por la ley General de Sociedades Mercantiles y por sus Estatutos.

La duración de esta Sociedad fué fijada por 30 años, y su capital constituido por diez millones de pesos

8

Exposición de Motivos del Decreto de 10 de Junio de 1934 D.O. del mismo mes y año.

representados por dos series de acciones la serie "A" - constituida por el 51% de dichas acciones con carácter - nominativo, suscritas exclusivamente por Nacional Financiera, S. A., y las acciones de la serie "B" al portador suscritas por particulares, constituyendo el 49% restantes.

La administración de la Sociedad se encuentra a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General. El Consejo se encuentra integrado por cinco - vocales propietarios numerados del uno al cinco de los - cuales el primero es el Presidente y cinco Consejeros Su - plentes.

Los accionistas de la serie "A" designarán a - los consejeros propietarios y a los suplentes respecti- - vos, uno de los consejeros de la serie "A" será nombrado por la Comisión de Fomento Minero que podrá removerlo en cualquier tiempo. Los accionistas de la serie "B" de- - signarán tres consejeros y los suplentes respectivos.

Las resoluciones del consejo podrán ser veta- - das por cualquiera de los consejeros de la serie "A" --- siempre que se trate de asuntos relacionados con:

- a).- La explotación de guano en tanto no esté - satisfecha la demanda de la agricultura - nacional.
- b).- La contratación de crédito en el extranje - ro.
- c).- La enajenación o gravamen de los bienes - muebles precisos o inmuebles de la Socie- - dad, salvo que previamente se hubieren ad - quirido o contratado bienes destinados pa - ra ese objeto. El veto impedirá la eje- - cución de la resolución a la que se hubie - re opuesto y podrá ser retirada.

La vigilancia de la Sociedad estará a cargo de dos comisarios propietarios y dos suplentes, que durarán en su cargo dos años, los cuales se nombrarán por mayoría de votos de las acciones de la serie "A", designándose de esta manera al comisario propietario y al suplente respectivo; y por mayoría de votos de las acciones de la serie "B", se designará un comisario propietario y el suplente respectivo.

En cuanto a su liquidación la Sociedad será disuelta, según el artículo sexagésimo quinto de sus estatutos, por las siguientes causas:

- a).- Por expiración del término fijado.
- b).- Por imposibilidad de seguir realizando su objeto principal.
- c).- Por acuerdo de los socios, tomado en Asamblea Extraordinaria, por falta de los requisitos legales o estatutarios correspondientes.
- d).- Porque el número de accionistas llegue a ser inferior de cinco.
- e).- Por la pérdida de las dos terceras partes del capital social.

Las primeras experiencias de esta Sociedad no dieron los resultados previstos, en virtud del mal estudio que se había hecho de nuestro país, respecto de las zonas ganeras, por lo que operó con pérdida en los primeros años de su existencia, pero en la actualidad produce el 60% de los fertilizantes de fósforo consumido en el país y surte el 38% del mercado nacional, de fertilizantes nitrogenados.

Esta producción se acrecentará, sin duda alguna, por la asimilación a esta empresa de "Fertilizantes

de Monclova, S. A." realizada el 31 de Agosto de 1965, -- una que así se logró una mejor planeación de esta industria y además sustituir en corto plazo las importaciones regular el mercado y satisfacer el cada vez mayor consumo, lo que redundará en la prestación de un mejor servicio al agro mexicano pudiendo de esta manera, "Guanos y Fertilizantes de México, S. A." seguir realizando satisfactoriamente los fines para los que, en principio, fué creada.

2.- Altos Hornos de México, S. A. - A esta empresa ha correspondido un importante papel en el desarrollo de nuestra industria de transformación y constituye una de las promociones mas importantes realizadas por la Nacional Financiera, S. A., pero para llegar al auge que actualmente tiene han sido necesarios el esfuerzo y la comprensión tanto del poder público como del sector privado. //

Tuvo su surgimiento a promoción de un grupo de inversionistas integrantes del Sindicato Industrial, S.-A. cuyo propósito era el establecimiento de una factoría de Hierro y Acero, en la Ciudad de Monclova, Coahuila, - que en principio tuviera una capacidad de producción de 100,000 toneladas anuales para lo cual se requerían grandes volúmenes de capital, mano de obra y equipo, iniciándose las actividades tendientes a este propósito en el año de 1941.

El proyecto fué presentado a la Nacional Financiera, S. A. y ésta encargada por el Gobierno Federal, - previo los estudios necesarios, realizó las operaciones requeridas para la realización de tal proyecto, así gestionó un crédito con Eximbank por la cantidad de ----- \$ 6.000,000.00 (SEIS MILLONES DE PESOS), bajo prenda de

obligaciones que para ese efecto emitiera Altos Hornos de México, S. A.

Además de los recursos financieros, se hacían indispensables el asesoramiento y dirección técnicos, con esos fines se contrató con una Compañía extranjera, la -- Armco Internacional Corporation, que se comprometió me--- diante ciertos honorarios fijos y una participación por -- tonelada vendida a prestar sus servicios de asesoramien-- to, compra de equipo, provisión de personal y demás ele-- mentos necesarios para el establecimiento de la empresa.

Otorgándose el acta constitutivo de esta empre-- sa el 6 de Julio de 1942, estableciendo su domici-- lio social en la Ciudad de Monclova, Coahuila, fijándosele una-- duración de 99 años, teniendo por objeto la fundición y -- laminación del hierro y el acero. Para el año de 1947 -- encontramos a Nacional Financiera en posesión de más del-- 60% del capital social éste ha seguido en constante ascen-- so siendo en la actualidad esta institución la principal-- accionista contando además con 1,000 accionistas entre -- personas físicas y morales.

El objeto de la sociedad ha ido modificándose -- de acuerdo con las circunstancias y necesidades siempre -- cambiantes que trata de satisfacer, según el artículo sex-- to de sus Estatutos, los objetivos que actualmente persi-- gue son los siguientes:

(1) "1).- Las actividades de la industria siderúrgi-- ca relativas a producción, transformación, determinación-- y comercio de productos siderúrgicos primarios terminados o semiterminados y/o los artículos maquinarias, herramien-- tas accesorios fabricados total o parcialmente con fierro o acero. "

- (3) 11
- 2).- La producción, transformación terminación y comercio de metales no ferruginosos y/o de artículos maquinarias, herramientas o accesorios fabricados total o parcialmente con dichos metales. "
 - 3).- La fabricación y el comercio de conductores eléctricos de cualquier clase o material.
 - 4).- La celebración de toda clase de actos de comercio que tiendan directa o indirectamente a la realización de los fines enumerados y, en general con plena capacidad celebrar, modificar u otorgar todo aquello que tienda directo o indirectamente al logro de los objetos precedentes pero no podrá adquirir concesiones mineras.(9)

La administración de esta entidad es realizada por un Consejo de Administración, un director general y un gerente general.

La disolución de la sociedad será: Por expiración del término fijado, por imposibilidad de seguir realizando su objeto principal, por acuerdo de los socios tomando en Asamblea Extraordinaria, con los requisitos legales y estatutos correspondientes, porque el número de accionistas lleque a ser menor de 5, por las pérdidas de las dos terceros partes del capital social.

Esta empresa en el año de 1964 alcanzó una producción de un millón de toneladas de acero y significa una fuente de trabajo para más de 56,000 empleados y trabajadores en la planta de Monclova (10); y ha venido trabajando en forma coordinada con las demás empresas de

⁹ Estatutos Sociales de Altos Hornos de México, S. A.

¹⁰ Revista Industrial. Febrero de 1961. Pág. 139.

la industria siderúrgica del país, trabajando en igualdad de condiciones que cualquier otra industria del sector -- privado por lo que esta institución constituye en nuestro tiempo uno de los pilares más importantes de la industria pesada ya que responde a las crecientes necesidades de la Nación.

3).- Sociedad cooperativa de Vestuario y Equipo, S.C.L. (C.O.V.E.).-- Creada bajo la forma de una sociedad cooperativa, esta institución se especializa, en la manufactura de vestuario y equipo para el consumo de las distintas dependencias del Estado prestando así eficientemente un importante servicio al Gobierno Federal. (1)

A esta sociedad le fué otorgada, por Decreto de 28 de Febrero de 1948 (11) la prioridad en las adquisiciones que de sus productos efectúen las diversas dependencias de la nación, sujeta esta prioridad a las condiciones que el mismo especifica y que son las siguientes:

- a).- Satisfacer las normas de calidad impuestas por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- b).- Que los precios sean iguales a los ofrecidos por los productores nacionales que figuren en el catálogo de proveedores de la mencionado Secretaría.
- c).- Que también los términos de entrega en --- cuanto a los productos sean iguales.

En el mismo Decreto se dispone que se concederá anualmente a la C.O.V.E., hasta el 25% del total del programa de la Secretaría de la Defensa Nacional.

11

Diario Oficial de 12 de Marzo de 1948.

Se establece igualmente, que el surtimiento de los efectos de estas disposiciones, serán a partir de la fecha en que se constituya legalmente, dicha sociedad y quede registrada como cooperativa de producción, siempre que en su acta constitutiva quede registrado que nunca podrán pasar por herencia o donación los edificios y maquinaria que adquiera del Gobierno Federal, a ser propiedad de los socios de la cooperativa u que a la disolución de la sociedad servirán para incrementar el Fondo de Fomento Cooperativo. En esa misma Acta deberá establecerse que las cláusulas que asignen a este Fondo, los bienes adquiridos del Gobierno Federal sólo podrán ser modificados, por la voluntad unánime de todos los socios de la Cooperativa.

Posteriormente se autorizó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por Decreto de 12 de Marzo de 1948 (12) para celebrar y formalizar un contrato, con el fin de enajenar a la Cooperativa Mixta de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L., los bienes propiedad de la nación que aquella tenía en uso, con la salvedad de que esos bienes no pasarían a incrementar el patrimonio personal de los miembros de dicha cooperativa, sino para ser utilizados en esta forma en la producción de vestuario y equipo necesario al Gobierno Federal.

Las facultades que con este fin se otorgaron a dicha Secretaría, fueron las que a continuación se expresan:

lo.- Se autoriza a la Secretaría de Bienes Na-

12

Diario Oficial de 6 de Abril de 1948.

cionales e Inspección Administrativa, para que enajene a la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L., los edificios, maquinaria y equipo propiedad de la nación que tiene en uso dicha cooperativa.

2o.- Practíquese desde luego inventario y avalúo de dichos bienes, teniendo en cuenta para ello las disposiciones de la propia Ley General de Bienes Nacionales, para que dichos inventario y avalúo sirvan de base para el contrato de compra-venta que celebre.

3o.- La cooperativa de obreros de Vestuario y Equipo, deberá incluir en su Acta Constitutiva, las cláusulas relativas a que los edificios, maquinaria y equipo que adquiere, por el presente acuerdo, servirán en todo caso, a la disolución de la sociedad, para incrementar el Fondo de Fomento Cooperativo.

En la misma deberá establecerse que las cláusulas que asignan los bienes adquiridos del Gobierno Federal, al Fondo de Fomento Cooperativo, sólo podrán ser modificadas por la voluntad unánime de todos los socios de la cooperativa.

4o.- Se autoriza a la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, el plazo de 10 años, para el pago de las obligaciones que adquiere, debiendo sin embargo hacer exhibiciones al finalizarse el contrato, del importe de la primera anualidad.

5o.- El presente Acuerdo entrará en vigor, en la fecha en que la cooperativa demuestre haber dado cumplimiento a lo establecido en el punto tercero.

De acuerdo con los Decretos mencionados, el 10-

de Julio de 1948, fueron dictadas las Bases Constitutivas de la institución, denominándosele " Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L.", con domicilio en esta ciudad de México, fijándose por tiempo ilimitado su duración.

Determinando su objeto constituido por las siguientes actividades.

- 1o.- La explotación colectiva de la fábrica -- que lleva por denominación Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. (C.O.V.E.), ubicada en Observatorio No. 102, con filiales en la avenida del Tallo No. 67 y Correo Mayor No. 30, así como los demás -- que acuerde establecer.
- 2o.- La venta de sus propios productos tanto -- en el mercado nacional como en el extranjero.
- 3o.- La fabricación de vestuario y equipo para el ejército y demás productos de sus talleres, como sastrería, talabartería, curtiduría, zapatería, hojalatería, mecánica, carpintería, pasamanería y costura.
- 4o.- Establecimiento de un almacén, para proporcionar a los socios y sus familiares, toda clase de artículos de consumo.
- 5o.- Compra de materias primas, mercancías y demás artículos, para la realización a que se refieren los incisos anteriores.
- 6o.- Compra o arrendamiento de fábricas, talleres, maquinaria, edificios, equipo de transporte, herramienta y todo lo necesario, para realizar el fin de la cooperativa.
- 7o.- La venta en común de los productos de la cooperativa y la regularización de los precios de venta.
- 8o.- Representar a sus asociados en cuanto con

cierno a sus intereses comunes, con amplios poderes para hacer gestiones, ante las autoridades administrativas o judiciales.

En la cláusula 6a. de sus Bases Constitutivas se establece que el capital será ilimitado y estará representado por el valor de los certificados de aportación, que hubieren suscrito los socios, por los donativos que reciba e hubiere recibido la sociedad, pero estos no serán repartibles; y por último, por el 8% de los rendimientos que destinen a incrementar el capital.

Los certificados de aportación, según lo dispone la cláusula 7a. tendrán un valor de 100%, cada uno y podrán ser pagados en efectivo, derechos, bienes o trabajo, a juicio de la Asamblea General.

Esos certificados serán nominativos e intrasmisibles, de valor inalterable, se expedirán al quedar íntegramente cubierto su importe y solamente podrán transmitirse en las condiciones previstas, en el artículo II del Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Su disolución se hará por cualquiera de las causas que enumera el artículo 46 de esta ley que son:

- I.- Por voluntad de las dos terceras partes de sus socios.
- II.- Por la disminución del número de Socios a menos de 10.
- III.- Porque llegue a consumarse el objeto social.
- IV.- Porque el estado económico de la sociedad no permita continuar las operaciones: y

V.- Por cancelación que haga la Secretaría de Economía Nacional, de la autorización para funcionar de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Estimando la situación que de hecho venía --- guardando esta institución y con el objeto de proveer a su mejor organización, el Ejecutivo Federal por Decreto de 24 de Septiembre de 1962 (13) estableció el funcionamiento de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. (C. O. V. E.), como Cooperativa de Participación Estatal.

Fundándose para este efecto en los siguientes puntos con siderativos.

Que la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. "C. O. V. E.", está utilizando bienes del Estado, supuesto que si bién es cierto -- que mediante acuerdo presidencial de 27 de febrero de 1948, publicado en el Diario Oficial de 12 de Marzo del mismo año, se autorizó a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para que -- enajenara a la Cooperativa de Obreros de Vestuarios y Equipo, S. C. L., los edificios, maquinaria y equipo, -- de propiedad de la nación que tiene en uso dicha cooperativa, lo es que tal operación de compra venta no llegó a realizarse y que por consecuencia la cooperativa -- sigue utilizando precariamente los olvidados bienes de -- la nación.

Considerando que la expresada Cooperativa re-

cibe anticipos que la Federación le otorga para su financiamiento y disfruta de preferencia para surtir de vestuario y Equipo a las dependencias del ejército, según se establece en el diverso Acuerdo Presidencial del mismo día 27 de Febrero, pero publicado en el Diario Oficial de 6 de Abril de 1948, y también en el artículo 187 (reformado) de la Ley Orgánica del Presupuesto de Gastos de la Federación.

Considerando además, que el Gobierno debe proteger los bienes de la nación y vigilar que la armonía del organismo cooperativo, se desenvuelva adecuadamente, en bien de sus trabajadores.

Considerando que para lograr sus propósitos el organismo debe funcionar como empresa de participación estatal, no solo porque los beneficios que recibe se equiparán a los que solo porque los beneficios que recibe se equiparán a los que disfrutaban las empresas de participación estatal, artículo 30. d) de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal en relación con los acuerdos presidenciales y reglamentos antes citados, sino porque de conformidad con el artículo 66 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, son sociedades de participación estatal las que exploten unidades productoras, que les hayan sido dadas en administración por el Gobierno Federal, como de hecho aquí acontece y por cuya virtud y fundamentalmente, por la disposición contenida en el artículo 40. de la Ley para el Control de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En relación con el invocado inciso d) del artículo 30. de la propia Ley, a tenido a bien dictar el siguiente decreto:

Artículo 1o.- La Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. -- (C. O. V. E.), funcionará como cooperativa de participación estatal

Artículo 2o.- La Secretaría de Industria y Comercio promoverá lo conducente, para la reorganización de la cooperativa en los términos del artículo anterior y hará las inscripciones necesarias en el Registro Cooperativo Nacional.

Artículo 3o.- Queda sujeta a la supervisión administrativa y financiera de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de participación estatal. "C.O.V.E.", -- quien tendrá a su cargo la administración de los bienes y negocios -- de la sociedad quién tendrá a su cargo todas las facultades propias de su apoderado General y será el conducto a través del cual el Gobierno Federal mantendrá sus relaciones con los socios de la cooperativa.

5o.- Se abrogan todos los acuerdos o disposiciones que se opongan a este decreto.

6o.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial.

Las disposiciones de este decreto que reorganiza a la C. O. V. E. como una sociedad de participación estatal han quedado prácticamente sin efecto, por lo que esta institución guarda una situación irregular ya que siendo -- de hecho una empresa de participación estatal, por estar -- en los supuestos que señala el artículo 3o. incisos a) y d) de la Ley para el Control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal o sea que el gerente de dicha entidad es nombrado por el Gobierno Federal y disfruta de preferencia para realizar operaciones con el mismo a través de algunas de sus dependencias y además está en la situación prescrita, por el artículo 66 de la Ley

General de Sociedades Cooperativas, ya que explota bienes que le han sido dados en administración por el Estado, -- sus Bases Constitutivas no han sido modificadas y adoptadas a su nueva organización, por lo que sigue rigiéndose con las mismas que le dieron origen como una sociedad cooperativa común.

La Secretaría de Industria y Comercio que fué -- la encargada de su reorganización no ha procedido a llevarla a efecto, no existiendo por este motivo disposiciones que normen las relaciones entre el Gobierno Federal y la Sociedad.

Es criticable esta irregularidad porque, o bien refleja la apatía de la autoridad competente para atender a la restructuración de este organismo, o que hay grandes intereses particulares de por medio que impiden dar cumplimiento a lo legalmente establecido.

c).- Las empresas de participación estatal en -- nuestro derecho: 1.- Legislación; 2.- Doctrina; 3.- Criterio del Tribunal Fiscal de la Federación:- Hemos expuesto la creación funcionamiento y propósitos de algunas de las empresas de participación estatal que operan en el país, es decir, -- nos hemos referido al aspecto que en la práctica presentan, estudiaremos ahora sus aspectos legislativo, doctrinario y el criterio emitido por el Tribunal Fiscal de la Federación al respecto.

1.- Legislación.- La Ley para el control por -- parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 27 de Diciembre de 1965 prescribe en su artículo tercero lo siguiente:

Para los fines de esta ley, se considerarán em
presas de participación estatal aquellas que satisfagan
alguno de los siguientes requisitos.

- I.- que el Gobierno Federal aporte o sea pro-
pietario del 51% o más del capital so-
cial o de las acciones de la empresa;
- II.- Que en la constitución de su capital se-
hagan figurar acciones de serie especial
que sólo puedan ser suscritas por el Go-
bierno Federal; y
- III.- Que al Gobierno Federal corresponda la -
facultad de nombrar a la mayoría de los
miembros del Consejo de Administración, -
Junta Directiva u órgano equivalente, o
de designar al presidente o director, o
al gerente, o tenga facultades para ve-
tor los acuerdos de la Asamblea General-
de accionistas, del Consejo de Adminis-
tración o de la Junta Directiva u órgano
equivalente.

Estimamos que este artículo se presta a confu-
siones porque carece de unidad y claridad para determi-
nar a estas instituciones y que para tal efecto debería-
atenderse, en principio, únicamente al requisito primero
o sea la aportación gubernamental del 51% o más del capi-
tal social o de las acciones, ya que éste sí es un ele-
mento fundamental para la organización de tales entida-
des.

Por su parte, los supuestos comprendidos en --
los incisos II y III, deben ser a nuestro juicio, conse-
cuencia de la participación del estado, en dichas empre-
sas.

En consecuencia proponemos una reforma al pre-
cepto mencionado, en el sentido expuesto, pues considerg
mos que en esa forma puede establecerse una determina---

ción mas clara y técnica de las empresas de participación estatal.

Además de los requisitos enumerados la Ley prescribe en el artículo 4o., otro supuesto en el que puede encontrarse una empresa para que adquiera el carácter de empresa de participación estatal, de la siguiente manera

Se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del patrimonio Nacional en los términos de la presente Ley las empresas en que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal, haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tenga participación mayoritaria, el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal, en su caso.

En este precepto se establece el caso de las empresas de participación estatal por asimilación, o sea -- cuando determinadas empresas consideradas como de participación estatal invierten la mayor parte de su capital en otras empresas que generalmente tienen actividades afines o bien complementarias.

✓ En el ordenamiento jurídico de referencia no encontramos normas que dispongan la creación de estas entidades y la naturaleza jurídica de que gozan creemos que -- en el caso primeramente citado, pueden aplicarse las normas, que el mismo prescribe, para los organismos descentralizados en el artículo 2o., de tal manera que pueden ser creados por el Estado mediante leyes expedidas -- por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, -- en uso de sus facultades administrativas. También pueden ser creadas por un acto eminentemente privado como lo es el otorgamiento de una acta Constitutiva.

Como ejemplos tenemos a Guanos y Fertilizantes de México, S. A., creado por decreto de 10 de Junio de 1943 y el de Altos Hornos de México, S. A., cuya escritura constructiva fué otorgada el 6 de Julio de 1942 respectivamente.

Por lo que hace a su naturaleza jurídica ésta es señalada por la Ley o decreto que la crea como en el caso de la empresa primeramente citada creada como hemos dicho por Decreto en el que claramente se especifica que "será una sociedad que no formará parte de la organización administrativa", es decir no es considerado un organismo público. Cuando no exista Ley o Decreto que disponga la naturaleza jurídica de la institución, ésta, de acuerdo con su organización, debe ser considerada como una institución de derecho privado.

En cuanto a su modo de constitución podemos decir que surgen, unas veces, a promoción de la iniciativa privada o bien por una proposición estatal a los particulares. Así tenemos que, para la constitución del Banco de Comercio Exterior, S. A., fué presentado un proyecto por Don Luis Montes de Oca a Don Eduardo Suárez, Ministro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 6 de Mayo de 1937, proyecto en el que se hacía un análisis preciso de la realidad económica nacional, que más tarde serviría de pauta a la política económica gubernamental. Por otra parte, encontramos al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., que fué constituido, previa proposición del Ministro de Hacienda quien invitó a las instituciones de crédito, a las compañías de seguros y fianzas, que operaban en el país, a la formación de dicha entidad, participando en la constitución del capital social y en la organización de la empresa, instituciones estas a las que nos referimos con mas amplitud en el-

curso de este trabajo.

No dudamos que el modo de constitución de una entidad de esta naturaleza, pueda ser obligatorio cuando es impuesto por Ley y esta proporciona los medios, pero estimamos que en tal caso el Estado podría optar por otro medio mas acorde con su posición de ente público, por -- ejemplo la constitución de un organismo descentralizado bajo la forma de una sociedad mercantil.

√ El régimen jurídico de estas instituciones se determina, en nuestro derecho, por la Ley o Decreto que las crea cuando estos existen, de lo contrario, por su escritura constitutiva y estatutos que generalmente contiene ciertas prerrogativas en favor del Estado, por razón de su aportación y mas aún, por el interés colectivo que representan, además, por las normas generales y especiales del derecho mercantil, éste en cuanto a su estructura financiera y su control interno. Por estas circunstancias, conservan su carácter privado independientemente de la aportación estatal, existiendo, no obstante, -- ciertas normas derogatorias del derecho mercantil, en -- cuanto a la tutela y vigilancia de las mismas, por parte del Estado.

Así mismo, no se fijan en la Ley los medios que el Estado pueda utilizar para participar en la integración de los recursos económicos de la empresa, pero además de las aportaciones en dinero o acciones consideramos que puede ser en virtud de la aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante suministros presupuestales, subsidios o aprovechamientos de un impuesto, como ocurre, en el caso de los organismos descentralizados, según lo dispuesto en el inciso "a" del artículo 2º, de la propia Ley.

Si bien no están prescritas en la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, las condiciones de constitución y organización de estas últimas, encontramos al respecto en la legislación minera, ciertos principios básicos, para esos efectos, en los siguientes términos:

La Ley Realmentaria del artículo 27 Constitucional, en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales de 5 de Febrero de 1961 (14) prescribe lo siguiente:

Artículo 2º.- La explotación u aprovechamiento de las sustancias minerales, pueden realizarse:

- I.- Por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras.
- II.- Por sociedades de participación estatal
- III.- Por particulares bien sea por personas físicas o morales.

A nosotros nos interesa referirnos a la segunda forma de explotación de los recursos mineros o sea a través de empresas de participación estatal. Según el artículo 5º, las sociedades de Participación Estatal para la explotación minera se constituirán: Cuando el Ejecutivo Federal lo estime conveniente, para el desarrollo de la industria, mediante acuerdos a la Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, en que se fijen las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento conforme a lo si---

guiente:

- I.- Su forma será la de sociedad anónima de capital variable y,
- II.- El capital de la sociedad estará representado por acciones nominativas como sigue:
 - a).- Serie A, intrasmisible cuyo valor no podrá ser inferior en cualquier tiempo al 51% del capital, y que suscribirá el Gobierno Federal.
 - b).- Serie B, que podrán ser suscritas por mexicanos o sociedades mexicanas cuyo capital esté suscrito por mexicanos en un 66%, --- cuando menos, de acuerdo con su escritura-constitutiva.
 - c).- Serie C, que podrán ser suscritas por cualquier persona, a excepción de soberanos o gobiernos extranjeros.

En la escritura constitutiva se establecerá que la transmisión de acciones de la serie B, sólo podrá hacerse previa autorización del Consejo de Administración, el que podrá negarla y en su caso designar comprador al precio corriente del mercado, reconociendo el derecho al tanto de los otros accionistas de la misma serie.

Los derechos de explotación que la sociedad de participación estatal requiera deberá obtenerlos originariamente, a través de concesiones del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con lo expuesto, esta especie de empresas de participación estatal, sólo pueden ser constituidas en virtud de un acuerdo presidencial que así lo determine y según las reglas transcritas. En este caso la aportación estatal es a través de una concesión.

Por considerarlo básico en este estudio aludiremos al concepto de empresa de participación estatal - que se consigna en la llamada Iniciativa de Ley para el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborado en el año de 1963 por la Cámara de Senadores.

En el artículo 6º de la mencionada iniciativa se prescribe:

Cuando las participaciones de la federación - y/o los de uno o más organismos descentralizados, en el capital o patrimonio de una empresa de derecho común representen más del 51% de éste, tal empresa se reputará de "participación estatal mayoritaria", quedando sometida al control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que se ejercerá, precisa y solamente a través de los órganos institucionales de la propia empresa y por conducto de las personas que como administradores, comisario y miembros de sus consejos de administración y vigilancia, designe el Ejecutivo Federal por conducto de la propia Secretaría, para los fines a que se refiere el artículo 4o. de esta ley.

En este precepto se establece claramente la naturaleza privada de las instituciones objeto de este trabajo al referirse específicamente a las empresas de derecho común o sea aquellas que se estructuran de acuerdo con los principios de derecho privado y en las que el estado interviene, unas veces como socio mayoritario a través de los órganos institucionales, creados por la escritura constitutiva y los estatutos de tales empresas, ejercitando de esa manera los derechos que su participación le confiere.

En la misma Iniciativa se distinguen dos clases de empresas de participación estatal: las empresas de participación estatal mayoritaria que son a las que acabamos de aludir y la empresas de participación estatal minoritaria, según lo establecido en el artículo 30.

Se considerarán como participaciones de la Federación en el capital o en el patrimonio de toda clase de sociedades, instituciones y empresas organizadas bajo el derecho común:

- I.- Las acciones o partes sociales, partes -- del capital o de interés que representen las aportaciones, suscripciones o exhibiciones del Gobierno Federal o de organismos descentralizados, al capital o patrimonio de empresas de derecho común, sea cual fuere la forma o momento de la aportación, y suscripción o exhibición que ha go inclusive de compra de acciones, partes sociales previamente emitidas.
- II.- Las acciones o partes sociales que las empresas de derecho común emitan para amparar las concesiones, autorizaciones o permisos que para la realización de sus objetivos expida el ejecutivo federal cuando la ley autorice esa forma de acción de -- los particulares con el Estado.
- III.- Las acciones partes sociales de capital o de interés que las empresas de derecho común expidan a favor del ejecutivo federal de cualquiera de sus dependencias o de organismos descentralizados de carácter federal, aún cuando no respondan a ninguna aportación en efectivo o bienes, hecho -- por ellos cuando acrediten o den derecho a participar en administración de las empresas, o en las utilidades que ellas obtengan.

En este precepto no se utiliza la expresión de participación estatal minoritaria, pero creemos que interpretando el artículo 6º de la mencionada Iniciativa, o -- contrario sensu podemos llamar a todas aquellas empre --

sas en las que el Estado tiene, por cualquier concepto, participaciones en su capital o patrimonio, empresas de participación estatal minoritaria, siempre y cuando esa aportación no lleque al 51% por parte del Estado.

Por otra parte, consideramos que en este intento del legislador por elaborar un concepto más acorde, -- con las características que estas empresas tienen en nuestro país, se consigna una estimación más técnica de ellas que aquella contenida en la Ley que actualmente las rige en cuanto a su control y vigilancia, por lo que mediante la adopción de los preceptos transcritos, podría llegar se a una reglamentación mas eficaz de las mismas, evitándose así que muchas empresas por no estar claramente definido su carácter de participación estatal, dejen de cumplir con las obligaciones que para ellas fija el Estado, por el interés colectivo que representan.

2.- DOCTRINA.- En nuestro Derecho encontramos dos corrientes doctrinarias respecto a la naturaleza jurídica de las empresas de participación estatal, éstas son sustentadas por el Maestro Gabino Fraga y por el Dr. Andrés Serra Roja,⁽¹⁾ respectivamente.

⁽¹⁾ Tesis del Maestro Gabino Fraga.- Este considera a las empresas de participación estatal formando parte de nuestra organización pública al considerar a este tipo de instituciones como una nueva forma de explotación del servicio público y como un sistema más apropiado que el de la concesión, para ese fin: Y nos dice al referirse al sistema de economía mixta: Que éste consiste en otorgar la explotación del servicio público a una sociedad en la que figuren como accionistas no sólo los particulares, si no también el Estado y aún los usuarios del servicio de tal manera que tanto la inversión del capital que el ser-

uicio requiere como el de la administración del mismo intervenga el Estado aportando parte de los fondos públi--cos y figurando en el Consejo de Administración de la em--presa. (15)

Agrego, citando a Bannard, que: "Así a los ele--mentos puramente privados que constituyen los elementos--del servicio ordinario vienen a agregarse en la empresa--de economía mixta elementos públicos en cuanto al perso--nal y en cuanto a los bienes, no es pues, ya la economía--privada, no enteramente la economía pública, es según la--denominación que ha sido adoptada la economía mixta, que--es a la vez pública y privada." (16)

Nos dice además, que en las empresas de parti--cipación el estado obtiene el concurso financiero de los--particulares y las medidas que estos usan en sus empre--sas, pero que la presencia del Estado facilita la adapta--ción de la empresa a las necesidades del público y evita--además que el interés de éste sea pospuesto a una finali--dad de lucro, logrando finalmente que las utilidades de--la explotación también beneficien al Estado.

Según las consideraciones expuestas, la activi--dad de estas empresas se dirige a la realización de un --servicio público sin embargo, en nuestro país, las activi--dades de estos organismos son muy variadas y no siem--pre concurren en la explotación de un servicio público--sino que tienden a la realización de diversas finalida--des de naturaleza económica, como hemos apuntado al prin--cipio de este capítulo.

15

Gabino Fraga Derecho Administrativo. Edición 1960. ---
Pág. 329

16

Gabino Fraga. Obra citada. Pág. 329.

El autor citado señala, como ejemplo de participación estatal, a varias instituciones que si bien -- fueron creadas con tal carácter han devenido en instituciones públicas descentralizadas, al adquirir características que las perfilan como instituciones nacionales de crédito, sujetas a su propia Ley Orgánica y que por lo tanto son Instituciones que prestan en la actualidad servicios públicos.- Tal es el caso de: El Banco Nacional de México cuyo Ley Orgánica fué publicada el 31 de Mayo de 1941, en el Diario Oficial de la Federación, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que de acuerdo con lo prescrito en la Ley de Crédito Agrícola de 30 de Diciembre de 1955, -- son instituciones nacionales de crédito. Cita, asimismo, al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., el que a nuestro juicio sigue siendo empresa de participación estatal por presentar aún las características comunes a estas instituciones.

Tesis del Maestro Serra Rojas.- ¹ Este autor sitúa a las empresas de participación estatal dentro de una de las formas de las actividades privadas que son -- de interés estatal, y tomando en cuentas las actividades de los particulares que en alguna forma representan un interés para la colectividad, y que por lo tanto son auspiciadas por el Estado, ¹ clasifica a estas actividades en tres grupos, de la siguiente manera:

- a).- ¹ Empresas, sociedades o asociaciones e ⁴ -- instituciones estrictamente privadas, ¹ -- por lo común con propósitos de lucro personal y gobernadas en forma exclusiva -- por normas de derecho privado civiles o mercantiles, sin ninguna ingerencia del Estado.
- b).- ¹ Empresas privadas de interés social o ⁵ -- asociaciones privadas altruistas sin pro

pósitos de lucro y persiguiendo fines que beneficien a la sociedad, pueden denominarse empresas privadas de interés social para distinguirlas de cualquier otro tipo de organización.

(6)

c).- *Empresas privadas de interés público.* - -
Son empresas que resguardan intereses públicos o finalidades de interés general bajo la vigilancia y fomento del Estado.

A este tipo de actividades las denomina de interés público por tratarse de sociedades, asociaciones, empresas o instituciones organizadas por los particulares - bajo un régimen de derecho privado, pero en las que el Estado tiene cierta intervención por razón de intereses que trata de proteger.

Este mismo autor, en un intento de reunir todo lo concerniente a estas instituciones hace una sub-clasificación de las mismas dividiéndolas en dos grupos, exponiendo antes, que las empresas privadas de interés público son aquellas empresas manejadas por particulares en -- las que el Estado interviene decisivamente para proteger un interés público o patrimonial, importante. (17)

La sub-clasificación a la que nos hemos referido anteriormente comprende:

- I.- Un grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente, en formas diversas.
- II.- Al grupo particular de empresas o propiamente empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa.

El primer grupo se encuentra integrado por todas aquellas sociedades, corporaciones y empresas que gozan de una concesión administrativa o en las que el Gobierno Federal posee acciones o intereses patrimoniales, o bien empresas que celebren contratos administrativos con el Estado - y por último aquellas personas privadas encargadas de un servicio público.

El segundo grupo que es el de más importancia para el desarrollo de nuestro estudio, por tratarse propiamente de las empresas privadas de interés público, dentro de las cuales se encuentran las empresas de participación estatal está integrado en la siguiente forma:

- a).- Sociedades de Responsabilidad Limitada o Interés Público.
- b).- Sociedades de inversión.
- c).- Empresas privadas incorporadas o representadas.
- d).- Empresas de Participación Estatal.

Las sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público.- Estas sociedades se encuentran sujetas a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las especiales relativas a las sociedades de responsabilidad limitada, se constituyen bajo la forma de Sociedad de Capital Variable, previa la autorización del Ejecutivo Federal, cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

Las Sociedades de Inversión.- Para la constitución de estas sociedades se requiere autorización del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Estas instituciones operan con valores en la forma que determina la Ley de Sociedades de In-

versión publicada en el Diario Oficial de la Federación - del 31 de diciembre de 1955 y se organizan como Sociedades Anónimas.

Sociedades Incorporadas.- Son Instituciones - que no constituyen un servicio público pero representan - un interés para el Estado, por la concurrencia de sus actividades en la prestación de un servicio privado de interés general. Su régimen jurídico es de derecho privado - ya que se rigen en su constitución y funcionamiento por - las normas aplicables de derecho civil y comercial.

Empresas de Participación Estatal.- Enmarcándolos dentro del cuadro de las empresas privadas de interés público, y desde el punto de vista económico jurídico y no como un modo de gestión del servicio público, el Maestro Serra Rojas las circunscribe a un régimen de derecho privado que tiene contacto incidental como normas de derecho público, expresando que: En ellas el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar a la empresa. (18)

La intervención del Estado en estas instituciones, razón de ese interés económico preferente, que le permite intervenir en la administración de una empresa y ese contacto incidental de su régimen jurídico con normas de derecho público, son las características propias de estas empresas que las distinguen de las demás Sociedades de interés público, como son las sociedades de responsabilidad limitada, las sociedades de inversión y las sociedades incorporadas, teniendo de común con ellas el régimen-

privado bajo la aplicación de normas de derecho civil y comercial.

El maestro Serra Rojas, hace la observación de que las Instituciones que aquí tratamos serán en lo futuro regidas totalmente por normas de derecho público, o sea que existe la posibilidad de que estas Instituciones por el interés que persiguen sus actividades pueden llegar a tener el carácter de Instituciones Públicas.

3.- Criterio del Tribunal Fiscal de la Federación.- El criterio de esta Autoridad, respecto a la naturaleza jurídica de estas Instituciones, ha quedado puntualizado en la siguiente forma: Tesis 1661 R.T.F.F., - Año IX, Núms. 97 y 108, Pág. 132, Enero a Diciembre de --1945.- Empresa de Economía Mixta. No debe confundirse con un organismo público y por ello es causante en Cédula I.

Atentos los términos del artículo 30 Fracción I del Código Fiscal de la Federación, toda Sociedad Anónima en la que tenga importante participación la Federación no puede confundirse con ésta, ni con un organismo público, ya que se trata de un ente organizado y sujeto a las disposiciones de la Ley de Sociedades Mercantiles, ni tampoco puede considerársele comprendido en el artículo 3º, fracción VII de la Ley de Impuesto Sobre la Renta vigente, porque no pertenece al Gobierno Federal, a pesar de que tenga éste la mayoría de las acciones, sino que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo de advertir que en el caso no esté designada a un servicio público, sino a realizar actividades comerciales, aun cuando con una finalidad económica determinada, para provocar la baja de los precios del papel. El hecho de que se trate

de una sociedad de economía mixta, tampoco tiene consecuencias de ese sentido porque no le quita el carácter de Sociedad Anónima, y por tanto es organismo de Derecho Privado, y las circunstancias de que de acuerdo con su funcionamiento no está destinado a tener utilidades, no la exime - tampoco de ser en principio causante del Impuesto Sobre la Renta, sin perjuicio de que si en ejercicio determinado no percibe utilidades, no hay base para que erogue impuesto alguno, ya que la Ley de la Materia sólo grava a quienes han tenido beneficio de esa naturaleza; por último, es de advertir que dicha empresa tiene un capital propio independiente del Gobierno Federal."

Generalizando el criterio transcrito podemos establecer que la opinión del Tribunal Fiscal de la Federación, es en el sentido de considerar a las empresas de participación estatal como organismos de Derecho Privado.

d).- Las Empresas de Participación Estatal como Instituciones Privadas.- Una vez expuestos los principios legislativos, las consideraciones doctrinarias y el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación acerca de las empresas de participación estatal podemos afirmar: Que estas son instituciones que en nuestro derecho se perfilan dentro del ámbito del derecho común y que por lo tanto funcionan en nuestro país, como instituciones de carácter privado.

Reafirmando esta posición encontramos algunas -- instituciones que no obstante concurrir en la práctica en la actuación de la administración pública, formando parte de la red de instituciones nacionales de crédito, reúnen -- las características y elementos de las empresas de participación estatal, en esta situación encontramos entre otras, al Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. y al Banco -

Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. --

1.- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.-
El 8 de Junio de 1957 ante el Notario Don Manuel Borja Soriano fué extendida la escritura de esta institución, en cuya Declaración Primera le fueron asignados como finalidades la promoción, el desarrollo y la organización del comercio exterior mexicano operando como institución de crédito para el ejercicio de la Banca de Depósito y llevar a cabo operaciones fiduciarias, así como otras permitidas por la Ley de la Materia y para las que en el futuro obtenga autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al constituirse esta institución su capital social fué de \$ 20,000.000.00 (VEINTE MILLONES DE PESOS) dividiendo en 200,000 acciones al portador con valor nominal de \$ 100.00 (CIEN PESOS) cada una de las cuales se suscribieron \$ 16,424.800.00 (DIEZ Y SEIS MILLONES CUATRO CIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS PESOS) y se exhibieron de inmediato \$ 6,424.800.00.- formando las aportaciones estatales y las de las instituciones oficiales de 92% del capital pagado y el resto correspondió a instituciones privadas.

El capital inicial se encuentra en la actualidad multiplicado, por lo que constituye uno de los bancos comerciales más grandes del país que cuenta con modernas oficinas, sucursales y compañías de fomento y desarrollo.

En la misma escritura se estipula que la Administración de la Sociedad está a cargo de un Consejo de Administración y un Director General.

El Consejo de administración está formado por los miembros propietarios y los suplentes, nombrados en Asamblea General por mayoría de votos, pero todo accionista o grupo de accionistas que represente cuando menos un 25% del capital social tiene derecho a nombrar un consejero.

Con base en las acciones de su propiedad el Gobierno se reserva el derecho de veto las resoluciones del Consejo. Al respecto en la cláusula décimocuarta de la escritura se expresa: "el Gobierno Federal se reserva el derecho de veto las resoluciones del Consejo Administrativo, por conducto de cualquiera de dos de los miembros de éste que designará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por escrito deberá dirigirse a la sociedad inmediatamente después de celebrada la asamblea ordinaria o aquel. En consecuencia, para la validez de las decisiones del Consejo será necesario que sean vetados dentro de las 48 horas siguientes a la clausura de la sesión del Consejo por alguno de los consejeros a que se hace referencia, en comunicación dirigida al Consejo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si llegara a faltar alguno de los dos consejeros que representan al Gobierno Federal para el efecto del ejercicio de la facultad de que esta cláusula trata la Secretaría hará una nueva designación desde luego".

En el aspecto jurídico esta institución presenta como rasgos característicos: Su organización como una institución privada de crédito, no obstante ser un instrumento de la política comercial mexicana, carece de una ley especial que determine su naturaleza jurídica, su estructura y funcionamiento se ajustan a los preceptos de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la Ley Gene -

ral de Instituciones de Crédito. Por lo que hace a su régimen fiscal, cumple con todas las obligaciones que la Ley impone a todas aquellas empresas que no forman parte integrante del Estado, esto claramente se desprende de las ideas expresadas por el Director de esta institución en los siguientes términos: "Todos las autoridades de crédito, el Banco de México, S. A., y las Instituciones Nacionales hermanas han contribuido sin restar esfuerzos a fortalecer la nuestra. También los bancos privados se sumaron sin recelos a prestigiarla por más que tiene su misma forma y estructura jurídica pues el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. no ha tenido leyes especiales o de privilegios sino que como cualquier banco privado está sujeto a la Ley General de Instituciones de Crédito y sometido a la misma vigilancia e inspección". (19).

La institución no goza de la exención de impuestos señalada por el artículo 5º Fracción I de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal.... cuando estén destinados a un servicio público, ni le es aplicable en este aspecto la disposición del Código Fiscal de la Federación prescrita en el artículo 30 Fracción I que expresa: Estarán exentos del pago de impuestos y derechos de la Federación, los Estados, los Territorios y el Distrito Federal.... Los organismos públicos con personalidad jurídica dependientes de cualquiera de estas instituciones, estarán sujetos al pago de las contribuciones federales excepción hecha de los Impuestos Sobre la Renta y Sobre Herencias y Legados.

De acuerdo con lo expuesto la institución que nos ocupa reúne las características prescritas para las empresas de participación estatal en cuanto que: se estructura como una sociedad mercantil, con personalidad jurídica propia, su capital ha sido integrado por aportaciones públicas y privadas la primera hasta un 92% representado por acciones de la serie "A" suscritas exclusivamente por el Gobierno Federal, además de acuerdo con su escritura constitutiva las resoluciones del Consejo de administración pueden ser vetadas por cualquiera de sus representantes en el mismo finalmente por que el régimen jurídico a que se encuentra supeditada es igual al prescrito para las empresas de participación estatal, según la Declaración Tercera de su escritura constitutiva que al respecto fija:... "Se regirá por el contrato social que se otorga a continuación, por las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito, en cuanto no esté previsto en esta por las de la Ley de Sociedades Mercantiles, y por las demás que le sean aplicables."

2.- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.- Esta institución fué constituida por escritura Pública de 20 de febrero de 1933, al amparo de la correspondiente concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según las declaraciones del Ministro de esta Dependencia, "El Banco actuará dentro del cuadro general de las instituciones de crédito sin reglas excepcionales que hicieran peligrar su estabilidad y sin privilegios exclusivos," estructurándose bajo la forma de Sociedad Mercantil, determinada así por el consenso de los otorgantes de su escritura Constitutiva - en cuya Cláusula Tercera se expone: Los comparecientes han decidido llevar a cabo la fundación de dicha institución y al efecto constituyen por la presente acta una Sociedad Mercantil, otorgando las siguientes cláusulas.....

De acuerdo con lo que el artículo 5º. transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito disponía, fué autorizada la aportación de inmuebles urbanos para la -- constitución del Banco los cuales representaban el 50% -- del capital social facultándose posteriormente por Ley -- especial a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- para suscribir por cuenta del Gobierno Federal acciones -- del capital social hasta la cantidad de \$ 26,000.000.00.

Así, la aportación del Gobierno Federal constituyó la mayor parte del capital social, representado -- por acciones de la serie A correspondiendo las de la serie B, a las aportaciones de las instituciones privadas -- y de los particulares.

No obstante corresponder al Estado la mayor -- participación monetaria a el correspondía una minoría en el Consejo de Administración siendo el grupo de accionistas privados el que asumía la acción directa y la responsabilidad principal en la marcha de la institución, pero reservándose el Gobierno un derecho ilimitado de vigilancia, mediante la designación de uno de los comisarios -- y el veto definitivo en contra de todas aquellas operaciones que aún cuando a juicio del Capital Privado pudieran ser consideradas como normales, dentro de la actividad de la Institución, según el criterio del mismo Estado se apartarán del programa general del Banco constituyendo un riesgo especialmente grave, para su trabajo o -- en cualquier forma pudieran poner el peliaro el debido -- funcionamiento del mercado monetario de valores.

El Banco se ha regido por diversas leyes orgánicas, y actualmente lo está por su tercera Ley Orgánica

que fué promulgada el 8 de Febrero de 1949. (20) que dispone en su primer artículo lo siguiente: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., -- constituido por escritura pública de 20 de Febrero de -- 1933 y reorganizado de acuerdo con sus leyes orgánicas -- de 31 de Diciembre de 1942 y de 30 de Diciembre de 1946, conservando su denominación, se regirá en adelante por -- esta Ley.

Se fijan en artículo 2º de la Ley el objeto -- del mismo de la siguiente manera:

I.- Promover y dirigir la inversión de Capitales en Obras Públicas, en Servicios Públicos y en Habitaciones Populares, financiárselos e invertir en ellos sus propios recursos.

II.- Asesorar técnicamente a personas morales de Derecho Público en la Planeación y Ejecución de Obras y Servicios Públicos, -- inclusive el de Habitaciones Populares, -- cuando para realizar tales obras y servicios deba comprometerse el crédito público o de instituciones Nacionales de Crédito.

III.- Asesorar técnicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria en todo cuanto se refiera a la organización, funcionamiento de los bancos de Ahorro y Préstamos -- para la Vivienda Familiar, y desempeñar las atribuciones que en esta materia le confiera la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

IV.- Realizar las operaciones fiduciarias auto

rizadas por la Ley.

V.- Otras finalidades que prevean las normas aplicables.

Según el artículo 44 de su Ley Orgánica el Banco está sujeto al siguiente régimen fiscal: La institución estará sujeta únicamente al pago de los derechos e Impuestos siguientes:

I.- Sobre la Renta en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares.

II.- Predial que se cause sobre los inmuebles de su propiedad destinados a alojar dependencias suyas.

III.- Impuestos y derechos de carácter municipal que causen los inmuebles o que se refiere el párrafo anterior, en razón de pavimento, atarjeas, limpia y agua potable que disfruten en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes; así como los derechos de Registro Público que se cubrirán por una sola vez a razón de un 25% sobre el importe de la operación.

Establecidos los lienamientos generales de esta institución confirmamos que se trata de una entidad que presenta los elementos comunes a una empresa de participación estatal, en razón de que: Se estructura bajo la forma de una Sociedad Mercantil, la integración de su capital se ha realizado con recursos públicos, en su mayoría, y privados, adaptando su organización y funcionamiento a lo dispuesto en su Ley Orgánica, la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Gene-

ral de Sociedades Mercantiles, éstas aplicadas supletoriamente, su escritura constitutiva y sus Estatutos.

Por lo que hace a su régimen fiscal no goza, -- como hemos visto, de los privilegios establecidos en la Ley de la Materia, para las instituciones de carácter público.

Estas instituciones que hemos ejemplificado -- por su configuración de empresas de participación estatal, de acuerdo con las finalidades que persiguen constituyen verdaderos organismos auxiliares de la Administración Pública, lo que nos conduce a estimar que en nuestro país no solo existen empresas de participación estatal con finalidades primordialmente económicas, sino también algunas que satisfacen un servicio eminentemente público, como Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional Cinematográfico, S. A., Nacional Financiera Azucarera, S. A., y el Banco Nacional de Transportes, S. A.

CAPITULO III

EL CONTROL Y VIGILANCIA FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL POR PARTE DEL ESTADO.

- a).- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, - de 1947.
- b).- Nueva Ley para el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, de 1963
- c).- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, - de 1965.
- d).- Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado.
 - 1.- Decreto de 13 de Marzo de 1959.
 - 2.- Decreto de 26 de Febrero de 1965.
- e).- Ley de Ingresos de la Federación para el - ejercicio fiscal de 1966. Ley Orgánica - del presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1966.

Ideas Preliminares.- Las formas de organización administrativa, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se consiguen propósitos, tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos.

Ellos pueden reducirse a dos grandes ramas:

- A.- El Régimen de Centralización Administrativa, o formas administrativas centralizadas, que pueden manifestarse a su vez en las dos siguientes formas:
 - 1.- El Régimen de centralización propiamente dicho; y
 - 2.- El Régimen de centralización administrativa

vo con desconcentración.

B.- *El Régimen de descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas y que son:*

- 1.- *La descentralización por región; y*
- 2.- *La descentralización por servicio.*

Esta última es la que concierne a nuestro estudio y es: Una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental. (1)

La forma de organización administrativa técnica o por servicio, se manifiesta a través de los organismos descentralizados, los cuales obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público.

Su creación se efectúa mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo en uso de sus facultades administrativas.

Como una consecuencia de las ideas expuestas - podemos deducir, que la naturaleza jurídica de dichos organismos es de derecho Público, al contrario de la naturaleza jurídica inherente a las empresas de participación estatal que es de derecho privado.

Ahora bien, las atribuciones respecto al control financiero y administrativo, por parte del Estado,

¹ *Waline, citado por Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo. 2a. Edición, Pág. 598.*

sobre las empresas de participación estatal podemos decir que son recientes ya que empiezan a realizarse a -- partir del año de 1948, una vez promulgada la ley de la materia, aunque con anterioridad ya se hacían indispensables esas medidas, a consecuencia de la proliferación de estas instituciones, que junto con los organismos -- descentralizados carecían de sistema y reglamentación, -- supeditándose al fin, a los preceptos jurídicos del ordenamiento a que nos referimos enseguida:

- a).- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

¹ Esta Ley venía a ordenar y sistematizar a todos los organismos que forman el sector para estatal, -- es decir tanto a aquellos cuyo surgimiento se debe a -- una Ley Orgánica o un Decreto, nos referimos a los organismos descentralizados, como a los creados mediante un acto de derecho común, en los que el estado interviene como particular, que es el caso de las empresas de participación estatal. ² Esta Ley fué promulgada el 30 de Diciembre de 1947 bajo el gobierno del Lic. Miguel Alemán, a cuya iniciativa se hizo realidad la sujeción legal de estas entidades. (2).

¹ En los puntos considerativos de la misma, se exponen el por qué de la existencia de estos organismos y las finalidades para los que fueron creados, así como un panorama general de la política económica a seguir -- por el Gobierno Federal. ² Para la mejor comprensión de

La importancia de esta Ley transcibimos los Considerandos correspondientes:

- to
- 1.- Que para procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales del país o la satisfacción de las necesidades públicas -- que exigen una organización especializada -- y administración ágil, de tipo comercial e industrial el Gobierno ha venido creando numerosas organizaciones descentralizadas con personalidad jurídica y patrimonios propios y participando en empresas comerciales e industriales.
 - 2.- Que sin perjuicios de su personalidad debe considerarse a dichos organismos y empresas como instituciones de interés nacional y como auxiliares del poder público y obligados a colaborar eficazmente entre sí y con el Gobierno Federal, con la política financiera de la administración, ejecutando sus actividades exclusivas de conformidad con los planes que al efecto se formulan, de tal suerte que su labor no se disperse sino que venga a constituirse un concurso armónico.
 - 3.- Que la existencia de los organismos descentralizados se debe a la voluntad del Estado el cual los creó y dotó de los recursos necesarios, persiguiendo no un propósito de lucro, ni la satisfacción de intereses particulares de personas o grupos, sino el bien de la comunidad constituyendo sus patrimonios en su totalidad o en una porción considerable con bienes del patrimonio nacional los cuales fueron destinados por el Gobierno Federal a esa finalidad concreta.
 - 4.- Que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal son conductos a través de los cuales la administración pública realiza considerables inversiones y erogaciones ya sea mediante suscripción de acciones, aportaciones, afectaciones del patrimonio nacional, exenciones de impuesto, subsidios, etc. y pueden además ser fuentes

de ingresos cuantiosos para el Gobierno Federal, siendo así factores muy importantes en la afectación de partidas presupuestales y en general de constantes movimientos en la contabilidad de la hacienda pública.

- 5.- Que en sus relaciones fiscales con el estado estas instituciones y organismos en --- ciertos casos disfrutan de exenciones que pueden ser cuidadosamente vigiladas.
- 6.- que para ser congruente con el principio democrático que exige el aprovechamiento de los recursos naturales del país y en particular de los bienes que constituyen el patrimonio nacional, en beneficio de la comunidad y teniendo en cuenta además, el origen y la finalidad de los organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal así como la naturaleza de los recursos afectos a la actividad propia de estas instituciones, el poder público tiene la obligación de procurar el mayor y mejor rendimiento de las inversiones hechas, así como la correcta satisfacción de los fines para que fueron creadas, por ello debe regular y vigilar eficazmente su funcionamiento a través de procedimientos y conductos adecuados, que vengán a complementar lo ya previsto en sus respectivas Leyes Orgánicas y sus Estatutos.
- 7.- Que como el funcionamiento de estas empresas y organismos está orientado para fines de servicio público, su carácter descentralizado no debe ser obstáculo para que el Estado vigile sus gastos.
- 8.- Que en el caso de inversiones del Estado -- para fines industriales o comerciales, es también justificada la intervención para -- asegurar previamente la posibilidad de rendimiento y posteriormente, para controlar la adecuada integración de sus fondos.
- 9.- Que estas instituciones por la naturaleza de sus actividades y la magnitud de sus re

cursos, influyen en forma directa y constante sobre determinados aspectos de la vida económica del país, cuya atención compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tales como: el mercado de valores, balanza de pagos sobre el exterior, medio circulante, mercados de divisa, reserva monetaria, inversiones públicas y privadas y en general, sobre la liquidez del sistema monetario, velocidad y desarrollo de las operaciones bancarias y fortalecimiento del crédito público.

- 10.- Que la Ley de Secretarías de Estado señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de ocuparse de todos aquellos negocios que afecten al patrimonio de la Federación.
- 11.- Que generalmente el financiamiento de las empresas e instituciones mencionadas se hace recurriendo al crédito público y usando el cual del Gobierno Federal, función específica a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 12.- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de la órbita de sus funciones administrativas tendientes a la realización de la política financiera del Gobierno Federal y como rectora de las finanzas públicas y privadas no puede permanecer ajena a la actividad de estas instituciones y sobre todo porque, en la práctica es responsable solidaria de su funcionamiento, debe tener sobre todas ellas un control específico, para que a través de sus operaciones normales -- vengán a coadyuvar de un modo efectivo en la recuperación económica de la nación.

Una vez expuestos los puntos considerativos de este Ordenamiento Jurídico, trataremos algunas de sus disposiciones que consideramos de gran importancia en el desarrollo de esta tesis. Así tenemos que en el artículo -- primero cita a las instituciones que deben supeditarse a

sus preceptos en la siguiente forma:

Quedan sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados prescribe,

Para los efectos de esta ley son organismos -- descentralizados, las personas morales creadas por el estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica -- que adopten y siempre que además satisfaga los siguientes requisitos:

- a).- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportaciones de bienes, concesiones o derechos, o mediante suministro presupuestal, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b).- Que su objeto y funcionamiento propios impliquen una atribución técnica, especializado para la adecuada prestación de un -- servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

En suma estos son los presupuestos en los que se puede encontrar una institución para que pueda considerarse como organismo descentralizado, en tal forma lo-

establece el artículo segundo de la propia ley.

En cuanto a las empresas de participación estatal, dice el artículo tercero, que serán aquellas que satisfagan alguno de los requisitos que a continuación se expresan:

- a).- Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración, o Junta Directiva, o designar al gerente, presidente o director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas o la Junta Directiva adopten, - cualquiera que sea el origen de sus recursos.
- b).- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital de acciones.
- c).- Que en la constitución de su capital se - hagan figurar acciones de serie especial - que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- d).- Que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia, para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal, o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

Esta ley no estableció una definición de estas instituciones defecto de que adolece la que actualmente está en vigor y prescribía un supuesto más para determinar a una empresa como de participación estatal.

El mismo Ordenamiento dispone en el artículo - 12, la delegación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de promover la liquidación o traspas-

so de las empresas que estudiamos, cuando estas no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

También prescribe quienes son los responsables por lo que hace a la violación de sus disposiciones que según el artículo 19 serán los directores, presidentes, gerentes o funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Consejo de Administración, o Junta Directiva y el personal de vigilancia en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Confería la supervisión financiera y control administrativo de los organismos y empresas de participación estatal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5º, podía ejercer una Auditoría permanente e inspección técnica sobre esos organismos y empresas, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico.

Estas atribuciones, posteriormente, pasaron a ser facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con las disposiciones de la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de Diciembre de 1958, (3) estableciéndose por este hecho una incompatibilidad, entre lo prescrito por aquella y lo ordenado por ésta, para esos efectos.

Este ordenamiento Jurídico, en los últimos años, venía resultando poco adecuado para, el control, vigilancia, coordinación y buena marcha de estos organismos y empresas, por lo que fueron elaborados algunos proyectos de leyes, con el propósito de cubrir sus deficien-

³ Publicado en el Diario Oficial de 24 de Dic. de 1958.

cias. Quedando finalmente abrogada al entrar en vigor - la ley del 27 de Diciembre de 1965.

b).- Nueva Ley para el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, (proyecto elaborado por la Cámara de Senadores en el año de 1963)(4). Por ser ésta uno de los varios intentos legislativos para someter un mejor control y vigilancia gubernamentales a esas instituciones, y por constituir además, un precedente del ordenamiento jurídico que actualmente la rige, - haremos un breve estudio de la misma.

La finalidad de esta nueva ley iba encaminada a que el Ejecutivo Federal tuviera un mejor control y vigilancia de las operaciones de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal, con arreglo a las disposiciones de la misma, los propósitos de:

- I.- Cuidar del mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos aportados o invertidos en ellos, de que operen con eficiencia y economía y que satisfagan las necesidades de su creación.
- II.- Orientar sus actividades dentro de los planes de desarrollo económico y social que apruebe el mismo ejecutivo, por conducto de la Secretaría de la Presidencia.
- III.- Coordinar las actividades de los diversos organismos y empresas entre sí y las que realicen con las dependencias directas del Ejecutivo.
- IV.- Regular la producción de bienes y servicios encomendada a los organismos y empre-

⁴

Aprobada por el Congreso de la Unión en el año de 1963.-

...s que tengan esa finalidad, tomando en cuenta preferentemente, las necesidades del mercado doméstico y los factores internos o externos que intervengan.

V.- Prever y regular el uso que hagan del crédito tanto interno como internacional, para el desarrollo de sus operaciones.

VI.- Fortalecer a través de su actividad y resultados la capacidad económica del Gobierno Federal para dirigir y acelerar la ejecución de los programas de desarrollo.

VII.- Favorecer la distribución equitativa del ingreso nacional entre los diversos sectores que intervengan en la producción.

Con estos siete propósitos se trataba a su vez, de lograr una mejor coordinación u orientación de todas las actividades del sector paraestatal.

"Se encuentra en ella una diferencia fundamental con la ley de 1947, porque establece la necesidad, para la existencia futura de organismos descentralizados, de una Ley expedida por el H. Congreso de la Unión sin bastar ya para su creación un mero acto administrativo, como lo dispone la primera, no obstante, reconoce la existencia de los organismos descentralizados constituidos al amparo de esta," así lo dispone en el artículo 2º que puntualiza: "(L)"

"Para los efectos de esta ley son organismos públicos descentralizados federales las personas morales creadas hasta antes de la vigencia de esta ley, por Decreto del H. Congreso de la Unión o del Ejecutivo según sus propias facultades, y en lo sucesivo por Ley del H. Congreso de la Unión cualquiera que sea su forma

u organización." (3)

Por lo que toca a las empresas de participación estatal, ya hemos comentado en otra ocasión el concepto - que de ellas consigna. Lo está de más repetir que en este nuevo Ordenamiento Jurídico se avanza hacia la limitación de esas empresas al conceptuarlas como instituciones de derecho privado, consideración de la que carece - la Ley del 47.

La aplicación de esta Nueva Ley corresponde de una manera general a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que tiene a su cargo según la disposición de la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el control y vigilancia a que deben sujetarse los organismos e instituciones mencionados, así lo dispone el artículo 7º que determina expresamente, las funciones que corresponden a otras dependencias del Ejecutivo, reservándose todas las demás que establece la Ley a aquella; disponiéndose que a la Secretaría de la Presidencia se le autoriza para intervenir en la creación, función y suresión de -- los organismos descentralizados y tiene además, la facultad de autorizar las inversiones públicas en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y los programas de inversión de estos, tomando en cuenta en ambos casos la opinión de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Otras de sus facultades son las de autorizar -- las inversiones que el Gobierno Federal o las que los organismos descentralizados hagan en empresas de participación estatal, así como los programas periódicos de inversión de dichos organismos además, la inversión o el empleo de los subsidios que conceda el Gobierno Federal a -- los organismos descentralizados y a las empresas de derecho común.

Por último, debe autorizar la constitución de -

los fideicomisos de fondos o bienes federales dando la -
intervención debida a la Secretaría de Estado a la que -
corresponda el objeto del fideicomiso.

Asimismo, el precepto mencionado establece las
atribuciones que corresponden a la Secretaría de Hacienda,
en el campo crediticio, por lo que los organismos -
descentralizados y las empresas de participación estatal
deben sujetarse a las normas fijadas por esa Dependencia,
para la gestión y obtención de todo tipo de créditos
y solicitar su autorización expresa cuando se trate
de créditos extranjeros o pagaderos en moneda extranjera
así como para la emisión de títulos o valores que puedan
ser colocados en el mercado.

También corresponde a esta Secretaría, la vigilancia
de las instituciones Nacionales de crédito, de Seguros
y Fianzas, aún cuando sean organismos descentralizados
o empresas de participación estatal de acuerdo con
la Ley.

La autorización de los programas de la producción
prestación de servicios para el mercado, de los organismos
descentralizados y empresas de participación estatal
mayoritaria es una función encomendada a la Secretaría
de Industria y Comercio, como se trate de actividades
que no corresponden exclusivamente al estado, cuando
se trate de producción de bienes agrícolas o ganaderos
se dará la intervención a la Secretaría del ramo.

Esta Ley deroga el Decreto de 13 de Marzo de 1959,
que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y
empresas de estado, pero crea un órgano de igual nombre
que tiene por objeto coordinar la intervención de las
dependencias de la Secretaría, en los asuntos relacionados

con el control y vigilancia de estas entidades, por lo que esta Junta de gobierno tiene una naturaleza muy especial ya que es un órgano que sirve de contacto entre la Secretaría y los mencionados organismos y empresas y a la vez, es el conducto para supervisar los fideicomisos que permite el propio Ordenamiento. El artículo 18 que la creación de esta Junta, prescribe además que el Ejecutivo en uso de sus facultades administrativas expedirá el Reglamento que determine la integración y funcionamiento de la misma, de las que deben formar parte los directores o Jefes de dependencias de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional que manejen asuntos relacionados con la materia que abarca el control y vigilancia de los organismos a que se refiere esta Ley.

Para cubrir los gastos en que incurra la Junta de Gobierno, el ejecutivo expedirá tarifas de los derechos que deberán cubrir los organismos y empresas, por los servicios prestados, y determinará el porcentaje de las utilidades que produzcan las participaciones federales en las empresas las cuales deberán dedicarse a igual fin.

Conviene, para completar el estudio de este -- Nuevo Ordenamiento jurídico hacer una anunciación de las principales funciones encomendadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, por el mismo.

Así tenemos que aquella, por ministerio de Ley representa la propiedad o titularidad de los derechos o intereses del Gobierno Federal en el capital o patrimonio de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en estas condiciones tiene la facultad de ejercitar las acciones y derechos correspondientes. Esta representación permite a la Secretaría -

el mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos del Estado aportados e invertidos en las empresas de derecho común y en los organismos públicos, lo que tiende a fortalecer la capacidad económica del Gobierno Federal.

A fin de conocer exactamente cuales son las empresas que caen dentro de su jurisdicción esta Dependencia debe llevar los registros de todos los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal ya que le corresponde el estudio de las inconformidades que se encuentran debidamente fundadas, -- que presentan los organismos o empresas que consideren incorrecta su inscripción, o bien la cancelación de su inscripción en el registro, correspondiendo la resolución de estas inconformidades al Secretario de la Dependencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de La Ley.

También se determina que la propia Secretaría debe centralizar y publicar por lo menos una vez al año, las cuentas de balance y de resultados de los organismos incluidos en el registro, con el objeto de que la nación sea informada de la operación de los organismos e instituciones que forman el sector paraestatal.

La Ley le concede a esta Dependencia la facultad de señalar e implantar normas técnicas, mediante la aplicación de procedimientos legales, contables y económicos, adecuados para supervisar y comprobar la eficiente operación y administración de los organismos descentralizados, el fiel desempeño de sus finalidades, el correcto empleo de los recursos económicos de que dispongan, el cumplimiento de sus programas de operación y de sus presupuestos de gastos e inversiones y la observan--

cia de las disposiciones, reales e instructivos que para lograr esos propósitos dicte el Ejecutivo por lo conductos competentes.

Además de estas disposiciones establecidas en el artículo 4º se establece también, que la Secretaría - será el conducto a través del cual se hará designación o remoción, en su caso, de los órganos de administración y vigilancia de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal.

La misma Secretaría debe ejercer en relación - con los fideicomisos que quedan sujetos a la Ley, todas las funciones que le corresponden respecto de los organismos descentralizados en cuanto a su función y vigilancia. Con este objeto podrá la Secretaría designar un - representante en los comités que se integran para el manejo u operación de dichos fideicomisos.

Por último, la Ley dispone que cuando un organismo o empresa reporte pérdidas dentro de 3 años consecutivos el Ejecutivo procederá a proyectar su reestructuración, si así lo requieren las necesidades del mercado - u el cumplimiento de su objeto social, o bien a su liquidación siempre que no se afecte la integración de la economía nacional, en ningún caso podrá una empresa considerada como unidad económica, ser transferida a particulares.

Este conjunto de disposiciones acerca de la sujeción de los organismos e instituciones que forman directa e indirectamente, parte de nuestra organización administrativa, aún cuando encontramos verdaderos aciertos puesto que nos ofrece una mejor delimitación de lo que - en nuestro país son las empresas de participación esta--

tal y se presenta como un ordenamiento más sistematizado para esos efectos, NO llegó a tener aplicación práctica, por motivos hasta ahora desconocidos, pero pudiera ser - que las condiciones de la política económica de nuestro Gobierno, no hubieron sido propicias para ello.

c).- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal de 27 de Diciembre de 1965.- Publicado en el Diario Oficial de 4 de Enero del presente año, ésta ley suple en gran parte las deficiencias que presentaba la anterior. Viene por objeto-reestructurar los métodos de control y vigilancia conforme a las necesidades de la Administración pública, resultando sus preceptos compatibles con lo prescrito para esos fines por la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958, al delimitar claramente la esfera de competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal que intervienen en su aplicación, así como con lo preceptuado en el Decreto de 26 de Febrero de 1965 -- que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado. // (1)

Dispone lo mismo que: Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, según lo en ella prescrito, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, exceptuando a: las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares-nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas: las empresas en las que esas instituciones, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria, dichas instituciones a menos que se encuentren comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en tal caso quedarán

sujetas a las disposiciones de la propia Ley.

Asimismo se exceptúan los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal; y las instituciones docentes u culturales.

El Ejecutivo Federal ejercerá sus funciones -- por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, así -- lo preceptúan el artículo 1º de la Ley.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados, establece el artículo 2º lo siguiente: Para los fines de ésta ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma y estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
- II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social.

Como se ve por lo expuesto, aunque más explícitamente, se siguen los mismos lineamientos que marca, para determinar a estos organismos, la ley abrogada.

Respecto a las empresas de participación estatal, podemos decir que no las caracteriza con precisión, sólo cita los supuestos, que ya hemos señalado, en los que puede encontrarse una empresa para que se le determine como tal; y suprime el último de los requisitos que para ese efecto prescribía la Ley de 1947.

En estas circunstancias sigue haciéndose necesaria una definición legal de las mismas, ya que el auge que han alcanzado en nuestro país, da lugar a que en la doctrina y en la ley se les caracterice con toda precisión.

La Secretaría del Patrimonio Nacional expresa el artículo 5º del ordenamiento jurídico de referencia, - controlará y vigilará la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por medio de la auditoría permanente e inspección técnica, - para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia, en materia de la vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos, señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control y vigilancia que ejerza la Secretaría del Patrimonio Nacional serán independientes de los que correspondan a la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les confieran otras disposiciones legales.

Son facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10-

la remoción del siguiente personal:

I.- El auditor externo de los organismos y em
presas sin perjuicio de lo que sobre el
particular determinen la ley, decreto o
instrumento jurídico que los haya creado.

Este será invariablemente un contador público-
independiente respecto del organismo o empresa de que se
trate; y

II.- Al personal técnico necesario para llevar
a cabo las labores de vigilancia e inspec-
ción técnica.

Subsiste la idea que con respecto a la liquidación
de esas instituciones consigna la iniciativa de ley
de la Cámara de Senadores a la que nos hemos referido,
al disponerse en el artículo 14 que la Secretaría del po
trimonio Nacional, someterá a la consideración del Presi
dente de la República, oyendo el parecer de las dependen
cias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con
el objeto o fines del organismo o empresas de que se tra
te, la iniciativa para disolver y liquidar dar aquellos-
que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcio-
namiento no sea ya conveniente desde el punto de vista -
de la economía nacional o del interés público.

Hace responsables de sus violaciones, así como
la ley de 47, glos directores, presidentes, gerentes o --
funcionarios que hagan sus veces, los miembros del Conse
jo administración, Junta Directiva u órgano equivalente-
y el personal de vigilancia de los organismos y empresas

Es preciso indicar aquí, que otros preceptos -
de este Ordenamiento, por lo que respecta a las atribu-
ciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, coinci-

den con lo dispuesto por el Decreto de 26 de Febrero de 1965, que creó la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de estado, a la que nos referiremos en su oportunidad.

Por otra parte, no obstante reconocer que esta Ley cumple más adecuadamente los fines que mediante ella se persiguen, consideramos que las empresas de participación estatal deben tener su propia reglamentación separada de la de los organismos descentralizados, por tratarse de entidades que tienen naturaleza jurídica diferente, ya que la de éstos es de derecho público, entanto que la de las primeras, aún cuando algunas llegan a constituir verdaderos organismos auxiliares de la Administración Pública, se encuentra dentro del ámbito del derecho común.

d).-Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado. Las atribuciones del Gobierno Federal para el control y vigilancia de estas instituciones han revestido diversas modalidades, utilizándose para esos efectos los siguientes órganos: (1)

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley de -- 1947 fué creada la Comisión Nacional de Inversiones, -- por Decreto de 27 de Enero de 1948, encargada de ejercer el control, vigilancia y coordinación de estos organismos y empresas. Estuvo integrada por 12 miembros representantes de diversas dependencias, entre ellos los de las siguientes: Secretario de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, S. A., Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, ahora Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,

(5), Secretaría de Marina y de la Secretaría de la Defensa Nacional. Las funciones encomendadas a esta Comisión fueron las de consulta de investigación.

"El Ejecutivo Federal por Decreto de 6 de Diciembre de 1949, dispuso que las labores desempeñadas por la Comisión y la aplicación de la Ley para el Control de estos organismos y empresas, fueron facultad de la Oficina de Control y Vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dependientes de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." 3

"En el año de 1953 por acuerdo presidencial de 9 de Junio se dió facultad a esta Dependencia para aprobar las inversiones del Gobierno Federal incluyendo las propuestas por los organismos y empresas mencionados, creándose el Comité de Inversiones al que le fué encargado reunir la información necesaria, para la elaboración de un programa coordinado y Jerarquizado de inversiones públicas para el sexenio de 1953-1958, incluyendo las de los organismos y empresas de estado." 4

"Como un organismo dependiente directamente del Ejecutivo Federal se creó la Comisión de Inversiones, por acuerdo de 7 de Septiembre de 1954, absorbiendo las funciones del Comité." 5 A esta Comisión se le atribuyeron entre otras funciones la de elaborar un programa de Inversiones de los citados organismos y empresas en estudio y además el de las Dependencias Centralizadas del Gobierno Federal.

5

En virtud de lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se creó La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas.

Finalmente la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958 atribuye a la Secretaría del Patrimonio Nacional, en el artículo 7º Fracción XII, las facultades de controlar y vigilar financiero y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas, que manejen, posean, o exploten bienes y recursos naturales de la nación o, las sociedades o instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no están expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado, por lo que con base en esta disposición por Decreto de 13 de Marzo de 1959 (6) fué creada la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de estado. "(6)

Este Decreto se encuentra actualmente modificado y adicionado, no obstante entraremos a su estudio en su forma original, por la importancia que asume para este trabajo, el órgano de control y vigilancia creado por él ya que resulta el mas completo de los órganos enumerados, para estos efectos.

Estuvo integrado este organismo por 5 miembros con carácter permanente y por 18 miembros alternos, Funcionaban entre los primeros el titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con el cargo de presidente de la Junta, además los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, el Director de la Nacional Financiera, S. A., y el Subsecretario del Patrimonio Nacional como Vice-presidente Ejecutivo.

Con el carácter de miembros alternos integraban la Junta, los Secretarios de las Dependencias que no

6

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de -
de 31 Marzo de 1959.

se encontraban dentro del primer grupo, los Jefes de los Departamentos de Estado y los directores Generales de Pe

En caso de ausencia los miembros permanentes -- eran suplidos por los funcionarios que legalmente los -- substituían en sus actividades, los miembros alternos re presentados por funcionarios de sus dependencias, investidos de las facultades necesarias para participar con -- voz y voto en las reuniones de las Juntas.

Como Secretario de la Junta funaía el Jefe de las Oficinas Técnicas y administrativas de la misma.

En el artículo 4º del mencionado Decreto se -- dispone que la Junta de Gobierno, se reuniría por lo me nos una vez al mes previa cita girada por el presidente de la misma con cinco días de anticipación. Bastaba pa ra que funcionara con validez la presencia de tres de -- sus miembros, y se le asignaban las siguientes funciones.

Proyectar las normas para el control de los or ganismos y empresas de Estado, y someterlas a la conside ración del Ejecutivo por conducto de la propia Secreta-- ría; someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación promover, por los conductos pertinentes, las modificacio nes de la estructura y bases de la organización y opera ción de los organismos descentralizados y empresas de -- participación estatal; emitir opinión sobre los progra-- mas generales de actividad y sobre los aspectos financie ros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costas de operación de los orga-- nismos y empresas de Estado; aprobar las regl-s e ins-- tructivos generales y especiales a los cuales deban suje tarse las Oficinas Técnicas y administrativas dependien-

dientes de la Junta para ejercer las funciones de Control y vigilancia que les corresponden; aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores externos e internos de los organismos y empresas sujetas a control deban presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional y los balances e informes que la misma requiera; ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionen con sus funciones institucionales; proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover, por los conductos apropiados, la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellos manejen o administren, o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal; llevar el registro de los organismos y empresas sometidos a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional; efectuar la designación de los auditores externos y proponer las normas generales y especiales sobre auditoría interna de las instituciones nacionales de seguros y, por último, dictar la autorización necesaria para constituir gravámenes sobre los bienes que les hubiere aportado el Gobierno Federal.

Las funciones que a esta Junta fueron asignadas han variado actualmente, aunque algunas siguen siendo desempeñadas por la misma, como veremos en seguida:

Decreto de 26 de Febrero de 1965.- (7) En este Decreto [se aprecia una restructuración de la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas de Estado ya que -- abroga el Decreto de 13 de Marzo de 1959 que fué publicado en el Diario Oficial del mismo mes y año, que como sabemos creó la mencionada Junta, modificándolo y adicionándolo, en lo que respecta a sus facultades y funcionamiento. //]

Se puntualiza el artículo 2º del Decreto prime-

ramente citado, que se crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal previsto en la Ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y Decreto que aprueba el presupuesto de Egresos de la Federación, correspondan a la Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.' (8)

Una de las innovaciones de esta Junta es la de ser un órgano interno de la Secretaría del Patrimonio Nacional debido a su integración, con funcionarios que corresponden a esa Dependencia en el orden siguiente:

- El Secretario que será el Presidente
- El Subsecretario del Ramo que fungirá como Vicepresidente Ejecutivo.
- El Director General Jurídico.
- El Contralor.
- El Director General de Inspección de Adquisiciones.
- El Director General de Inspección de Obras.
- El Director General de Bienes Inmuebles y
- El Director General de Bienes Muebles.

Actuará como Secretario de la Junta el Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la misma.

La forma de integración que hemos apuntado, se encuentra consignada en el artículo 3º del Decreto que venimos estudiando, disponiéndose en el artículo 4º que:

La Junta de Gobierno de los Organismos y empresas de Estado se reunirá, por lo menos una vez cada mes, cuando sea citada por el Secretario del Patrimonio Nacional. En ausencia de éste las sesiones serán presididas por el Subsecretario del Ramo. El Secretario de la Junta formulará la Orden del Día.

Ahora bien, las facultades asignadas en este Decreto a la Junta de Gobierno son, según lo preceptuado en el artículo 5º, las siguientes:

- I.- *Proyectar las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y de fianzas y someterlas a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría -- del Patrimonio Nacional.*

- II.- *Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de las escrituras y bases de organización y operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, excluidas las instituciones de Crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y fianzas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias de el Ejecutivo y a los otros organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.*

- III.- *Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a las que deben sujetarse las Oficinas Técnicas y administrativas dependientes de la Junta, para ejercer las funciones de control y vigilan--*

cia que les corresponden.

IV.- Aprobar los reglamentos e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deben presentarle los informes que la misma requiera.

V.- Llevar el registro de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, independientemente de que estén o no sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional - con excepción de las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros y fianzas.

Los directores, Gerentes, Presidentes o administradores, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no exceptuados en el párrafo anterior, deberán proceder a registrar al organismo o empresa que representen, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que entre en vigor este Decreto, presentando la escritura, estatutos o el ordenamiento jurídico constitutivo del organismo o empresa y sus reformas.

Los organismos o empresas que consideren improcedentes su registro o la negativa de registrarlos podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, aportando los elementos de prueba necesarios. - La resolución de estas inconformidades corresponderá al titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (8).

8

En la Ley en vigor esa facultad se concede expresamente al Ejecutivo.

VI.- Determinar y establecer los técnicos y procedimientos legales, contables y económicos adecuados para supervisar y comprobar la eficiente administración y operación, el cumplimiento de las finalidades y de los programas de operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como el ejercicio de sus presupuestos, y la observancia de las disposiciones, reales e instructivos que para lograr esos propósitos dicte el Ejecutivo Federal por los conductos competentes.

VII.- Fija las normas a que se sujetarán los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en lo relativo a los contratos de obras y adquisiciones a fin de que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerza oportunamente las funciones de control y vigilancia.

VIII.- Las demás que le sean conferidas por la Ley o que requiera para el mejor desempeño de las anteriores facultades.

Ahora bien, para el buen ejercicio de sus funciones la Secretaría del Patrimonio Nacional cuenta con diversos medios establecidos en el propio Decreto como son:

La designación de los Auditores Externos de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal sometidos a su control y vigilancia. (9). Tanto estos como los Auditores Internos están obligados a informar a la Secretaría del Patrimonio Nacional las irregularidades que adviertan en algún Organismo o Empresa por no sujetarse a las disposiciones y Normas que rijan su operación y funcionamiento.

Las responsabilidades derivadas del descafo de estas disposiciones y normas por parte de alumnos de las instituciones señaladas correspondrán a los Directores, Administradores o Funcionarios, que las hayan autorizado, según lo dispuesto en el Artículo 7º del Decreto.

También podrá designar un representante con voz, pero sin voto, para que asista a las sesiones de los Consejos de Administración, Juntas Directivas y a las Asambleas de Accionistas que celebren los organismos descentralizados y empresas a que se refiere el artículo 5º de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1965 siempre que no tenga representación permanente en dichos cuerpos por razón de las Leyes Orgánicas, de los Estatutos o de las Escrituras Constitutivas que los rijan, establece el precepto 8º; y en los demás organismos y empresas que estén bajo el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y en cuyos órganos de Gobierno no esté representada, ella podrá designar un representante con voz pero sin voto, para que asista a las sesiones del Consejo de Administración o Juntas Directivas o a las Asambleas de Accionistas que celebren.

Los Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9º enviarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, los planes de inversión, presupuestos y las modificaciones a los mismos, que se hayan autorizado para cada organismo y empresa, sometidos al control y vigilancia de ésta última.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público le dará aviso, además, simultáneamente a su expedición, de las ordenes de pago que autorice a los organismos y empresas, en el ejercicio de sus presupuestos conforme a las disposiciones de la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

La misma dependencia proporcionará también los -

demás datos complementarios de esos órdenes de pago que le vaya solicitando la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo 10 prescribe que ambas Secretarías - fijarán de común acuerdo y con base en las disposiciones - legales aplicables, las cuotas que corresponderá cubrir a cada uno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las cuales según el mismo precepto serán destinadas a cubrir los gastos de control y vigilancia, encomendados a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

No podemos terminar el desarrollo de este inciso, sin antes advertir la marcada influencia que en los li neamientos de este Decreto, han ejercido los preceptos de la llamada Nueva Ley para el control y vigilancia de los - organismos públicos descentralizados y empresas de partici pación estatal, de 1963 muy especialmente en lo que respec ta a la naturaleza actual de la Junta de Gobierno de dicha Instituciones, al convertirse, en virtud de los disposicio nes de adición y reformas al Decreto original, en un órga no netamente interno de la Secretaría del Ramo dejando de ser un órgano intersecretarial, como lo era en virtud de - las primeras disposiciones para su creación.

e).- Ley de Ingresos de la Federación para el -- Ejercicio de 1966. (10) Ley Orgánica del Presupuesto de -- Egresos de la Federación para el año de 1965. (11). El - Gobierno Federal procurando el encauzamiento adecuado y el máximo rendimiento de sus inversiones de acuerdo con su po lítica tendiente al acrecentamiento económico del país, --

10

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 - de Diciembre de 1965.

11

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 - de Diciembre de 1965.

controla dichas inversiones en el sector paraestatal, ---
prescribiendo algunas medidas, consionadas en los ordena-
mientos citados.

En el primero se establecen ciertos reglas o --
las que deben sujetarse determinadas actividades de los -
organismos descentralizados y empresas de participación -
estatal, disponiéndose en el artículo 5º párrafo tercero -
y siguientes que:

Los organismos descentralizados y las empresas-
propiedad del Gobierno Federal concentrarán, los ingresos
que perciban cualquiera que sea el concepto que los origi-
ne, en la Tesorería de la Federación en los términos que
la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponga.

Se considerarán comprendidas en el Artículo 28-
de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Fede-
ración, las erogaciones relativas a las actividades, ser-
vicios y obras públicas a cargo de cada organismo descen-
tralizado y empresa que sea propiedad del Gobierno Fede-
ral.

Los directores, administradores o gerentes de -
los organismos descentralizados y empresas que sean pro-
piedad del Gobierno Federal, formularán su presupuesto --
anual y previa aprobación de sus consejos de administra-
ción o juntas directivas propondrán al Ejecutivo Federal-
por conducto de la Secretaría de Hacienda a más tardar el
1º de Noviembre.

El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación -
de la Cámara de Diputados los presupuestos de egresos de-
cada uno de los organismos descentralizados y empresas, -

juntamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo autorizará los pagos o erogaciones que deban hacerse -- con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo -- descentralizado o empresa que sea propiedad del Gobierno Federal, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuados por el organismo o empresa de que se trate.

En el mismo artículo se precisa que las disposiciones que hemos citado, se aplicarán de inmediato a los siguientes organismos y empresas:

Petroleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

Ferrocarriles Nacionales de México.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Instituto Nacional de la Vivienda.

Lotería Nacional.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.

Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A.

Compañía Eléctrica Morelia, S. A.

Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A.

Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.

Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.

Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.

Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A.

Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.

Aeroraves de México, S. A.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, -

S. A. (en liquidación).

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Se faculta al Ejecutivo para señalar los demás organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal a los que deban aplicarse las prevenciones de este artículo así como la fecha a partir de la cual regirán las mismas prevenciones a dichos organismos y empresas.

Las Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos o dar ayudas de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que turnarán para ese efecto las solicitudes relativos que reciban. La misma Secretaría se abstendrá de autorizar subsidios, donativos o ayudas a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos se originen de éste. Así lo dispone el artículo 28 de la propia Ley de Ingresos.

Se prescribe además en el artículo 35 de la misma Ley que: los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no podrán obtener créditos, cualquiera que sea la forma de su documentación sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, no tendrán validez los títulos de crédito o cualquier otro documento en que se hagan constar las obligaciones, si en ellos no están asentados los datos de la autorización, con excepción de los suscritos por las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito, así como por las instituciones nacio

nales de seguros y fianzas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - prescribe el artículo que venimos enunciando, no podrá - autorizar la obtención de créditos, cuando los financia- mientos no se ajusten a los programas de inversión apro- bados por la Dependencia del Ejecutivo correspondiente, - cuando se hayan pactado tasas de interés superiores a -- las que cubre el Gobierno Federal en operaciones simila- res; cuando a juicio de la propia Secretaría, la capaci- dad de pago de los organismos y empresas no sea suficien- te para liquidar los compromisos que contraigan; o quan- do sea inconveniente alguna de las condiciones en que se pretenda concertar la operación de que se trate.

Como requisito para que la Secretaría de Ha--- cienda y Crédito Público pueda autorizar la obtención de créditos, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberán proporcionar con la pe- riodicidad y formas que la misma determine, estados fi- nancieros, presupuestos, datos sobre sus pasivos, así co- mo cualquier información complementaria, para determinar si su capacidad de pago será suficiente para liquidar -- sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- podrá complementar la información recibida, en los térmi- nos del párrafo anterior, mediante el examen de los re- gistros y documentos de los organismos descentralizados- y empresas de participación estatal.

La misma Secretaría fijará los demás requisi- tos que los organismos descentralizados y las empresas - de participación estatal deban satisfacer para obtener -

la autorización de créditos documentados.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Los preceptos en él contenidos permiten estricto control y una planeación rígida del gasto público muy especialmente en lo que se refiere al del sector paraestatal, cuyos fondos se conducían anteriormente, al margen del mismo.

En este ordenamiento legal se prescribe lo siguiente: La administración control y ejercicio de los ramos de inversiones, Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Erogaciones Adicionales de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, estarán encomendados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, ésta Secretaría tendrá siempre el carácter de fideicomitente. (Art. 4º)

Se dispone además en el artículo 5º que la Secretaría de Hacienda deberá dictar oportunamente las normas relativas a la forma, requisitos y fechas en que los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, le deberán presentar sus proyectos de presupuesto para cada Ejercicio Fiscal para ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República. Una vez aprobados por el Ejecutivo cualquier modificación deberá ser presentada, por conducto de la Secretaría de Hacienda al propio poder Ejecutivo para su resolución y autorización definitiva por el Poder legislativo, a través de la Cámara de Diputados.

La misma Secretaría deberá dictar las normas necesarias y tomar las medidas que juzgue indispensables para que los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, cuenten oportunamente con las -

asignaciones presupuestales necesarias, para el desempeño de sus propios fines.

Igualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito-público por conducto de la Tesorería de la Federación, - fijará además de su propia Tesorería, los organismos subalternos auxiliares de ella, facultados para recibir y - administrar los fondos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.

Con la enunciación de estos últimos ordenamientos jurídicos, terminamos un somero estudio de la evolución del derecho legislativo relativo, al control y vigilancia, por parte del Estado, de las empresas de participación estatal, visto por lo general, en razón de lo -- prescrito, igualmente para los organismos descentralizados.

Ante ésta realidad, reiteramos nuestra estimación de que debe desaparecer la reglamentación conjunta para ambos tipos de instituciones, en virtud de su distinta naturaleza jurídica, no obstante que, en algunas - ocasiones tengan idénticos fines. Por lo tanto debe -- crearse para las empresas de participación estatal un ordenamiento jurídico propio que las enmarque, de acuerdo con las peculiaridades que presentan en nuestro derecho y las finalidades de su constitución y con base en estos elementos determine las reglas necesarias para su mejor coordinación, fíjese igual forma la sujeción de estas entidades al Gobierno Federal, de tal modo que éste pueda ejercer sobre ellas un control financiero y observancia-administrativa, más conveniente y mejor organizados, que las encause a su máximo rendimiento.

- CONCLUSIONES -

- 1a.- La intervención del Estado en el campo económico es un hecho característico de la vida actual de todos los pueblos que se encuentran en etapa de superación socioeconómica. Para tal efecto el estado utiliza diversas formas y tiende siempre a su perfeccionamiento para lograr así, una mejor función de las mismas.

- 2a.- Uno de los medios mas utilizados por los estados con ese fin, ha sido el sistema de economía mixta, mediante la formación de empresas de este tipo en las que se combinan las fuerzas públicas y privadas en los aspectos financiero y administrativo. Ese sistema se ha venido desarrollando ampliamente, adquiriendo sus características de acuerdo con la realidad política y jurídica del país que las adapta a su estructura administrativa y a sus necesidades.

- 3a.- En nuestra patria ha adquirido, en los últimos tiempos, un fuerte impulso la intervención estatal en la esfera económica, utilizándose entre otras formas, la participación del Gobierno en la constitución de empresas en las que une sus recursos monetarios y administrativos a los del sector privado, buscando por este medio el mejor y más rápido desarrollo industrial y comercial con miras de un mejoramiento común.

- 4a.- Es una peculiaridad de esta forma de intervención el actuar a través de un organismo especializado a quien se conceden determinadas facultades para actuar a nombre del Gobierno Federal, que es la Nacional Financiera, S. A., institución que desempeña un papel determinante en el progreso Nacional.

- 5a.- *Esas empresas que de acuerdo con la doctrina y legislación mexicanas, se denominan empresas de participación estatal han adquirido en nuestro país características especiales que la doctrina ha recogido e integrado para definirlos, ayudando al legislador en la tarea de coordinarlas y organizarlas más eficazmente.*
- 6a.- *Las empresas de participación estatal se configuran al amparo del derecho mercantil, generalmente bajo la forma de sociedades anónimas y están sujetas por lo que hace a su administración interna, a lo dispuesto por sus escrituras constitutivas u sus estatutos.*
- 7a.- *La creación de estas entidades obedece en algunos casos a un Decreto del Ejecutivo Federal que así lo disponga o bien a un instrumento jurídico de carácter privado.*
- 8a.- *Por el interés nacional que tienen sus actividades y para coordinar estas con los de la Administración Pública, así como para asegurar el mayor rendimiento social posible de las inversiones estatales, el Gobierno Federal se ve precisado a ejercer ciertas medidas de control y vigilancia lo cual realiza en función de los preceptos contenidos en la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*
- 9a.- *Creemos conveniente que para que las empresas de participación estatal puedan realizar más eficientemente las finalidades colectivas que tienen encomendadas, es necesario que cuenten con su propio régimen, en tanto que siguen con servando su estructura mercantil, debiendo separarse su reglamentación de*

la de los organismos descentralizados, cuyo carácter es eminentemente público.

10.- *La formación de empresas de participación estatal, nos parece un sistema adecuado -- de intervención gubernamental que lejos de estar reñido con la actuación privada lo complementa y ayuda, satisfaciéndose de éste modo los intereses de ambas partes, que redundan, en último caso en un mejoramiento económico y social, tan necesario a --- nuestra nación, para llegar a ser un ejemplo de paz y prosperidad.*

- BIBLIOGRAFIA -

- BIELSA RAFAEL.- *Derecho Administrativo*. 5a. Edición. 1956.
- BRENA TORRES RODOLFO.- *Proyecto de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y de las Participaciones estatales en Empresas Privadas*. Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores, - México, D. F., 22 de Diciembre de 1962.
- CAMARA HECTOR.- *Sociedades de Economía Mixta*.-- Buenos Aires 1954.
- CARRILLO FLORES ANTONIO.- *Desarrollo Económico de México*. 1948.
- FRAGA GABINO.- *Derecho Administrativo Edición* - de 1960.
- GARCIA OVIEDO CARLOS.- *Derecho Administrativo*.-- Madrid. 1955.
- GIDE CHARLES.- *Curso de Economía Política*.
- RANGEL COUTO HUGO.- *La Socio Planeación y la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. Junio 1958.
- RODRIGUEZ ARIAS JULIO.- *La Sociedad de Economía Mixta*.-- Rosario 1940.
- RODRIGUEZ LUIS DANTON.- *Aspectos de la Intervención del Estado en la Economía Nacional*. Revista de Economía. Agosto 1962.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ JOAQUIN.- *Tratado de Sociedades Mercantiles*.
- SANCHEZ CUEN MANUEL.- *El Crédito a largo plazo en México*. El Banco Nacional - Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. 1958.
- SAYAGUEZ LASO ENRIQUE.- *Derecho Administrativo*- 1959.
- SECRETARIA DEL PATRINONIO NACIONAL.- *Proyecto de Ley para el Control de los organismos Descentralizados y para*

el manejo de las Participaciones Estatales. Memoria 1963. Noviembre de 1964

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.--
2a. Edición. 1961.

VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.- Derecho Administrativo. 1951.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1966.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley General de Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.

Ley Reformatoria de la Orgánica de Nacional Financiera, S. A.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1966.

Decreto que crea a Guanos y Fertilizantes de México, S. A.

Decreto que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

Decreto que adiciona y reforma el que crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado.

Decreto que establece que la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo será una empresa de participación - estatal.

Estatutos sociales de Altos Hornos de México, - S. A.

Estatutos Sociales del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

Estatutos Sociales de Nacional Financiera, S. A.

Estatutos Sociales de Guanos y Fertilizantes de México.

CAPITULO I

El Estado en las empresas económicas.

- a).- *Empresas de Economía Mixta.*
- b).- *Su origen, desenvolvimiento y Concepto.*
- c).- *Problema de su terminología: 1.- En la Doctrina y Legislación extranjera. 2.- En el Derecho Administrativo Mexicano.*
- d).- *Su naturaleza Jurídica.*

CAPITULO II

Empresas de Participación Estatal.

- a).- *La Nacional Financiera, S. A. como organismo promotor de la industria Nacional.*
- b).- *Ejemplos de empresas de participación estatal; 1.- Guanos y Fertilizantes de México, S. A. 2.- Altos-Hornos de México, S. A. 3.- Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. (C.O.V.E.)*
- c).- *Las empresas de participación estatal en nuestro derecho. 1.- En la Legislación. 2.- En la Doctrina. 3.- El Criterio del Tribunal Fiscal de la Federación*
- d).- *Las empresas de participación estatal como instituciones privadas. 1.- El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. 2.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*

CAPITULO III

El Control y Vigilancia Financieros y Administrativos de los Empresas de Participación Estatal, por parte del Estado.

Ideas Preliminares.

- a).- *Ley para el Control por parte del Gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947.*
- b).- *Nueva Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1963*
- c).- *Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1965.*

d).- *Junta de Gobierno de los organismos y empresas de --*
Estado. l.- Antecedentes.

e).- *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio -*
Fiscal de 1966.- Ley Orgánica del Presupuesto de -
Egresos de la Federación, para el ejercicio Fiscal -
de 1966.