

892
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA CRISIS DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
COPELIA FRIDA ZAMORANO MARIN

ASESOR DE TESIS: DR. ANDRES SERRA ROJAS



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 está 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.

I N T R O D U C C I O N .

A lo largo de este análisis es posible darse cuenta de que el sector paraestatal en México es un punto clave para nuestro desarrollo y un instrumento que ayuda a garantizar la soberanía nacional.

La historia nos demuestra que nuestro país desde la conquista ha recurrido a esta organización administrativa descentralizada para que el Estado conserve la fuerza suficiente para cumplir con sus objetivos.

En el México independiente del siglo XIX y de las dos primeras décadas del siglo XX el aparato descentralizado perdió fuerza, el pensamiento liberal preponderante entonces optó por instituir un gobierno que tendía al modelo del Estado gendarme; no obstante eso, nuestra tradición histórica mantuvo vivas a algunas empresas gubernamentales, las cuales no funcionaron de manera correcta, pues las buenas intenciones de grandes pensadores mexicanos, como don Ignacio L. Vallarta, no bastaron para superar a través de la reglamentación jurídica, nuestras desventajas reales frente al mundo, desde esa época, desarrollado.

La pobreza y la incultura del siglo XIX propiciaron la dictadura del general Porfirio Díaz, que con el tiempo fue siendo cada vez más injusta y elitista.

Ya a principios del siglo XX el poder en la Nación estaba depositado en unas pocas manos indiferentes a la situación de la gran mayoría de la población, y lo que es peor, al servicio de intereses extranjeros preocupados tan sólo de llevar a cabo una explotación inicua y extrema del país entero, de su gente y de sus recursos naturales.

Es por ello que durante el porfiriato las empresas públicas que surgen tienen la finalidad de ayudar al desarrollo del capital extranjero y de la élite mexicana y se llegó al extremo de nacionalizar a los ferrocarriles para substituir a sus dueñas originales, compañías inglesas y norteamericanas, en las pérdidas que estaban sufriendo.

Bajo estas condiciones de exagerada inconsciencia por parte del gobierno porfirista crece el descontento popular al grado de desembocar en un movimiento social armado y general, la Revolución Mexicana.

Teniendo como precedente tanta injusticia y miseria el pueblo de México clamó por una constitución diferente, una constitución que le protegiera y abrigara de los abusos del capital, tanto nacional como extranjero, dando por resultado la Constitución Mexicana de 1917 que es por antonomasia una Constitución Social.

Es una constitución social porque cuida de los núcleos de población desprotegidos y los impulsa al desarrollo, porque intenta equilibrar las situaciones de los desiguales que, al ser tratados como iguales en la Constitución de 1857 llegaron a un desnivel abismal entre ellos, entre los pocos con mucho y los muchos con muy poco.

La Constitución del 17 le da un nuevo impulso a la empresa pública, surge el Banco de México y las empresas de economía mixta donde el joven Estado retoma las riendas de ciertos sectores económicos para estar en posibilidad de cumplir con sus fines y de propiciar un desarrollo realmente nacional y equilibrado. No estamos solos en el mundo, y por desgracia siempre hemos quedado atrás de las potencias imperialistas, esta triste realidad provoca que nuestros mejores anhelos y esfuerzos se vean duramente frenados por las condiciones económicas y políticas de la comunidad internacional.

En contra de enormes fuerzas intervencionistas que nos presionan desde fuera de nuestras fronteras, los gobiernos posrevolucionarios han luchado ardua y valientemente por nuestra independencia y desarrollo.

Si el general Lázaro Cárdenas expropió el petróleo y las instalaciones que lo extraían y transformaban fue con las finalidades de evitar que el capital extranjero interviniere en nuestra soberanía nacional y de permitirnos recibir los frutos de nuestra propia riqueza.

Si el licenciado Luis Echeverría Álvarez constituyó una amplia estructura de empresas de Estado fue para que el país tuviera la oportunidad de desarrollarse protegido de los enérgicos embates internacionales.

Si el licenciado José López Portillo convirtió a la banca privada en parte del sector paraestatal fue para contener la fuerza de un grupo de presión y para que no salieran más divisas del país indispensables para soportar y mantener a la economía nacional.

Estos son algunos de los hechos históricos relevantes que han tenido

como objetivo el hacer de este país un ente fuerte, autosuficiente y libre.

Sin embargo, como ha sucedido a través de los años, el engranaje internacional ha obligado a nuestro país a girar en una dirección opuesta a nuestros intereses y necesidades de desarrollo. Es por eso que el sector paraestatal en México está en crisis, su cambio es inminente, se está dando con rapidez.

Siendo un país con una estructura política y económica de corte capitalista el Estado no puede ni debe ser el propietario de todos los medios de producción; por otra parte, el ser un Estado capitalista no implica aplicar la política de laissez-faire. A fines del siglo XX y envueltos dentro de un cambio rotundo y drástico en la política mundial, los mexicanos debemos tomar la mejor postura posible para sostenernos y crecer en todos aspectos.

Este es un tiempo difícil, nuestro Estado no tiene la suficiente capacidad económica ni debe intervenir en el desarrollo de actividades propias de los particulares, es decir, de no tratarse de una actividad estratégica o de una actividad prioritaria o de una actividad tendiente a proteger en un momento dado a un sector social el Estado mexicano no debe ser el dueño de medios productivos que han de pertenecer al sector privado o al sector social.

Por otro lado, el sector paraestatal es la herramienta adecuada para que el Estado conserve la soberanía de la Nación atendiendo de manera exclusiva a las áreas estratégicas y de manera compartida con los particulares y con el sector social a las áreas prioritarias, además de intervenir excepcionalmente en el manejo de empresas por una necesidad social.

Las áreas estratégicas están expresamente establecidas en el artículo 28 de nuestra Carta Magna, respecto a ellas no hay problema de delimitación. En cuanto a las áreas prioritarias hay un desacuerdo doctrinal, un grupo de estudiosos opina que éstas también deben de ser enumeradas en la Constitución, o cuando menos en una ley; el otro grupo piensa que la enumeración de las áreas prioritarias en vez de apoyarlas las limitaría, las encuadraría en un momento y en un lugar histórico, coartándose así la evolución ágil del país. Yo apoyo la segunda tesis, es decir, estoy de acuerdo en que las áreas estratégicas estén enumeradas, una por una, por su gran importancia

y también me parece adecuado que las áreas prioritarias tengan un margen de cambio y variación expedito, sin tener que recurrir al proceso legislativo, el cual siempre requiere de un protocolo que no le permite la rapidez de cambio necesaria para alcanzar a la transformación vertiginosa de la realidad actual. Porque el mundo es dinámico nuestro país tiene que moverse a su ritmo para no quedar más rezagado de lo que hoy está, y tiene que ser aún más veloz para poder desarrollarse.

El reto es enorme y ya comenzamos a enfrentarlo, el gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari se ha propuesto modernizar al país y para ello ha sido necesario que parte del sector paraestatal desaparezca como tal, ya porque realmente dejen de existir dichas empresas o ya porque éstas pasen a ser propiedad privada o social.

La reducción del sector paraestatal no implica pérdida de poder gubernamental, es decir, la dimensión del Estado no es directamente proporcional a su fuerza y eficacia, su reducción en ingerencia directa y en aparato burocrático no significa su debilitamiento, por el contrario, el Estado podrá concentrar sus energías en enfrentar y superar los problemas nacionales que por su magnitud e importancia le corresponden, dejando la administración de empresas que no son piezas fundamentales individualmente para el desarrollo nacional en manos de los sectores social y privado, quienes serán los administradores adecuados por su interés económico, es decir, las empresas que no tengan una franca importancia nacional por sí mismas - serán explotadas exitosamente por el pueblo de México, y en los casos en que la ley lo permita por capital extranjero con las limitaciones que la misma ley establezca.

Para alcanzar un cambio benéfico del sector paraestatal el gobierno federal se está auxiliando de una legislación de nueva creación dirigida a alcanzar una compleja y difícil combinación: autonomía y control. La finalidad es que el sector paraestatal sea lo suficientemente libre y autónomo para cumplir con sus objetivos sin las limitaciones de la burocratización exagerada y que realmente pueda cumplir con esos objetivos teniendo como base a un equipo humano consciente de su gran responsabilidad, encauzado y vigilado por la estructura gubernamental centralizada para conseguir el óptimo funcionamiento de estas entidades.

Es pues como esta crisis del sector paraestatal no representa un fracaso sino un cambio necesario que responde adecuadamente a las condiciones evolutivas nacionales e internacionales. Condición indispensable para el desarrollo y para el progreso es el cambio hacia adelante, el conservar estructuras estáticas dentro de un Estado propicia el estancamiento y el atraso, es una necesidad prioritaria adecuar nuestras políticas a la dialéctica imperante en la comunidad internacional para lograr el impulso esencial que México requiere.

Copelia F. Zamorano Marín.
Ciudad Universitaria, 1990.

CAPITULO I.

**"ANTECEDENTES SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
MEXICANO."**

...Has de poner los ojos en quien eres,
procurando conocerte a tí mismo, que es
el más difícil conocimiento que puede
imaginarse.

Miguel de Cervantes Saavedra, en
el Ingenioso Hidalgo don Quijote
de la Mancha.

I. ANTECEDENTES SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

1. INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS ANTERIORES.

"México es un Estado Interventor, por así decirlo, desde antes de nacer, porque desde los tiempos del virreinato -y por legado colonial-, la actividad estatal ha estado perennemente presente en la vida de la sociedad civil, desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus manifestaciones más concretas". (1)

La empresa pública en nuestro país ha pasado por diversas etapas, su desarrollo prácticamente se remonta a la época colonial, cuando el gobierno español instituyó en la Nueva España una serie de organismos dependientes de él que regulaban la economía de su colonia. La Corona Española legalizó los monopolios a través de los estancos, organismos estatales que exploraron, procesaron y distribuyeron muchos y muy importantes productos de la región colonizada.

Aparece el Estanco Real del Tabaco y Real Renta del Tabaco, el cual dio lugar a la creación de infinidad de establecimientos en los que se fabricaban cigarrillos y puros destinados al mercado; también aparece el estanco del papel sellado, ambos fueron establecidos para proveer al erario público de fondos financieros.

Se monopolizan la pólvora, las salinas, la lotería a través de la Real Lotería de la Nueva España (1770), el Monte de Piedad, los dos últimos se abocaron a atender las necesidades prioritarias de las clases débiles.

Surge el Fondo Piadoso de las Californias, encargado de fomentar el desarrollo económico de esa apartada región de la Ciudad principal de la colonia. La Administración General de Correos monopolizó el servicio público postal.

Nace la Junta de Peajes, que se transformó en la Dirección General de Caminos y Puentes, para mejorar el tránsito de personas, animales y mercancías. El Tribunal del Consulado es establecido en 1581, el Banco de San Carlos surge en 1782.

"La estructura económica y jurídica de la Colonia fue un suelo fértil para las empresas públicas monopólicas". (2)

"En México el poder público siempre tuvo una fuerte ingerencia en la economía y en la vida social, como resultado del esquema colonial de aliento mercantilista que impuso la Metrópoli a la Nueva España y que sería fortalecido con las reformas modernistas de los Borbones, las cuales intentaron incrementar los beneficios metropolitanos a través del desarrollo económico de la Colonia, así como del crecimiento y la reforma de su aparato administrativo. La prolongación del mercantilismo y la lejanía y magnitud de la Nueva España dan lugar a que la Administración sea compleja, desordenada, burocrática, laberíntica, casuística, conciliar y, por ende, ineficaz. Las características peculiares de la Colonia obligaron al Rey a dotarla con una Administración relativamente descentralizada que dividía el poder entre diversos órganos (Virrey, Audiencia, Gobernadores, - Corregidores y Alcaldes Mayores) y que obtaculizaba la función pública".

(3)

"Si los gremios medievales estaban desmantelados en Europa, en Nueva España se prolongaron en exceso por la incapacidad de la administración metropolitana para conducir directa e indirectamente a la comunidad. Esa deficiencia estatal no se tradujo en una economía de mercado o en una sociedad civil libre, sino en la aparición de entidades cuasiestatales, colocadas entre la Administración y el pueblo, que ejercían funciones de autoridad y que reglamentaban y manejaban la vida económica y social. De entre esas entidades obviamente destaca la Iglesia, firmemente asociada al Estado peninsular.

Desde las primeras décadas de la Colonia, la Corona se percató de la necesidad de finiquitar las encomiendas porque su poderío resultaba amenazante no sólo para la administración colonial sino también para la misma Metrópoli. El Consulado de México, contra el que se dirigieron muchas de las medidas de los reyes borbones, tenía atribuciones que para la teoría clásica corresponden al Estado (recaudación tributaria, vigilancia de puertos, fijar impuestos al comercio exterior, impartir justicia y establecer tarifas y precios).

La Metrópoli acabó por dejar de lado el enfoque patrimonialista de la función pública que le había llevado a vender o a arrendar cargos públicos, para introducir la burocracia profesional, que en cualquier sistema actúa como sostén del Estado.

Si bien el intervencionismo y la reglamentación coloniales, no incrementaron el poder del Estado -compartido con corporaciones y entidades externas- las libertades económicas que sostuvieron los individualistas nunca tuvieron cabida en la Nueva España. Esta, al momento de su independencia, se encontraba sofocada por el Estado-Iglesia, por una basta administración pública, por poderosos estancos, por una política económica y tributaria confiscatoria y por monopolios fiscales cuasiestatales. El sistema económico colonial descansaba en la asociación del Estado con la Iglesia y con la clase propietaria, integrada por los comerciantes, terratenientes y mineros. La reforma de la Administración colonial de limitó a proporcionar recursos a la Metrópoli, a permitir el poderío económico de la Iglesia y a estimular el proceso de acumulación de capital privado. A cambio de la solidaridad política y económica de la Iglesia, la Administración Colonial le permitió convertirse en el capital financiero más poderoso y en el propietario más acaudalado.

En esa etapa, la Administración establece monopolios públicos y privados en beneficio de los grupos sociales identificados con el proyecto colonial y, salvo en casos muy específicos, están ausentes los servicios públicos prestados directamente por la organización administrativa, siendo precisamente la Iglesia quien toma para sí algunas actividades de alcance marginal y que después se considerarían servicios públicos (hospitales, escuelas, orfanatos). A fines del siglo XVIII los virreyes modernizadores inician acciones de fomento, como el Banco de Avío de Minas o el sistema de peaje para financiar la construcción de caminos". (4)

Por otra parte, aparecen instituciones específicamente creadas para nutrir al insaciable erario público que ya no estaba satisfecho con lo recaudado por la Secretaría de Estado y el Despacho de Hacienda, así que esto último hace que lo auxilien una enorme y variada cantidad de entidades descentralizadas conocidas entonces como direcciones generales, entre ellas se encuentran: La Dirección General de Rentas, la de Arbitrios, la de impuestos, la de Rentas Federales, la de Contribuciones Directas y la de la Deuda Pública.

El siglo XIX es recibido por Europa y por América con gran efervescencia política y social, los principios monárquicos que rigieron al mundo occidental durante siglos son abatidos por una nueva mentalidad, una mentalidad revolucionaria con anhelo de un cambio profundo y radical. El me-

El mayor exponente de este sentimiento arrollador lo encontramos en la Revolución Francesa de 1789, cuna del pensamiento liberal.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en el año de 1791 y la Constitución Francesa del mismo año toman como estandartes revolucionarios tres principios: libertad, igualdad y fraternidad.

Ahora bien, regresemos nuestra atención a América, las trece colonias de Norteamérica a través del Congreso Continental, en 1776, en Filadelfia, Pensilvania, proclaman su independencia del Reino Unido. En 1787 una Convención aprueba la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, aun vigente hoy en día, y queda definitivamente establecido este país que ha ido creciendo y avanzando al paso de los años, siempre con un corte político, económico, social e ideológico liberal por excelencia.

Posteriormente se realiza el movimiento social y político de 1810, donde los independentistas de la Nueva España tomando como ejemplo a las naciones antes mencionadas y luchando sin tregua por la que ellos ya consideraban patria, se lanzan a la guerra de independencia el 16 de septiembre; después de once años de encarnizada lucha, el 21 de septiembre de 1821 se consuma la independencia de la Nueva España, que desde entonces y hasta ahora es la República Mexicana.

A partir de nuestra Independencia, surge la incontenible inquietud del País naciente de desarrollarse económica y socialmente, pero esta inquietud fue duramente limitada por las condiciones reales de la Nación: - pobreza, atraso, ignorancia, endeudamiento, luchas internas y externas, entre otros problemas.

No obstante que las Constituciones Federales de 1824 y de 1857 estuvieron influenciadas en gran medida por la ideología liberal de la época, "los principios liberales convivieron, sin menoscabo, con la vieja tradición intervencionista dentro de la cual se fraguaron las instituciones administrativas decimonónicas que, en su tiempo, fomentaron el desarrollo económico del país". (5)

"Durante la república fluctuante y la república restaurada los accidentes de toda índole que caracterizaron a la primera cincuentena de nuestra vida independiente no permitieron una política económica acorde con los criterios inhibitorios del liberalismo. Los hombres de la época bus-

can primero instituir el Estado para luego definir el modo de ser del ente estatal. La abstención estatal era sólo un capítulo del gran debate nacional que durante esa etapa sostuvieron en toda clase de lances los monarquistas y los republicanos, los federalistas y los centralistas, los conservadores y los liberales, los europeístas y los proyanquis, los librecambistas y los proteccionistas.

México tiene una larga tradición estadista y sólo en las técnicas de intervención de que se vale el Estado se hallan diferencias relevantes en las distintas etapas. En la memoria que en 1870 presentara ante el Congreso de la Unión don Matías Romero, encargado de la cartera de Hacienda, se recorrieron las numerosas medidas que durante los primeros cincuenta años de vida independiente utilizó el Estado para ordenar y promover la actividad económica. El mismo Gobierno Juarista, no bien aniquilada la aventura de Maximiliano, diría al fundar la Junta de Minería: "ahora que la paz se ha restablecido en la República, juzga el ciudadano presidente que ha llegado la ocasión de ocuparse en mejorar la situación de las clases productoras, y de promover las medidas convenientes para el fomento de todos los ramos de riqueza pública". (6)

Tal fue el pensamiento de la generación de liberales que redactó la Constitución de 1857, entre quienes sobresale don Ignacio L. Vallarta, el cual en histórico discurso del 8 de agosto de 1856 influyó de manera decisiva en el Congreso Constituyente, que expresamente prohibió en el artículo 28 de esta Constitución, la existencia de los estancos, pretendiendo así, dar pie a un gobierno vigilante y no interventor. En la práctica, las condiciones nacionales no lo permitieron, estas ideas no llegaron nunca a aplicarse en medidas concretas de política económica. Me parece interesante transcribir las palabras de don Ignacio L. Vallarta pronunciadas en dicha ocasión, las cuales fueron compiladas por don Francisco Zarco: "Desde que Quesnay proclamó su célebre principio de "dejar hacer, dejar pasar" hasta que Smith dejó probada la máxima económica de la concurrencia universal, ya no es lícito dudar de aquellas cuestiones. El principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineffectividad, es fatal; que la ley no puede ingerirse en la producción, que la economía política no quiere del legislador más que la remoción de toda trabas, hasta las de protección; que el solo interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque

sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa". (7)

Aun cuando el Estado Mexicano del siglo pasado nunca mantuvo una actitud abstencionista, tampoco pudo establecer las empresas descentralizadas importantes para su desarrollo integral y para coadyuvar al ascenso de la nueva clase proletaria, por su insuficiencia financiera, así, puntos importantes de avance nacional como las aduanas, los correos, los ferrocarriles, estaban en manos de particulares, nacionales y extranjeros, quienes además de obtener pingües ganancias, utilizaron los instrumentos de represión del Estado para su propio beneficio económico.

Entre las empresas descentralizadas del siglo pasado podemos mencionar al Banco del Avío para el Fomento de la Industria Nacional, surgido en 1830 por un decreto del Ejecutivo Federal, bajo la inspiración de Lucas Alamán, en 1842 fue substituido por la Dirección General de la Industria Nacional (1842-1853), a la cual se le agregó después el ramo de colonización. Primero el Banco del Avío y luego la Dirección General de la Industria Nacional tuvieron a su cargo el fomentar el desarrollo industrial, agropecuario y metalúrgico, dictar el rumbo económico del país, definir las políticas de producción, y cuando fue necesario, asociar al Estado en empresas de interés público. La Dirección General de la Industria Nacional además, para ser más eficiente, formó juntas de Industria locales en cada entidad federativa y en las poblaciones más grandes, estas Juntas estaban constituidas con funcionarios públicos y comerciantes e industriales que trabajaban en colaboración. Al respecto José Francisco Rufz Massieu nos dice: "Alamán, fiel a su vocación industrializadora, emitió una circular el 5 de enero de 1831, indicando que el Banco de Avío podría organizar por su cuenta las empresas industriales que juzgue oportuno para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación". (8)

En 1837 por medio de una ley expedida el 17 de enero, surge el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, institución nacional de crédito, cuya función era pagar la moneda de cobre a su valor nominal, pues fue época en que el producto escaseó y el gobierno optó por monopolizarlo. La dirección del Banco no estuvo exclusivamente a cargo del Estado, sino que este órgano colegiado fue heterogéneo, los administradores eran: un

presidente, nombrado por el gobierno a través del Congreso; un eclesiástico, un comerciante, un labrador y un minero. La finalidad perseguida por esta variada designación, fue la de recuperar la credibilidad por parte de la población hacia la política monetaria del gobierno y, poder así, el Banco, alcanzar sus objetivos.

Durante el mandato del general Porfirio Díaz, el país necesitaba de capital del que no disponía, por lo que dio franca apertura y facilidades a la inversión extranjera, que no tardó en aprovechar tan buena oportunidad de expansión y enriquecimiento, dando como resultado un desarrollo increciente en México y con la riqueza en manos de otros países, quienes realmente aprovecharon sin desventaja alguna nuestros recursos naturales y humanos.

"Las empresas públicas fueron prácticamente desconocidas en el Porfiriato, que había hecho descansar su política económica en instrumentos que, si bien cumplieron su función durante algún tiempo, se antojaban insuficientes a las nuevas etapas del desarrollo capitalista. La franquicia, el subsidio, la concesión, la exención, como se ha dicho, no proporcionaban ya el impulso que requería un desarrollo que se enfrentaba a factores desfavorables como la inestabilidad de los precios internacionales, la estrechez del mercado interno y la insuficiencia del aparato financiero. Leopoldo Solís ha comentado que "en los primeros años del Siglo XX era patente la debilidad económica del sistema productivo que constituyó el Porfiriato. Cesaron de actuar factores que, hasta entonces, estimularon el crecimiento industrial, especialmente en el último decenio del siglo anterior". (9)

Podríamos mencionar como empresas públicas del Porfiriato las siguientes:

- a) La Caja de Préstamos para Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A., que fue planeada como un banco refaccionario y de financiamiento agrícola; para su fundación fue necesario que el Gobierno Federal se asociara con cuatro instituciones de crédito privadas, lo que sucedió en 1908 a iniciativa de José Ives Limantour, entonces Secretario de Hacienda, y con base en un decreto presidencial; lamentablemente, la Caja solamente favoreció a los amigos del presidente y a los latifundistas, para 1917 el 98% de sus acciones eran propiedad del gobierno.

- b) Ferrocarriles Nacionales, que en ese mismo año de 1908 fueron comprados a casi puros extranjeros, ejercitando una práctica bursátil especulativa y desfavorable para el Estado Mexicano; el propósito de tan desatinada adquisición fue el de proteger económicamente a los inversionistas, pues la empresa estaba en mala situación financiera. Como resultado, el gobierno logró el control de los ferrocarriles Central, Nacional, Internacional e Interoceánico.
- c) La Universidad Nacional de México, renacida a partir de la expedición de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México del 25 de mayo de 1910. Aunque esta institución aun estaba - vinculada a la Secretaría de Instrucción Pública, cuyo dirigente era don Justo Sierra (uno de los pilares principales de la Universidad), ya contaba con personalidad jurídica propia.

Dentro de este panorama histórico se desarrolló el país hasta la Revolución del 20 de noviembre de 1910.

El porfiriato estimuló el acaparamiento en pocas manos de la riqueza y de los recursos naturales del país al mismo tiempo que toleró el empobrecimiento y marginación de la mayor parte del pueblo mexicano. El gobierno del general Díaz apoyó a los grandes inversionistas, nacionales y extranjeros, ca si sin cortapisas, e ignoró a la población desprotegida hasta que ello desembocó en el desbordamiento social y en la lucha armada.

"El sistema liberal establecido en la Constitución de 1857 fue un manífico apoyo para el sistema de la libre empresa, que se desarrolló en situaciones precarias, por el abuso de los empresarios y las condiciones antisociales de su desarrollo". (10)

2. LA CONSTITUCION DE 1917.

Es en el año de 1917 cuando entra en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que aún nos rige y bajo la cual está establecido todo nuestro sistema jurídico actual.

"Con gran visión de estadista, Carranza se dio cuenta de que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legislar su actuación y ordenar conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucional, razón por la que el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente, para conocer de las reformas necesarias a la Constitución de 1857". (11) Sin embargo, el Congreso Constituyente al estar dividido en dos facciones ideológicas no apoyó en su totalidad al Presidente Venustiano Carranza, por lo que el deseo de reforma de éste, de la Constitución de 1857, no llegó a hacerse realidad. El Congreso Constituyente se encontraba dividido en: la facción progresista o jacobina, que luchaba por un cambio jurídico, social y político radical y la facción conservadora o moderada, que apoyaba el proyecto carrancista, es decir, su objetivo era el de únicamente reformar la Constitución de 1857; dentro de los "estira y afloja" de ese período de transición y - aparente calma la facción progresista logró abrogar a la Constitución de 1857 e introducir los anhelos populares en la Nueva Constitución, con el apoyo del General Alvaro Obregón.

"Así las cosas, se promulgó el 5 de febrero de 1917 una Constitución de compromiso, formada por artículos avanzados al mismo tiempo que por - otros que eran legado del liberalismo ortodoxo". (12) Tal es el parecer de David Moreno en su obra El Congreso Constituyente de 1916-1917, el que es corroborado por la historia, que nos demuestra que la Constitución de 1917 fue elaborada por un Congreso Constituyente heterogéneo.

Nuestra Carta Magna ha sido objeto de múltiples y variadas reformas, Diego Valadés informa que de 1917 a 1967 la Constitución fue reformada - 197 veces, innovada, actualizada, explicada o corregida. Y de los 56 artículos hasta entonces modificados, cuatro son los que más fueron tocados: el artículo 27 que se refiere a la propiedad y a la cuestión agraria, el artículo 123 que regula al trabajo, el artículo 73 que habla de la competencia del Congreso de la Unión y el artículo 107 que se avoca al Juicio de Amparo. Con excepción del artículo 107, los demás artículos controlan

el orden social y el régimen económico nacional, o sea, a la propiedad, a las relaciones entre los factores de la producción y a las atribuciones económicas del Estado.

Ahora bien, en nuestra Constitución de 1917 las empresas de economía mixta son precursoras de las entidades paraestatales. "Entre esas dos formas de actividad privada y pública, surgió una nueva que fue la economía mixta. Con ella se conseguían varios propósitos como atenuar las políticas sociales que se estimaban radicales, o combinar los intereses y esfuerzos de los particulares en actividades que el Estado juzgaba conveniente en determinados sectores de la economía. El constituyente de 1917 abrió nuevos horizontes en el campo de la economía mixta.

En las empresas de participación estatal mayoritaria, el Estado asumió directamente la gestión y la responsabilidad de la empresa, teniendo como colaboradores a los particulares.

Propiamente el sistema de economía mixta nació en la Constitución de 1917 y se ha venido confirmando en las reformas constitucionales y la nueva Legislación Administrativa en el campo de la economía mixta". (13)

Por otro lado, en la Constitución de 1917, al igual que en la de -- 1857, imperó la hegemonía presidencial. No obstante la advertencia del constituyente Rabasa de que podía volverse al modelo de "dictadura constitucional de Porfirio Díaz", las circunstancias imperantes en ese momento desembocaron en que a través de la facultad extraordinaria del Ejecutivo Federal para legislar se restara autonomía e independencia al poder Legislativo, quedando éste supeditado al presidente de la República.

El Presidente Carranza y sus seguidores, consideraron que las facultades extraordinarias para legislar, del Ejecutivo Federal, eran indispensables para tomar decisiones rápidamente en ese período de desestabilidad política y económica, y con la misma medida se protegieron de sus enemigos políticos, los cuales podrían formar parte del Congreso de la Unión pero no tendrían ni aun así, la posibilidad de limitar al Ejecutivo Federal.

"No bien se expidió la nueva Constitución, el Ejecutivo usó con frecuencia perniciosa esas facultades extraordinarias. De hecho, la legislación revolucionaria más importante fue expedida en épocas de paz -esto es, no en el caso de la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29- por los presidentes de la República, en ejercicio de las facultades legislativas que les delegaba el Congreso de la Unión".

Ese expediente facilitó la ampliación del derecho revolucionario de contenido económico, pues no era preciso que los proyectos fueran examinados y aprobados por cámaras en las que había representantes de facciones revolucionarias disidentes. Igualmente, la reducción a un solo período de sesiones ordinarias, que establecía la Constitución, y las dificultades operativas para convocar a sesiones extraordinarias, propiciaban que el Ejecutivo solicitara esas facultades".

"Sería Cárdenas, aunque en su régimen también se usó ese expediente, quien promovería una reforma al Artículo 49 para reiterar que solamente podría legislar el Ejecutivo en el caso de suspensión de garantías, en los términos del mencionado Artículo 29. Con posterioridad, otra reforma al mismo Artículo 49, se agregó que podían otorgarse facultades al Presidente en el caso del Artículo 131 (comercio exterior)".

El desmantelamiento de la disidencia, la colaboración de los otros Poderes, la sujeción de las entidades federativas y municipios, el debilitamiento de los partidos, la adhesión de las organizaciones sociales y la consolidación del partido oficial, hicieron innecesario que el Ejecutivo legislara directamente.

"El Estado, con la competencia que le concedió la Constitución, inició el programa constructivo de la Revolución, y procedió a reformar y completar la norma fundamental". (14)

Al darse esta gran concentración de poder en un solo hombre, las primeras administraciones presidenciales posrevolucionarias no tuvieron escrúpulo competencial para crear empresas públicas descentralizadas, actuaron de manera análoga a como lo hizo el general Porfirio Díaz cuando creó la Caja de Irrigación o adquirió las acciones de las empresas de los ferrocarriles. Aun cuando la Constitución no preveía expresamente la existencia de la administración pública paraestatal, el Ejecutivo Federal pudo establecerla en la práctica sin ningún obstáculo real.

El Artículo 90 Constitucional, hoy en día la base jurídica de la Administración Pública Paraestatal, en su texto original decía: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a es timar que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, si bien se requería de dos clases de órganos que estuviesen a su cargo, unos con funciones político administrativas, otros con funciones administrativas - propiamente dichas como Correos, Telégrafos, Salubridad, Educación Pública. A los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello -se decía- departamentos ad ministrativos, para distinguirlos de las secretarías de Estado, las que - se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el Presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo - (Diario de los debates, tomo II, páginas 343 y siguientes). De ahí la - idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la administración pública federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha divi do en centralizada y paraestatal". (15)

"En un primer período, las empresas públicas, en particular, y el sec tor paraestatal en general, no fueron regulados expresamente en la Consti tución, por lo que su fundamento debió buscarse en artículos como el 27, que relativizó el principio tradicional de la propiedad privada sometién- dola a las modalidades que el interés público debiera imponerle; el artí- culo 30., reformado en 1946, que consideró en su fracción I, inciso b que la democracia no es únicamente una estructura jurídica y un régimen polí- tico, sino un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, so- cial y cultural del pueblo; el artículo 123 que previó la necesidad de que se generaran instituciones de seguridad social; así como a las numerosas disposiciones de los artículos 28, 73 y 89 que, al establecer la exclusivi- dad del Estado para realizar actividades como la explotación petrolera, la de generación de electricidad y la de energía nuclear, entre otras, suponía, a contrario sensu, la autorización constitucional para que se establecieran las empresas públicas correspondientes. Finalmente, no puede dejar de men-

cionarse la interpretación de que el régimen de intervención del Estado en la economía, en su modalidad de operación de empresas públicas, se fundamentaba en la Constitución en sentido material". (16)

De esta forma se desarrolló nuestra administración pública paraestatal en los primeros años después de la revolución, de manera desorganizada y sin congruencia entre sus propias entidades ni respecto de la administración pública centralizada. Las reformas constitucionales que primero introdujeron referencias expresas se dieron en 1941, 1975 y 1977.

"El Constituyente de 1917, depositó el manejo de los asuntos públicos bajo un sistema centralizado de administración pública, ya que no desarrolló su concepción sobre la descentralización administrativa, excepción hecha del establecimiento del banco único de emisión que es el primer antecedente constitucional de la empresa pública.

Es con la adición de la fracción XXXI del artículo 123, cuando se menciona expresamente en nuestro código político la existencia de las entidades paraestatales, al establecerse la competencia federal, en materia laboral, sobre las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Posteriormente, se modifica el artículo 93 de nuestra carta magna a efecto de otorgar a las cámaras del Congreso de la Unión la facultad de citar a los directivos y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

No obstante estas reformas, no es sino hasta la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando se incorporan las entidades paraestatales como auxiliares del Ejecutivo de la Unión, integrando la administración pública paraestatal.

Como corolario de este proceso normativo, al reformarse el artículo 90 de la Constitución, se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal de acuerdo con la ley orgánica que se expida, en la que se definirán las bases para la creación de las entidades paraestatales, la intervención del Ejecutivo en sus operaciones, y las relaciones entre éste o sus dependencias y aquellas, avanzándose de esta manera en la integración de un marco jurídico de la empresa pública.

Por las anteriores consideraciones se puede afirmar que este desdoblamiento de la personalidad del Estado implica, por una parte, la creación de entidades autónomas para dar atención a las nuevas atribuciones del Estado y, por la otra, el establecimiento de los instrumentos que le permitan intervenir en las actividades económicas dentro de un sistema de economía mixta. (17)

El artículo 90 constitucional, reformado en 1981, da fundamento jurídico a la administración pública paraestatal, a la letra dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán la relación entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (18)

Es en el año de 1983 en que se regula al sector paraestatal en el artículo 28, tercer párrafo, cuando señala que el Estado puede establecer empresas y organismos para realizar actividades estratégicas, con exclusividad, o para participar en la realización de actividades de carácter prioritario.

3. EL BANCO DE MEXICO Y OTRAS INSTITUCIONES CREADAS EN 1925.

El año de 1925 fue un año clave para el sector paraestatal, en ese período el general Plutarco Elías Calles y su gabinete político, en el que resalta el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, se encomendaron la tarea de dar nacimiento a una serie de organismos paraestatales que fungieron como apoyo económico e institucional en el desarrollo de la Nación.

Entre estos importantes organismos se encuentran el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria (hoy Comisión Nacional Bancaria y de Seguros), la Comisión Nacional de Caminos y la Dirección de Pensiones Civiles (hoy Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado); instituciones que, desde entonces hasta hoy, son pieza fundamental en el desenvolvimiento progresivo de nuestro país.

BANCO DE MEXICO.

Antes de la revolución mexicana de 1917 no hubo un Banco Central en el país, es decir, una institución reguladora de la circulación monetaria, de los medios de pagos, del crédito, controladora de la compra y venta de divisas, apoyo superior jerárquico de las demás instituciones bancarias, - en resumen: una institución ejecutora de la política monetaria global del Estado.

En los años que transcurrieron entre la independencia y la revolución estuvieron establecidos en el país una serie de bancos, privados y del Estado, que no llevaron a cabo la función de banco central, sino que realizaron actividades de instituciones de crédito comerciales, como el Banco de Londres, México y Sudamérica establecido el 22 de junio de 1864 como sucursal del London Bank of Mexico and South-America, Limited, con sede en Londres, Inglaterra, el cual el 21 de agosto de 1889 se convirtió en banco mexicano otorgándosele el carácter exclusivo de banco de emisión. O funciones de crédito para el fomento de una actividad determinada como lo hizo el Banco de Aylo para Fomento de la Industria Nacional, surgido a partir de la expedición de un decreto el 16 de octubre de 1830 por el presidente Anastasio Bustamante.

La revolución de 1910 tuvo sobre la economía un impacto muy profundo, desestabilizó el sistema bancario a tal grado que desde 1913 el Banco de Londres y México empezó a emitir billetes en exceso. "La situación financiera se agravó cuando Victoriano Huerta, urgido de recursos para combatir el movimiento constitucionalista, obtuvo de los bancos un préstamo de \$46.5 millones, de los que casi la mitad fue aportada por el Nacional y el de Londres y México, los cuales accedieron a cambio de que se les autorizara emitir billetes por el triple de sus existencias en caja. Cuando Venustiano Carranza entró triunfante a la capital, en agosto de 1914, los bancos tenían varios días de permanecer cerrados y volvieron a reanudar sus operaciones sólo hasta que el Ejecutivo declaró que las oficinas federales recibirían toda clase de billetes de los bancos de emisión, sin limitación alguna, en cuantos pagos se hicieran por contribuciones e impuestos". (19)

"El desorden bancario obligó al señor presidente Carranza, por decreto del 15 de septiembre de 1916 a eliminar la libre facultad de emitir billetes, y se procedió a la liquidación de los bancos de emisión, insistien

do en que se crearía un Banco de Estado. El constituyente de 1917 aprobó por una parte el artículo 28 constitucional, asumiendo el Estado la emisión de billetes; y el artículo 73, fracción X facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de crédito". (20)

"El primer antecedente legal del Banco de México, como institución central reguladora de la circulación monetaria y del valor relativo de la unidad de cambio, se encuentra en el decreto del 3 de abril de 1916, mediante el cual el gobierno constitucionista creó la Comisión Monetaria, que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambio y Moneda, establecida en 1905. El artículo 28 de la Constitución de 1917, relativo a la prohibición de los monopolios, estableció como excepción la acuñación de monedas y emisión de billetes, que debía hacerse por un banco del Estado. Esta fue la base para el establecimiento de un banco central y para la reforma del sistema bancario. A fines de 1917, el Ejecutivo presentó al Congreso la primera iniciativa de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión, junto con otra relativa a la nueva Ley de Instituciones de Crédito. En la discusión de los proyectos hubo diferencias en cuanto a organizar el banco en forma de sociedad anónima y con participación directa de los accionistas en su administración, o bien como banco de Estado, con fondos públicos exclusivamente y manejado sólo por el gobierno. Las comisiones dictaminadoras se pronunciaron en favor del régimen de sociedad anónima; pero en vista de la inestabilidad económica, política y administrativa, en septiembre de 1919 el Ejecutivo retiró los proyectos para realizar una revisión. Poco tiempo después cayó el gobierno de Carranza sin que se hubieran tomado decisiones legislativas concretas.

Durante los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón se siguió pensando en el banco único, pero sin llegar a nada práctico por la falta de capital y la diversidad de criterios. En 1920 un diputado presentó un proyecto de ley para crear el Banco Único, y en febrero de 1921 el Ejecutivo promovió otro totalmente contrario: el establecimiento de ocho bancos regionales de emisión, propuesta que fue mal acogida por el Congreso. Con posterioridad a los convenios De la Huerta-Lamont, el secretario de Hacienda logró, el 20 de enero de 1923, que el cuerpo legislativo lo autorizara para formular la Ley del Banco de México y proceder a su instalación. Todo el año de 1923 se estuvo gestionando la obtención de fondos para integrar el capital, pero por problemas con los banqueros internacionales no se llegó a constituir el banco único durante el período del

presidente Obregón. El presidente Plutarco Elías Calles formó una comisión presidida por Alberto J. Pani, secretario de Hacienda, e integrada por Manuel Gómez Morán, Fernando de la Fuente y Elías S.A. de Lima, que al fin redactó en definitiva la Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México y sus estatutos. Así el 28 de agosto de 1925 se promulgó la ley que creó el Banco de México, S.A.". (21)

El primero de septiembre de 1925 el Banco de México inició sus actividades como sociedad anónima, encargándose de las operaciones de la antigua Comisión Monetaria. Su objeto consistía en: emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal, y en general, efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento, con las limitaciones que la misma ley establecía. Su domicilio estaba en la Ciudad de México pudiendo establecer agencias y sucursales en la República y en el extranjero. Su capital social debía de ser de \$100 millones oro en su inicio y se iría verificando de acuerdo a lo establecido en su estructura social. Su duración sería de 30 años - prorrogables. El capital de la sociedad estuvo formado por acciones nominativas, divididas en dos series: la serie A formada por el 51% de las acciones y cuyo propietario era el gobierno federal, siendo esta serie in transferible; y la serie B integrada por el 49% restante de las acciones, que podrían ser adquiridas por el gobierno y por el público en general.

"Durante los primeros años de su vida, el Banco de México no pudo actuar plenamente como banco central, ya que la situación económica del país y la desorganización del sistema impedían el cumplimiento normal de tales funciones. En un principio operó como institución comercial, aun cuando, basado en la Ley Bancaria de 1924, trataba de coadyuvar a la restructuración del sistema bancario mexicano. La Ley Monetaria del 25 de julio de 1931 suprimió el talón oro y obligó a modificar en esa misma fecha la Ley del Banco de México, para ponerla a tono con la primera, siendo éste el - primer paso para transformar a la institución en un auténtico banco central. Fueron dos las medidas de importancia que dieron lugar a esta transformación: se restringieron las operaciones directas con el público o instituciones no asociadas al Banco, no pudiendo celebrarse en lo futuro sino operaciones prendarias, con la natural excepción de aquellas que fueran consecuencia de las celebradas con anterioridad por el Banco; y se estableció un

régimen transitorio de redescuento, aplicable a todos los bancos, asociados o no asociados, aunque a estos últimos se les fijaba una tasa superior en un punto. El resultado de la labor del Banco hasta 1931 fue el establecimiento de las bases del sistema bancario del país y una considerable reducción del tipo de interés del dinero, obtenida mediante la competencia que hizo a los demás bancos al operar, dentro de sus facultades transitorias, directamente con el público.

La Ley Orgánica del Banco de México del 9 de marzo de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público, y obligó a los demás bancos a depositar sus reservas en el Banco de México. Así fue posible unificar los recursos bancarios del país, quedando el Banco de México convertido en depositario y guardián de las reservas, cámara de compensaciones y prestamista de última instancia. Desde su fundación hasta las reformas de 1932, la política del Banco se encaminó a la reconstrucción del sistema bancario. Para este fin estableció 26 sucursales en el país, hizo disminuir la tasa de interés y estimuló las transacciones. Lanzó billetes a la circulación, aunque en forma restringida, tanto por el escaso monto de las existencias de oro, como por la desconfianza del público para aceptar papel, cuyo uso se redujo a las instituciones bancarias y dependencias gubernamentales. Pretendió regular el tipo de cambio y ejerció las funciones de creación y regulación de la moneda y el crédito. Sus relaciones con las instituciones comerciales de crédito se comenzaron a ejercer a través de los redescuentos, de las disposiciones sobre el crédito y del establecimiento de la reserva obligatoria del 5% sobre los depósitos del público. En abril de 1935 se prescribió la circulación de los billetes del Banco de México con poder liberatorio ilimitado y se le declaró la única moneda que debía existir en la República. El Banco quedó así convertido en el responsable pleno de la circulación monetaria del país, transformándose definitivamente en banco de bancos, en banco central. El 28 de agosto de 1936 se modificó la Ley Orgánica haciendo obligatoria la asociación al Banco de México de los bancos que reciban del público depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros. También se le facultó para intervenir en la regulación en el incipiente mercado de valores. En cooperación con la Comisión Nacional Bancaria, el Banco estableció un control selectivo de créditos, con el fin de desarrollar la agricultura y la industria. Ha colaborado en la realización de programas de obras públicas y, con Nacional

Financiera, ha intervenido como agente financiero y consejero del gobierno federal, en la emisión de los empréstitos públicos". (22)

El 3 de mayo de 1941 se emitió una nueva Ley Orgánica del Banco de México y así, pasan los años dándose una gran cantidad de cambios en el Banco Central.

"El 10 de septiembre (1982) se decretó la nacionalización de la banca y el día 6 se estableció el control generalizado de cambios. En virtud de esta segunda medida, quedó prohibida la importación y exportación de divisas, excepto por el Banco de México, y se fijaron dos tipos de cambio: uno "preferencial", fijado días después en \$50.00 por Dls. 1.00, para transacciones prioritarias; y otro "ordinario", de \$70.00 por Dls. 1.00, para el resto de las operaciones autorizadas. Se redujeron además las tasas de interés hasta diez puntos. El 29 de noviembre de 1982 se modificó la Ley Orgánica del Banco de México, que dejó de ser sociedad anónima para convertirse en organismo descentralizado administrado por un director general, designado por el presidente de la República, y una junta de gobierno integrada por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, y Comercio y Fomento Industrial, y los directores del banco central y de las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros y de Valores.

El 10 de diciembre de 1982 se sustituyó el control generalizado de cambios por un sistema de tres tipos de paridad: controlado, libre y especial para el pago de los mexdólares. Las tasas de interés pasivas se elevaron, y las activas se adecuaron al Programa inmediato de Reordenación Económica. Se puso en marcha el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), a fin de auxiliar a las empresas privadas con deudas en moneda extranjera. Durante 1983 se continuó revisando semanalmente las tasas de interés, y el Banco de México participó en la reestructuración de la banca nacionalizada". (23)

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional, párrafo V), que entró en vigor el primero de septiembre de 1983 establece que el Banco de México es un organismo descentralizado, es una institución de derecho público creada por decreto del Ejecutivo Federal.

El artículo 10. de la Ley Orgánica del Banco de México, publicada

en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1984, a la letra dice: "Artículo 10. La presente ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México.

El organismo mencionado es el Banco Central de la Nación y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

El Banco tendrá su domicilio en la Ciudad de México y podrá establecer sucursales o agencias o nombrar corresponsales". (24)

Las funciones actuales del Banco de México están señaladas en el artículo 20. de su Ley Orgánica. "Artículo 20. El Banco, conforme a lo dispuesto en la presente ley, desempeñará las siguientes funciones: I. Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios; II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación; III. Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo; IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera, y V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a otros bancos centrales.

El ejercicio de estas funciones deberá efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (25)

Pues bien, hoy en día el Banco de México es el banco central del país, pieza clave de la economía nacional.

COMISION NACIONAL BANCARIA.

Terminando el período revolucionario y cuando el Presidente Alvaro Obregón ya había devuelto a sus propietarios los bancos incautados por don Venustiano Carranza "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevó a cabo negociaciones con los banqueros privados y los convocó a la primera convención bancaria, que se celebró el dos de febrero de 1924. - Los trabajos de esta reunión sirvieron para expedir, el 24 de diciembre del mismo año, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual fue publicada en el Diario Oficial del 16 de enero de 1925. Esta Ley previó expresamente la creación de la Comisión Nacional Bancaria, al establecer que debe integrarse "con personal de conocimientos técnicos" y al regular que su principal función será inspeccionar las operaciones que practiquen las instituciones de crédito, para lo cual estaría dotada de los medios para corregir las irregularidades que detectara". (26)

"En la sesión de la Convención Bancaria celebrada el 29 de febrero de 1924, se acordó, a iniciativa del señor ingeniero don Alberto J. Pani, Ministro de Hacienda y Crédito Público, el nombramiento de una Comisión Permanente que sirviendo de lazo de unión entre la mencionada Convención y la próxima que se convocase para 1925, velara por la ejecución de los votos o recomendaciones emitidos por dicha Convención y preparara las labores de la otra.

Aceptada unánimemente la idea expuesta por el señor Ministro de Hacienda, la Asamblea resolvió que dicha Comisión Permanente quedase integrada por los miembros de la Gran Comisión, constituida por los señores licenciados Miguel S. Macedo, Enrique C. Creel, Agustín Legorreta, José V. Burgos, H. Weldon, licenciado Ismael Palomino, licenciado Guillermo Obregón Jr., licenciado Salvador M. Cancino, y por los señores Fernando L. Padilla, en representación de la Caja de Préstamos, y Gabriel Correa como representante de la Comisión Monetaria.

La Secretaría de Hacienda nombró como representantes a los señores licenciados Fernando de la Fuente, licenciado Fernando González Roa, Elías S.A. de Lima, y como secretario al licenciado Mario Guasp.

La Comisión Permanente así constituida, tuvo su primera reunión el día diez de marzo de 1924". (27)

La Comisión Nacional Bancaria fue establecida para vigilar e inspeccionar a los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de compañías, sociedades o individuos que recibieran depósitos del público, abrieran cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con abono o no de intereses o expidieran títulos pagaderos en abonos, hicieran préstamos con cargos o no de intereses, o que se ocuparan de hacer con el público cualquier otra clase de operación de carácter bancario, ya fueran dichos establecimientos personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras.

"De esa manera, en 1925 iniciaron sus operaciones la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México. Con el tiempo, se delineó la estructura de ambos organismos, que llegaron a convertirse en bases del desarrollo y consolidación del sistema bancario mexicano.

La Comisión Nacional Bancaria logró eficacia en sus actividades de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, y amplió sus áreas de control al serle encomendada, con el transcurso del tiempo, la supervisión de las compañías de seguros, con lo cual cambió su denominación a la actual de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros". (28)

En la actualidad la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se encuentra regulada jurídicamente en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en el Título sexto, capítulos I y II.

La función actual de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es la de inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito en la prestación del servicio público de banca y crédito, para que cumplan con lo ordenado por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, además de vigilar también a las compañías de seguros, para que ellas también adecúen sus políticas y actos a la Ley.

Para cumplir con sus funciones la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros cuenta con: Junta de Gobierno, Presidencia, Comité Consultivo, Vicepresidencias, Delegaciones Regionales y demás servidores públicos necesarios.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros depende directamente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo Federal expedirá su reglamento interior.

Esta entidad, como su nombre lo indica, es de importancia nacional, a su cargo está el cuidado y control de un importante rubro de la economía del país, la actividad de banca y crédito y la actividad de seguros.

En ese mismo año de 1925 dedicada a otro importante renglón de apoyo gubernamental aparece la Dirección de Pensiones Civiles. "Para fortalecer y gratificar al poder burocrático se expide en 1925 la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que crea el organismo descentralizado Dirección de Pensiones Civiles, que tendría a su cargo la operación de un incipiente sistema de seguridad social en beneficio del personal público y que sería el primer gran jalón del derecho burocrático. Esta institución en cierta medida llevaría a cabo lo que no pudo realizar el Banco de Empleados imaginado en el Porfiriato". (29)

La Dirección de Pensiones Civiles cambió su denominación y acrecentó sus funciones y prestaciones para beneficio de los trabajadores al servicio del Estado. Actualmente su nombre es Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Es un organismo que tiene su propia ley orgánica, según lo señala el artículo quinto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y es un amplio organismo descentralizado fundamental, pues brinda seguridad social a millones de mexicanos.

4. LAS ULTIMAS INSTITUCIONES PARAESTATALES.

Para algunos autores el concepto de institución paraestatal es sinónimo de empresa pública; las instituciones u organismos paraestatales se encuentran contenidos en el Título Tercero: "De la Administración Pública Paraestatal", capítulo único: "De la Administración Pública Paraestatal", artículos 45 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Considero adecuado estudiar al sector paraestatal a través del concepto y desarrollo de la empresa pública.

Existen numerosas definiciones de lo que es la empresa pública, a fin de situarnos en un marco conceptual bien establecido daré un concepto general de empresa pública que me parece es muy atinado, en vez de dar un gran cúmulo de definiciones que podrían confundirnos.

"Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica". (30)

La empresa pública en el mundo no es una institución de reciente creación, ya hemos visto su historia en nuestro país y, si bien no fue muy popular en el siglo pasado, siempre estuvo presente en el gobierno de nuestro Estado.

Cuando se escucha el término "pública" podría pensarse que se está dentro de un régimen socialista o cerca de él, o que, cuando menos, en Estado capitalista que respete la política del laissezfaire, no sería capaz de establecer empresas públicas dentro de su seno. Esto no es así, "en el curso de este siglo los países más próximos al modelo clásico del capitalismo -porque lo hayan adoptado o quieran adoptarlo- han elegido a las empresas públicas como medios para atender problemas sociales -estatales- de la índole más diversa. El establecimiento de la Autoridad del Valle de Tennessee en los Estados Unidos, la Corporación Británica de la Difusión (B.B.C.) en el Reino Unido, las Hullerías Francesas, los Ferrocarriles Nacionales Japoneses, o el recurrente Instituto para la Reconstrucción Italiana, y nuestro Petróleos Mexicanos, son ejemplos muy elocuentes para demostrar la enorme variedad de causas e intenciones

que pueden animar la creación de las empresas gubernamentales. Lo importante no es, entonces, preguntarse sobre la posible utilidad de este tipo de organizaciones, que está fuera de duda, sino referir ese valor de uso a la razón exacta que determinó su creación en un momento determinado de la vida social; acto seguido importa cotejar los resultados de la empresa con las expectativas iniciales respecto de ella y, finalmente, enjuiciarla a la luz de circunstancias cambiantes, porque cambiante y circunstancial es, más que nunca, el planeta que habitamos". (31)

El fenómeno de intervención estatal en la actualidad no solamente es necesario, sino que es indispensable. Desde años atrás, siglos atrás, el gobierno intervenía en la actividad particular para protección del propio Estado, tenemos como ejemplo a "las compañías de las Indias Orientales, creadas por el gobierno holandés en 1602, con un gran capital y a las que se les otorgó el monopolio de esas islas, principalmente del comercio de especias en Timor, Ternate y las Molucas". (32)

Si en aquella época fue necesaria la intervención estatal, con mayor razón lo es ahora, período histórico con gran crecimiento de la población mundial y de sus necesidades. "La complejidad de la vida moderna ha traído como consecuencia la intervención del Estado en determinadas actividades mercantiles e industriales. Hasta la primera Guerra Mundial, los esquemas económicos, se subordinan al sistema liberal. Posteriormente el Estado se ve acosado por grandes problemas económicos: la inflación, el desempleo, el aumento de precios, la devaluación monetaria, la limitación de la producción agrícola y otros más, inician una era de intervencionismo, que comienza con las nacionalizaciones y el control de la economía, fenómeno que se agudiza en los tiempos que corren con nuevos y más difíciles problemas. Desde luego el sistema liberal ya no brinda soluciones adecuadas a una sociedad de grandes masas y de consumo inusitado". (33)

Volviendo al panorama nacional, estudiaremos a las instituciones paraestatales actuales mexicanas.

4.1 - Función.

Las empresas paraestatales deben tener como función principal el realizar actividades que son indispensables para el desarrollo nacional y que deben estar controladas por el Estado para conservar la soberanía de la Nación o que siendo muy necesarias para el país no resultan atractivas o rentables para los particulares.

"La creación de entidades paraestatales durante el período que se inicia con la Constitución de 1917 ha obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Las motivaciones en cuestión que pueden agruparse de la siguiente manera:

I. Creación de empresas para ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo. II. Constitución de entidades para la explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola. III. Desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional. IV. Compra de empresas desarrolladas inicialmente por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos períodos de maduración de las inversiones o deficiencias de gestión. V. Constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial. Y VI. Creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, ya sea mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso -campesino". (34)

Como lo señala el artículo 28 constitucional el Estado atenderá a las áreas estratégicas de la Nación con exclusividad y a las áreas prioritarias con participación de los sectores social y privado, a través de organismos y empresas que formen parte de él, las cuales constituyen el sector paraestatal. Es decir, la función del sector paraestatal en México es auxiliar al Estado cuando éste cumple con su deber, relativo a la atención de las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación. Pueden darse casos excepcionales, como la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, pero debe tratarse a estos organismos precisamente como excepciones, que sean pocos y que su existencia como parte del sector paraestatal no sea muy prolongada, es decir, deben de ser poco importantes cualitativa y cuantitativamente.

"El Estado moderno no puede abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de su economía. Así se lleva a cabo en Méxi

co; pero, adicionalmente, en nuestro país, la rectoría económica del Estado se ejerce dentro de nuestro régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva. Esta participación directa representa sólo la cuarta parte de todo lo que se produce en el país; si bien no es absorbente, sí genera una influencia cualitativa muy importante". (35)

4.2 - Constitución y Desincorporación.

La constitución y la desincorporación de las entidades paraestatales será sometida a la consideración del Ejecutivo Federal por la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien habrá recibido para entonces, propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector correspondiente y un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Para la constitución de una entidad paraestatal, siempre que sus características específicas no hagan necesario que su creación se realice por ley o decreto del Congreso de la Unión o que se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo de la Unión podrá constituir la a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la desincorporación de una entidad paraestatal se seguirá el mismo procedimiento utilizado para su constitución, es decir, las mismas formalidades. Si la entidad fue creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, su desincorporación tendrá que realizarse por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, según sea el caso. Si la entidad se constituyó a través de una autorización del Ejecutivo Federal (por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto que emitió la resolución respectiva) su desincorporación se hará por ese mismo camino.

Ahora bien, la desincorporación de una entidad paraestatal se lleva a cabo mediante diversos mecanismos, que son:

- a) Extinción,
- b) Disolución y liquidación,
- c) Fusión y
- d) Transferencia a las entidades federativas.

4.3 - Extinción.

a) Extinción. Artículo 7o. Reglamento de la Ley Federal de las - Entidades Paraestatales. "Para la extinción de un organismo descentralizado la Secretaría de Programación y Presupuesto o la coordinadora sectorial, según se determine en la ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación;
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;
- IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- V. Los demás inherentes a la función".

En caso de que se trate de un fideicomiso público considerado por la ley entidad paraestatal, "Artículo 9o. Reglamento. Una vez ordenada la extinción de un fideicomiso público que conforme a la Ley reúna las características de entidad paraestatal, la Secretaría de Programación y Presupuesto o a indicación de ésta, el Comité Técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción.

Cuando en el proceso a que se refiere el párrafo anterior deba resolverse sobre adeudos en que sea notoria la imposibilidad práctica de su cobro, el Comité Técnico como órgano de gobierno del fideicomiso, emitirá los criterios para su cancelación e informará de ello al fideicomitente.

La extinción de los fideicomisos se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente, mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomiso.

En el caso de que el Comité Técnico no hubiere sesionado durante el año anterior a la fecha en que se autorice la extinción del fideicomiso, la coordinadora sectorial, con base en las propuestas que formule la fiduciaria someterá a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la administración pública centralizada, las acciones que se deban adoptar con respecto a la extinción del fideicomiso.

4.4 - Disolución y Liquidación.

b) Disolución y Liquidación. Las entidades paraestatales susceptibles de ser disueltas y liquidadas son las empresas de participación estatal mayoritaria.

En este rubro cabe hacer mención de las sociedades nacionales de crédito, las cuales están encuadradas dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria, en la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. No obstante, son tratadas de manera especial porque su función es considerada como área prioritaria en el artículo 28 constitucional, así que, aunque sean empresas de participación estatal mayoritaria no pueden ser enajenadas ni concesionadas a los particulares ni al sector social, sino que solamente las acciones de la serie B y en forma específicamente limitada pueden ser adquiridas por personas diferentes al gobierno federal; podríamos decir que las sociedades nacionales de crédito son empresas de participación estatal mayoritaria sui generis.

Artículo 32 Ley. "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta Ley.

En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferen-

cia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal".

Artículo 68. Ley. "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior".

Artículo 80. Reglamento. "El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:

- I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso;
- II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación, y, cuando proceda, los anuales intermedios, y
- III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá al proceso en los términos del artículo 39 de la Ley".

Artículo 39 Ley. "La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, intervendrá a fin de señalar la forma y los términos en que deba efectuarse la fusión o disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionista o ti

tuales de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa".

4.5 - Fusión.

c) Fusión. Artículo 10 Reglamento. "En el caso de la fusión de las entidades paraestatales, se observará lo siguiente:

- I. La Coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;
- II. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros.
- III. La entidad fusionante informará mensualmente a la coordinadora de sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sobre el avance y estado que guarde el proceso, y
- IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos".

4.6 - Transferencia a las Entidades Federativas.

d) Transferencia a los estados. Artículo 11 Reglamento: "Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los gobiernos locales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Por su parte, la coordinadora sectorial será la responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos:

- I. Se levante el inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a su transferencia;
- II. Se sometan al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y
- III. Se suscriba el documento por el que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos de la entidad".

Cualquiera que sea el proceso de desincorporación que se haya realizado, según el tipo de entidad paraestatal, cuando éste ha finalizado, la coordinadora sectorial lo informará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en un plazo no mayor de 30 días naturales para que la entidad desincorporada sea incluida en la relación publicada anualmente por esta Secretaría, en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros 15 días de agosto.

Artículo 12 Reglamento. "Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad nacional de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta".

4.7 - Titulares de las entidades paraestatales.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales exige una mejor selección de los titulares de las entidades cuando se trata de entidades paraestatales pertenecientes a la Administración Pública Federal, ellos deben cubrir los siguientes requisitos:

1. Deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;
2. No deben ser cónyuges, ni parientes por consanguinidad ni por afinidad hasta el cuarto grado o civil, de cualquiera de los miembros del Organismo de Gobierno;
3. No deben tener litigios pendientes con la entidad de que se trate;
4. No deben haber sido sentenciados por delitos patrimoniales, ni estar inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
5. No deben ser diputados ni senadores del H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional;

6. Deben tener una experiencia mayor de cinco años en el desempeño de cargos de alto nivel decisorio;
7. No deben tener participación accionaria o intereses particulares o familiares, en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate, y
8. No deben desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obtaculice su función.

El buen funcionamiento de una entidad paraestatal es responsabilidad directa de su titular, sobre ello abunda el artículo 15 del Reglamento.

Artículo 15 Reglamento. "Los titulares de las entidades paraestatales, con el objeto de garantizar que la conducción de éstas se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y de alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, deberán instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, - "descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento de personal; establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este artículo".

4.8 - Órgano de Gobierno.

El órgano de gobierno de una entidad paraestatal es un cuerpo colegiado muy importante, porque de él dependen muchas decisiones substanciales para la entidad. El capítulo IV del Reglamento se refiere a él de la siguiente manera:

Artículo 16 Reglamento. "El órgano de gobierno será presidido conforme a los siguientes criterios:

- I. En las entidades consideradas como estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal, el titular de la coordinadora de sector deberá presidir el órgano de gobierno, y

- II. En las demás entidades prioritarias, no contempladas en la fracción anterior, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno, cuyo nivel no será inferior al de director general o su equivalente".

Artículo 17 Reglamento. "Serán miembros del órgano de gobierno:

- I. El presidente del mismo;
- II. Los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto;
- III. Los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad, y
- IV. También podrán fungir como miembros del órgano de gobierno, representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o prestación de los servicios, objeto de la entidad, puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma.

Los mencionados integrantes del órgano de gobierno acreditarán ante el mismo sus respectivos suplentes, los que fungirán como miembros en las ausencias de aquéllos.

Con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del órgano de gobierno, los representantes de las dependencias o entidades deberán tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad.

Quienes tengan la responsabilidad de designar a los miembros de los órganos de gobierno deberán considerar las demás obligaciones que éstos -deban cumplir en función de su cargo, a efecto de que cuenten con la disponibilidad necesaria para atender con diligencia y oportunidad los asuntos inherentes a su representación.

El nivel jerárquico de los servidores públicos que integren el órgano de gobierno deberá corresponder, cuando menos, al de Director General de la Administración Pública Centralizada o su equivalente en el caso de los miembros propietarios y al de Director de Área en tratándose de los suplentes.

El número de miembros del órgano del gobierno no podrá ser menor de 5 ni mayor de 15 para el caso de los organismos descentralizados. En lo que se refiere a las demás entidades, se integrará de acuerdo a lo previsto en sus estatutos, en su contrato constitutivo o en las disposiciones - aplicables".

Artículo 18 Reglamento. "El funcionamiento del órgano de gobierno no se sujetará a los siguientes lineamientos:

- I. Se reunirá una vez cada tres meses, cuando menos, de acuerdo con un calendario que será aprobado en la primera sesión ordinaria del ejercicio, pudiendo además celebrar las reuniones extraordinarias que se requieran;
- II. Para la celebración de las reuniones, la convocatoria deberá ir acompañada del orden del día y de la documentación correspondiente, los cuales deberán ser enviados por el titular de la entidad o por el secretario técnico, en su caso, y recibidos por los miembros del órgano de gobierno y comisarios públicos, con una anticipación no menor de 5 días hábiles.

En caso de que la reunión convocada no pudiera llevarse a cabo en la fecha programada, deberá celebrarse entre los cinco y quince días hábiles siguientes;
- III. Para la validez de las reuniones del órgano de gobierno se requerirá de la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros; así como que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal;
- IV. Las resoluciones del órgano de gobierno se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate, y
- V. La falta de asistencia injustificada de los servidores públicos a las sesiones a que sean convocados, dará lugar a la aplicación de las sesiones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Artículo 19 Reglamento. "Todos los miembros del órgano de gobierno deberán emitir su voto sobre asuntos que se desahoguen en las sesiones - respectivas, salvo que se encuentren impedidos para ello, en cuyo caso el interesado hará valer tal circunstancia, lo cual se asentará en el acta respectiva".

Artículo 20 Reglamento. El órgano de gobierno, con base en la normatividad que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto fijará las remuneraciones que correspondan a sus miembros por el ejercicio de esta función.

El propio órgano de gobierno establecerá los estímulos y recompensas o en su caso las medidas correctivas a que se hagan acreedores los consejeros como resultado del desempeño de sus cargos".

Artículo 21 Reglamento. "En los fines que a los comités o subcomités técnicos especializados les señala el artículo 56 de la Ley, quedan comprendidas las funciones de apoyo al seguimiento de programas especiales, a la instrumentación de los procesos de modernización, al aprovechamiento de equipos e instalaciones y al seguimiento de la atención de las recomendaciones derivadas de las auditorías externas e internas así como de las que formulen los comisarios.

En todos los casos los comités o subcomités que se constituyan deberán presentar al órgano de gobierno un informe de los resultados de su actuación".

4.9 - Operación de las Entidades Paraestatales.

Las entidades paraestatales no son entes aislados que actúan fuera del sistema gubernamental global, por el contrario, su operación está unida al engranaje institucional de la Nación, de tal forma que su principal proyecto a seguir es el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo al cual se van elaborando diferentes programas adecuados a las necesidades y expectativas de cada entidad en particular.

Artículo 22 Reglamento. "La operación de las entidades paraestatales se regirá por los programas sectoriales en cuya elaboración participen y, en su caso por los programas institucionales que ellas mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la ejecución de los programas a que se refiere el párrafo anterior, las entidades elaborarán programas anuales, a partir de los cuales deberán integrarse los proyectos de presupuesto anual respectivos.

Igualmente, los órganos de gobierno emitirán los proyectos y políticas de operación que las entidades deban observar, tomando en cuenta la situación financiera de las mismas y los objetivos y metas a alcanzar.

Será obligación del presidente del órgano de gobierno, verificar que en los criterios de operación que se definan, se observe lo dispuesto tan en los párrafos anteriores, como en los artículos 47 y 48 de esta Ley".

4.10 - Anteproyecto de Presupuesto.

Cada entidad paraestatal tiene designado un presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, en su caso, que será distribuido según los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina que establezca su órgano de gobierno. El titular de la entidad debe rendir un informe periódicamente al órgano de gobierno, que contenga la aplicación de sus criterios y los resultados obtenidos.

Todos los años cada entidad paraestatal debe elaborar su anteproyecto de presupuesto, considerando sus requerimientos propios.

Artículo 24 Reglamento. "Las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo ser aprobados, previamente, dichos anteproyectos por sus órganos de gobierno y remitidos a la propia Secretaría a través de su coordinadora - sectorial, con el fin de que se integren al proyecto del presupuesto de Egresos de la Federación, que conforme a la legislación será remitido para su aprobación a la Cámara de Diputados".

4.11 - Programa Financiero.

Los programas financieros de las entidades paraestatales son completos y amplios, además permiten a las entidades cierta autonomía económica, pues pueden comprometerse en nombre propio y no depender absolutamente de la Federación como los órganos centralizados. Son un punto a favor de la autonomía paraestatal.

Artículo 53 Ley. "Los programas financieros de la entidad paraestatal deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; deberán expresar los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el

mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo".

Artículo 54 Ley. "El director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de esta Ley; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la Ley correspondiente".

Artículo 25 Reglamento. "Independientemente de lo que establecen los artículos 53 y 54 de la Ley, en la formulación de sus programas financieros las entidades deberán considerar el acceso al crédito en forma complementaria a la generación de su ahorro interno para financiar sus planes de expansión y necesidades de operación. Las entidades deberán contratar exclusivamente los montos de crédito que se destinen a actividades productivas y que generen los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda contraída, así como cuidar que se mantenga en equilibrio su balanza de divisas. En el caso de los créditos externos, darán prioridad a la contratación de financiamientos preferenciales con organismos internacionales o agencias oficiales bilaterales de financiamiento.

En el caso de las importaciones que requieran efectuar las entidades, deberán utilizar las líneas de crédito del exterior".

4.12 - Precios y Tarifas.

Los precios y tarifas de las entidades respecto a los bienes y servicios que producen y prestan no son caprichosamente establecidos, sino que también deben concordar con el panorama nacional.

Artículo 26 Reglamento. "Sin perjuicio de las atribuciones que conforme a la ley correspondan a las autoridades competentes, los precios y tarifas de las entidades, se fijarán conforme a los criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero. Al efecto:

- I. Los precios y tarifas de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente, se fijarán considerando los precios prevaletentes en el mercado internacional de estos productos;
- II. Para aquellos bienes o servicios que no sean susceptibles de co

mercionalizarse en el mercado internacional, los precios y tarifas se fijarán considerando el costo de producción que se derive de una valuación de los insumos a su costo real de oportunidad. El costo real de oportunidad será el precio en el mercado internacional cuando los insumos sean susceptibles de comercializarse en el mismo, y el precio en el mercado nacional, para los que no lo sean, y

- III. Se podrán establecer precios diferenciales en la venta de los bienes o servicios, sólo cuando dichos precios respondan a estrategias de comercialización y se otorguen de manera general.

Los órganos de gobierno de las entidades podrán modificar los precios y tarifas de cada uno de los bienes y servicios, de conformidad con los criterios establecidos en este artículo, informando de ello a la coordinadora de sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con un mínimo de cinco días hábiles de anticipación".

4.13 - Vigilancia, Control y Evaluación de las Entidades Paraestatales.

Tanto la Ley como el Reglamento enfatizan sobre el control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales para que funciones ordenadamente dentro de un clima claro y honesto. La autonomía del sector paraestatal se prestó en el pasado a que algunos encargados de entidades paraestatales abusaran de sus potestades y perjudicaran al pueblo de México a través de ellas, por eso, la legislación actual tiene gran cuidado de combinar la autonomía de gestión con un efectivo control financiero.

"La nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales (así como su Reglamento) busca eliminar una buena porción del agobio burocrático que soportan las unidades productoras del Estado. Libera controles, pero acentúa la responsabilidad de los órganos de dirección y del director. Simplifica procedimientos, pero introduce orden en el desempeño. Se actualiza la gestión de la empresa pública en cuanto al ejercicio de una libertad de acción responsable, a cambio de compromisos claros para evaluar su productividad y mejorar la eficacia de su desempeño ante la colectividad a la que sirve.

De esta forma, la empresa pública alcanza grados de libertad en la -

elaboración de sus planes de señales concretas del mercado al que sirve, pero, al mismo tiempo, actúa como monitor disciplinado del sector central al que debe ayudar para regular de mejor manera su actuación en la economía del sector a que pertenece y de la región donde actúa". (36)

N O T A S

1. Guerrero, Omar. "Rectoría Económica del Estado Mexicano: una Tradición Histórica Fortalecida en la Constitución de 1917". Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1987. p. 145.
2. Barquín Alvarez, Manuel. "Bases Constitucionales de la Empresa Pública". La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. p. 296.
3. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México, I.N.A.P. Primera Edición, México, 1980. p. 69
4. Idem. p.p. 69-70
5. Cfr. op. cit. supra nota 1 de este capítulo p.p. 146-147.
6. Cfr. op. cit. supra nota 3 de este capítulo p.p. 70-71.
7. Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. México, 1956. p. 707
8. Idem. p. 74.
9. Idem. p. 75
10. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1988. p. 774.

11. Noriega Cantú, Alfonso. "Desarrollo Nacional y Constitución". La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 211.
12. Ruíz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición, México, 1980. p. 78
13. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1988. p.p. 803-806.
14. Cfr. op. cit. supra nota 12 de este capítulo. p.p. 79-80
15. Barajas Montes de Oca, Santiago. "Comentario al Artículo 90 Constitucional". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. p. 210.
16. Barquín Alvarez, Manuel. "Bases Constitucionales de la Empresa Pública". Cfr. op. cit. supra nota 1 de este capítulo. p.p. 308-309.
17. Sáenz Arroyo, José. "Principios Económicos de la Constitución". Cfr. op. cit. supra nota 1 de este capítulo. p.p. 168-169.
18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. Edición de la Secretaría de Gobernación. Impresa en Talleres Gráficos de la Nación, febrero de 1985. p. 98.
19. Enciclopedia de México. Banco de Londres, México y Sudamérica. Tomo II. Secretaría de Educación Pública. México, 1987. p. 843.
20. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, México, 1988. p. 760

21. Cfr. op. cit. supra nota 19 de este capítulo. p.p. 844-845.
22. Idem. p. 845.
23. Idem. p.p. 847-848.
24. Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1984.
25. Idem.
26. Herrejón Silva, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas, S.A. de C.V. Primera Edición. México, 1988. p.29.
27. Comisión Permanente de la Convención Bancaria. Editorial Cultura. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1924. p. 9
28. Cfr. op. cit. supra nota 26 de este capítulo. p. 30
29. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición, México, 1980. p.p. 83-84.
30. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, México, 1988. p. 782.
31. Barros Valero, Javier. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Colección: Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p. 5
32. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1986. p. 308

33. Cfr. op. cit. supra nota 30 de este capítulo. p. 783.
34. Villareal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Editorial Diana. Primera Edición. México, 1988. p.p. 57-58.
35. Salinas de Gortari, Carlos. "Rectoría del Estado". La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 15
36. Morales Martínez, Roberto. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Colección: Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p. 28

CAPITULO II

"EL REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL EN NUESTRA LEGISLACION"

**No es porque las cosas sean difíciles
por lo que no nos atrevemos, sino que
por no atrevernos ellas se hacen arduas.**

Séneca.

II. EL REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL EN NUESTRA LEGISLACION.

L. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL. ARTICULO 90 Y OTROS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico fundamental en nuestro país, es el código jurídico con mayor jerarquía, se encuentra sobre todas las demás leyes; sus preceptos no deben sufrir contradicción por otras disposiciones, si así sucediere en alguna ocasión, la Constitución Federal prevalece sobre cualquier otra norma jurídica.

Como lo menciono en el capítulo anterior, el sector paraestatal no estuvo expresamente regulado en el texto original de la Constitución, su presencia en él sólo se dejó sentir en el establecimiento del Banco Central (Banco de México).

A través del tiempo, nuestra Carta Magna ha sido reformada y en diferentes artículos se le ha dado cabida a la empresa pública, pero siempre referida a una actividad específica, como a la explotación petrolera o a la producción de energía eléctrica. Sin embargo, durante más de seis décadas, la Constitución no mencionó expresamente y por medio de un término globalizador a las empresas que formando parte del Estado, total o parcialmente, lo han auxiliado en el desarrollo de muchas de sus actividades.

Desde el año de 1951, dentro de la doctrina jurídica, el Dr. Andrés Serra Rojas incorporó en su cátedra universitaria impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el término Sector Paraestatal; este término proviene del derecho italiano, fue usado para abarcar a una serie de organismos del gobierno italiano, que tenían entre sí diferente organización y naturaleza, pero con una característica común: su descentralización.

El Dr. Andrés Serra Rojas en sus múltiples estudios de Derecho Administrativo advierte este acierto terminológico italiano y lo introduce en su cátedra para transmitirlo a sus alumnos. Entre los miles de alumnos que ha tenido el Dr. Serra Rojas se encuentran el Dr. Alejandro Carrillo Castro y un grupo de colaboradores, quienes como estudiantes asimilaron

los conocimientos adquiridos en sus clases de la materia. Pasado el tiempo y durante el mandato del Presidente de la República José López Portillo, el Dr. Carrillo Castro ocupó el cargo de Director General de Asuntos Administrativos de la Presidencia de la República y es cuando propone al Presidente un proyecto de reforma constitucional para modificar el artículo 90 e introducir a este nivel el término de Sector Paraestatal, que también resultaría muy útil y preciso en el derecho mexicano.

Desde 1980 la denominación de Sector Paraestatal forma parte de nuestra Constitución de la siguiente manera: "Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (1)

"La paraestatalidad -como indican Sergio García Ramírez y Alejandro Carrillo Castro- deviene de las reformas introducidas al artículo 90 constitucional en el año de 1981, al otorgar a la administración pública carta de naturalización en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las funciones del gobierno". (2)

"A partir de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y sobre todo de la reciente modificación, o de la modificación posterior al Artículo 90 de la Constitución, se puede hablar -pues de la existencia de un régimen unitario para regular a las entidades -paraestatales. Es importante ver que se crea la Ley Orgánica en 1976 con este capítulo de las Entidades Paraestatales, y todavía subsiste el reclamo de algunos estudiosos de la Administración Pública, dicen: sí, pero esto -no está dicho en la Constitución, y entonces es que en 1980 se modifica el artículo 90 de la Constitución para decir, a partir de entonces, que ya en la Constitución se empieza a hablar por primera vez de las Entidades Paraestatales como tal.

Se genera todo un plan para regular ordenadamente, bajo este esquema unitario que va desde la Constitución, artículo 90, en la nueva Ley Orgánica, y las nuevas leyes de las que habla el segundo párrafo del artículo 90, para modernizar al Sector Público en su ámbito paraestatal". (3)

Además del artículo 90 Constitucional otros artículos constitucionales se refieren al sector paraestatal como por ejemplo el artículo 25 que establece las bases del régimen económico del Estado Mexicano, y atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional. No menciona expresamente al sector paraestatal pero implícitamente se entiende que es el auxiliar del Estado Mexicano en su rectoría económica.

El artículo 26 trata del sistema nacional de planeación democrática, este sistema debe ser implementado por el Estado Mexicano a través del Plan Nacional de Desarrollo (este Plan es sexenal) y de otros planes que derivan de él. Dentro de esta planeación invariablemente aparece el sector paraestatal como pieza fundamental del desarrollo nacional o regional.

"En 1938 se expropia la industria petrolera, y el 20 de julio del mismo año, se crea por decreto presidencial la empresa "Petróleos Mexicanos", como organismo descentralizado del Estado. Había pues sociedades mercantiles o sociedades anónimas, como el Banco de México, y ahora surge el primer organismo descentralizado con la expropiación petrolera.

Al año siguiente, en 1939, se modificó el artículo 27 Constitucional para establecer que tratándose del petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, - es decir se nacionalizó el petróleo. Una cosa es la expropiación y otra cosa es "sacar fuera" del mercado o de la posibilidad de que lo maneje el sector privado, alguna área estratégica, y se saca pues el área de la explotación de los hidrocarburos y de sus productos, en los términos en los que señale la Ley reglamentaria. Y la propia Constitución, con la modificación del 39 dice: que como no se otorgarán concesiones ni contratos, será la Nación la que llevará a cabo la explotación de sus productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria.

Aquí está creándose por mandato de la Constitución otra vez, la obligación de que el Estado genere alguna entidad paraestatal, que ya no es una entidad privada, ni tampoco es una Secretaría de Estado. En noviembre

de 1942 se adicionó el artículo 123 de la "Constitución para señalar que la aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los estados y sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia - exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal". (4)

El artículo 27 también habla de la exclusividad de que goza la Nación para aprovechar los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en diversos propósitos (siempre pacíficos) para generar, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica como servicio público.

El artículo 28 señala las actividades estratégicas y prioritarias en las que el Estado intervendrá, de manera exclusiva y parcial, respectivamente. Aquí son mencionadas muchas de las actividades que el Estado desarrolla a través del sector paraestatal; en este artículo aparecen mandatos para crear entidades paraestatales, que aunque no son llamadas así literalmente en la disposición, el ordenamiento previene la existencia de empresas que no podrán ser manejadas ni por particulares ni por el sector social.

De esta manera podemos encontrar inmerso al sector paraestatal en muchos artículos constitucionales, que se refieren a él de una u otra forma.

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, durante el gobierno del Presidente José López Portillo y entró en vigor el primero de enero de 1977.

En su primer artículo transitorio abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y a todas las disposiciones que se opusieron a ella.

Esta Ley es el fundamento de la Organización de la Administración Pública Federal, centralizada y descentralizada. En este documento jurídico se encuentra establecida la manera como se va a constituir y a desarrollar el aparato gubernamental encargado de auxiliar al Ejecutivo Federal en sus muchas y muy variadas funciones.

Aun cuando desde 1925 se restablecieron los organismos descentralizados en México, la Constitución en su texto original sólo consideraba al Banco Central; poco a poco fueron surgiendo otros organismos descentralizados y su aparición obligó a los legisladores a expedir una regulación jurídica que se encargara de ellos, es decir, las instituciones descentralizadas precedieron a sus leyes, la necesidad de su existencia obligó a su creación y su creación formó el nacimiento de su regulación legal.

Este vacío reglamentario desembocó en una gran desorganización, "los estudiosos de la Administración Pública entonces, se quejaban de que esto era un desorden; se podían crear entidades paraestatales por decreto del Presidente, por la Ley del Congreso, simplemente por generarlas como cualquier ente privado, y no había una base legal para ordenar la creación de estas entidades en donde el Estado empezaba a participar de manera tan importante.

Esta dispersión en cuanto a la forma y a las bases de creación de las empresas públicas, así como la falta de un criterio unitario para su control, fue lo que originó que en 1947 se expidiera la primera ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Y todavía así, a pesar de que la primera ley para el control es la que habla de cómo se pueden crear estas entidades, muchos profesores nues

tros en la Facultad de Derecho -particularmente el maestro Serra Rojas-, se quejaba amargamente hasta 1980, que cómo era posible que el Estado Mexicano no tuviera una ley orgánica en la que se señalara cómo se podrían crear estas entidades; y decía, sí es cierto, existe una ley para su control. El Estado Mexicano no tiene, no cuenta todavía con las bases jurídicas para meter orden en este ámbito paraestatal. Y hasta que no apareció la Ley Orgánica de 1977, muchos profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, con plena razón ortodoxa, jurídica al menos, se quejaban de que no había una base para hablar de la creación de las entidades paraestatales o de los organismos descentralizados". (5)

"Las leyes de 1947 en sus distintas versiones de 1966 y 1970, así como la Ley de Secretarías de 1958, fueron la base para que en 1976 se elaborara y se expidiera la Ley Orgánica de la Administración Pública, con la cual se introdujeron normas que buscaban definir con mayor claridad los campos de actividad de las entidades paraestatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define lo que debe ser considerado como administración paraestatal y engloba, en su consecuencia, toda la administración descentralizada". (6)

La Ley en su primer artículo da una clara visión de lo que ella misma es: "Artículo 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.(7)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional. "El artículo 90 constitucional en su nuevo texto, establece que será la Ley Orgánica de la Administración Pública la que defina las bases generales de creación de las entidades paraestatales, así como las relaciones entre éstas y el Ejecutivo Federal. Hay sin embargo, ciertas entidades paraestatales para las que la Constitución, según la fracción VIII del artículo 3o., modificada en 1979, limita

la intervención del Ejecutivo: "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía". Estas "tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; de realizar sus fines, de educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo con los principios del propio artículo 3o., respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingresos y administrarán su patrimonio". (8)

Las principales reformas que la Ley tuvo en 1986 se refirieron al sector paraestatal, cambiaron los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 y se abrogaron los artículos 49 bis y del 51 al 56 inclusive. Estas variaciones han hecho más clara y precisa la legislación aplicable al sector paraestatal que da como resultado un mejor funcionamiento fáctico de éste.

"En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se define -lo que es la Administración Pública Paraestatal, se expiden criterios de carácter administrativo -llamados lineamientos- que el Ejecutivo emite, para que sea más funcional la Administración Pública". (9)

3. LA LEY FEDERAL DE LA ENTIDADES PARAESTATALES.

La Ley Federal de la Entidades Paraestatales que actualmente nos rige fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, entrando en vigor un día después.

El artículo segundo transitorio aboga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en Diario Oficial de la Federación - del 31 de diciembre de 1970.

El artículo tercero transitorio deroga todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la Ley.

Esta Ley es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 constitucional y su objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

La creación de esta Ley fue motivo de amplias y prolongadas discusiones desde su preparación.

"Terminada la campaña (presidencial de Miguel de la Madrid) y, junto con otros foros que propiciaron la Ley de Planeación y las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 la Comisión de Empresas Públicas, una de las 26 creadas para analizar, ordenar y sistematizar más de 10,000 ponencias, y contribuciones, continuó los esfuerzos de participación democrática y popular, a través de foros de consulta, con el propósito de diseñar acciones concretas para responder a las preocupaciones de la ciudadanía y diseñar fórmulas efectivas, para la mejor planeación del Sector Paraestatal". (10)

"Entre 1983 y 1986, las reformas a la legislación administrativa relacionada con la gestión de las dependencias y entidades configuraron un avance substancial en la concepción del carácter eminentemente normativo (no ejecutivo ni decisorio) que deben tener las globalizadoras. Así concebidas, las tareas de las globalizadoras redundarían en flexibilidad y mayor autonomía. En la práctica, sin embargo, se observó en las dependencias y entidades paraestatales una inhibición para actuar derivada, en parte, de la inercia administrativa de las globalizadoras y coordinadoras de sector y, en parte, de incorrectas apreciaciones sobre la aplicación y consecuencias del nuevo sistema de control.

Es a la luz de esta problemática que en abril de 1986 se aprueba la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ella, se actualiza el sistema jurídico para regular las formas de gestión de la administración paraestatal: se definen mejor sus relaciones con el gobierno federal, se enmarcan adecuadamente sus aspectos corporativos internos y se precisa su régimen financiero y administrativo.

No es sino hasta la expedición de la Ley que se presta atención a la naturaleza y peculiaridades de la empresa pública al establecer un régimen particular de ella que se distingue por poner énfasis en su debida autonomía de gestión y en el fortalecimiento de sus órganos de gobierno". (11)

Como sucede a menudo, dentro de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los partidos de oposición dirigieron severas críticas de diferente naturaleza (dependiendo de su orientación política) hacia el proyecto de la Ley, sin embargo, sobre esa inconformidad opositora la mayoría priista aprobó el proyecto.

"Finalmente se aseguró que con la Ley se adecúa el orden jurídico nacional a una realidad. La comisión no precisó las áreas prioritarias porque pueden sufrir cambios conforme los requiera la Nación; se rechazó que la propiedad de la Nación vaya a pasar al Estado y luego al Gobierno y que no ha vulnerado la Constitución ni las reformas constitucionales de 1982. Se señaló que la Ley pretende aclarar la relación que se dará entre el Poder Ejecutivo y las Entidades Paraestatales. Se mencionó que los derechos de los trabajadores no se verán afectados por la Ley; y que las paraestatales son parte de la historia de México y no se discute su constitucionalidad, sino su cantidad y calidad.

En el Pleno la Ley fue discutida por 42 oradores, en 20 horas de debates. Uno de los más prolongados, si no el más prolongado de la LIII Legislatura hasta ahora.

Es difícil hacer la crónica detallada de lo que pasó en la Cámara. El balance fue de altura y sobresalía el interés por mejorar el texto de la Ley y más allá de los intereses personales de facción o de grupo. Sin embargo, todos pudieron verse reflejados en el texto final. La Ley se aprobó por 230 votos a favor, 60 votos en contra y 8 abstenciones". (12)

Algunas de las finalidades de la nueva Ley Federal de la Entidades Paraestatales son:

- a) La autonomía de gestión.- Este concepto implica la independencia de la entidad paraestatal del sector centralizado, respecto al manejo de sus asuntos propios sin sufrir presiones que limiten y obstaculicen su libertad administrativa. Debe entenderse que esto no significa desorden y desarticulación, por el contrario, ejercitando su capacidad con sus propios recursos encuadra su función y objetivos dentro de la planificación nacional; cada entidad paraestatal es un órgano por sí misma que forma parte de un gran organismo, el que debe funcionar conjunta y organizadamente.
- b) El perfeccionamiento del control que el Gobierno Federal debe tener respecto de las entidades paraestatales.- Es verdaderamente un reto para el Gobierno Federal el vigilar adecuadamente al sector paraestatal sin obstaculizar su desarrollo con un abusivo burocratismo. Este control efectivo y funcional es otra de las principales finalidades que persigue esta Ley.

"La armonía y el equilibrio entre autonomía de gestión y control estatal es objetivo básico de esta Ley. Libertad, orden y desarrollo. Orden en la libertad, para el desarrollo.

Se considera conveniente y oportuno comentar que la Ley recién aprobada, hace recaer el eje del pretendido equilibrio "autonomía-control", en el órgano de gobierno de las entidades públicas, esto es, en su consejo de administración, o en su junta de gobierno.

De esta manera se intenta restituir al cuerpo colegiado que gobierna la vida de las entidades paraestatales, no sólo su rango, sino también la capacidad para regular y conducir el funcionamiento y el desarrollo de las empresas.

La Ley procura lo anterior sin que pierda el papel de las Secretarías denominadas "Coordinadoras de Sector", que seguirán respondiendo por la fijación tanto de los objetivos, como de las estrategias sectoriales, siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

A mayor abundamiento, se quiso poner de relieve los diferentes papeles que toca desempeñar a los representantes gubernamentales que actúan como consejeros en el cuerpo colegiado de gobierno de las entidades.

Por principio de cuentas, cada uno de dichos representantes forma parte integrante de la voluntad colectiva colegiada, que ejerce la autonomía de gestión de la entidad paraestatal; tomando las decisiones que correspondan para la correcta marcha de la entidad.

Asimismo, actúan como coadyuvantes de la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene competencia de fiscalización, revisión y/o control de las operaciones propias de la entidad paraestatal, con la obligación jurídica (de nuevo cuño, lo que es un adelanto) de pronunciarse en el seno de dicho cuerpo colegiado sobre los asuntos que le competen, situación ésta, que imprime una mayor efectividad en las operaciones de la entidad.

Propósito que merece reconocerse, es el conseguido por el texto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, relativo al acopio pormenorizado, clasificación, sistematización y codificación que hizo de los diversos y dispersos ordenamientos que sobre la materia se mantenían en vigor, algunos, desde hacia varias décadas.

Recoge y reforma el contenido de una serie de disposiciones y ofrece respuesta actualizada y congruente tendiente a resolver los principales problemas que enfrentan las empresas públicas, desde el punto de vista jurídico-operativo". (13)

"La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, decretada por el Congreso de la Unión merced a un proceso legislativo amplio y fructífero, se deriva de la Constitución de la República (Artículo 90) y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; es pues, un ordenamiento secundario, básicamente instrumental, que sirve a los propósitos de darle mayor autonomía y eficiencia a este tipo de órganos del gobierno. Esta ley, a nuestro entender, constituye el inicio de un proceso de definición de la nueva forma paraestatal que el gobierno y la sociedad habrán de establecer, porque, es menester aceptarlo, todavía hay un gran trecho por recorrer en este campo de la actividad pública.

La Ley que discutimos concreta una serie de asuntos que facultan a las entidades a comandar la medida y la forma de su desarrollo: los artículos de la Ley abarcan prácticamente todo el proceso administrativo y enfatizan cuestiones tan importantes como las de planeación, organización, coordinación, ejecución, evaluación y control, involucrando a las tres se

cretarías globalizadoras, a las dependencias coordinadoras de sector y a las propias entidades, en un equilibrado ejercicio de autonomía y supervisión". (14)

Estas ideas expresadas por el ingeniero Rodolfo Menéndez Menéndez y por el licenciado José R. Castelazo en 1986 son, en parte, aun predicciones respecto a la aplicación de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Dos años más tarde, don Andrés Caso nos da su punto de vista de la Ley cuando ésta ya había tenido un corto período de aplicación.

"La Ley Federal de las Entidades Paraestatales constituye, sin duda, un gran avance en el ámbito jurídico-administrativo: cubrió el vacío de la reglamentación legislativa prevista desde 1981 por la Constitución; estableció un régimen jurídico propio de las entidades paraestatales superando los anteriores, que respondían más a la preocupación del control - por parte del sector central que a considerar a las paraestatales en su función socio-económica y en sus aspectos particulares de operación; postuló la autonomía de gestión y la consolidación interna de las entidades a partir del fortalecimiento de sus órganos de gobierno, y permitió delimitar las intervenciones de las coordinadoras de sector y de las globalizadoras.

A pesar de lo anterior, en la práctica estos propósitos y logros no se han visto plenamente correspondidos. De hecho, la presencia de las - globalizadoras en la gestión de las entidades sigue siendo una constante, quizá incluso se ha incrementado en los últimos años. Esta presencia tiene lugar en forma directa o a través de la Comisión Gasto-Financiamiento y ha tenido que ver con la definición de objetivos, políticas, programas, presupuestos y, en algunos casos, con aspectos propios de la operación de las entidades.

Hay que reconocer, sin embargo, que esa presencia e intervención obedecen por una parte, a la necesidad de enfrentar con medidas concretas y oportunas la situación económica general, en la que las principales entidades paraestatales juegan un papel determinante. Por otra parte, la articulación entre la planeación global, sectorial e institucional y la presupuestación entre y hacia los mismos niveles ha sido en muchos casos incompleta.

Así pues, a nuestro juicio es necesario liberar a las empresas del

Estado mexicano de muchas de las ataduras que actualmente inhiben y dificultan su actuación. Esto es posible en la medida en que existen leyes y mecanismos que pueden evaluar su tarea y normas que garantizan el desempeño responsable y honesto de los funcionarios que las administran.

Las funciones y atribuciones de las entidades globalizadoras respecto del funcionamiento y control del sector paraestatal deben ser de tipo normativo, no operativo, y deben estar encaminadas a vigilar que los programas sectoriales sean consistentes con los objetivos y metas nacionales". (15)

"Guy Braibant, un distinguido estudioso francés, afirma que las funciones de la empresa pública siempre se desarrollan por adelante de la norma jurídica y que en muchos casos es deseable que así suceda. "Sin duda -asegura el Dr. Chanes Nieto-, en éste como en otros muchos casos, la realidad administrativa ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla". (16)

4. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es el ordenamiento jurídico más reciente sobre las entidades paraestatales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, y entró en vigor al siguiente día.

Su segundo artículo transitorio establece que quedan derogadas todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan a él.

Su tercer artículo transitorio dice a la letra: "Los titulares de las entidades paraestatales deberán someter a la aprobación de la instancia que corresponda, en un plazo no mayor de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor de este Reglamento, las adecuaciones que resulten procedentes conforme a este mismo ordenamiento, respecto a la organización y funcionamiento de las propias entidades". (17)

Como vemos, este artículo expresamente dispone que en un plazo no mayor de tres meses debe quedar perfectamente adecuada la regulación jurídica de cada entidad paraestatal a este Reglamento.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari expone en el considerando - que precede al Reglamento lo siguiente:

"Que uno de los objetivos fundamentales de mi gobierno ha sido promover la modernización del sector paraestatal para convertirlo en un instrumento más eficiente, eficaz y productivo, capaz de responder a los nuevos requerimientos del desarrollo económico y social del país;

Que en congruencia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su apartado de Modernización de la Empresa Pública, plantea como estrategia impulsar y fortalecer al sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, - cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen;

Que en este sentido debe perfeccionarse el marco normativo de la empresa pública a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama;

Que resulta indispensable fortalecer los órganos de gobierno de las entidades y lograr que el sector paraestatal cuente con empresarios públicos altamente calificados con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y ad-

ministrar las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo:

Que al tiempo que es necesario avanzar en la desregularización de las actividades de las entidades paraestatales y en la simplificación del orden jurídico que las rige, es también indispensable contar con un instrumento que permita, con un razonable grado de objetividad y certeza, en las entidades estratégicas y prioritarias, cuya propiedad, administración y control deba mantener el Gobierno Federal, contribuyan eficazmente a la consecución de los objetivos del desarrollo;

Que con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se concretó la primera fase del esfuerzo para reordenar y racionalizar la función socio-económica y la gestión de la administración pública federal paraestatal; esfuerzo que debe continuar y consolidarse a través de la expedición de las disposiciones de carácter reglamentario, -- orientadas a precisar los preceptos generales contenidos en la Ley y a propiciar y asegurar su adecuada aplicación; he tenido a bien expedir el siguiente Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales".
(18)

La necesidad de reglamentar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales surge con la entrada en vigor de la misma Ley. Este Reglamento especifica y amplía los conceptos y disposiciones contenidos en la Ley; con este Reglamento seguramente el tratamiento de las entidades paraestatales será más uniforme y más congruente con las necesidades generales de la Nación. Aún es muy pronto para analizar su función práctica, no obstante su conocimiento teórico da pie para opinar que su aplicación será muy útil para el correcto desarrollo de las entidades paraestatales.

5. OTRAS LEYES.

Como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Reglamento a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales lo indican, las entidades paraestatales se deben regir por las disposiciones de ambos, adecuando sus ordenamientos internos a ellos. De la misma manera, la Ley establece que algunas entidades paraestatales tendrán su propia Ley que regulará directamente la constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización de la entidad a la que esté dirigida. Por esta razón son muchas y muy diversas las leyes que se ocupan de normar a las entidades paraestatales individualmente, en particular a una y a otra.

Algunos ejemplos son:

- a) La Ley Orgánica del Banco de México, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, es una ley reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución y tiene por objeto regular al Banco de México, que es el Banco Central de la Nación, un organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

Esta Ley también tiene su respectivo Reglamento, el que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1985.

- b) La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985. Esta Ley reglamenta la organización, funcionamiento, características, actividades, operaciones y garantías para proteger los intereses del público de las Sociedades Nacionales de Crédito.
- c) La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985 y derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en lo referente a las Organizaciones Auxiliares de Crédito y a las Personas dedicadas al Cambio de Divisas Extranjeras.

Esta Ley regula la organización y funcionamiento de las organi

zaciones auxiliares de crédito y se aplica también al ejercicio de actividades que la misma Ley clasifique como auxiliares de crédito.

- d) La Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986. La Ley reglamenta al Banco de referencia que es una Sociedad Nacional de Crédito de banca de desarrollo.
- e) La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986. Ley que rige al Banco Nacional de Comercio Exterior, el cual es una Sociedad Nacional de Crédito de banca de desarrollo.

Estos son algunos ejemplos de leyes bancarias que regulan a entidades paraestatales.

Por otro lado están las leyes que regulan al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y otras leyes más que regulan a los organismos de naturaleza análoga a éstos.

También está la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1971. Esta Ley también tiene su Reglamento respectivo.

Me parece que la enumeración expuesta es suficiente para ejemplificar a las leyes que regulan organismos del sector paraestatal. Ciertamente es que solamente es "una pizca" de ellas, pero nos llevaría un estudio muy largo y detallado el mencionarlas a todas.

N O T A S

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, Edición de la Secretaría de Gobernación. Impresa en Talleres Gráficos de la Nación, México, febrero de 1985. p. 98.
2. Barajas Montes de Oca, Santiago. "Comentario al Artículo 90 Constitucional". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. p. 212.
3. Carrillo Castro, Alejandro. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., Colección Política y Administración Pública, México, septiembre-diciembre 1986, p. 58.
4. Idem. p. 52.
5. Carrillo Castro, Alejandro. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., Colección Política y Administración Pública, México, septiembre-diciembre 1986, p.p. 53-54.
6. Caso, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1988, p.p. 68-69.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. Décima cuarta edición. México, 1985. p.p. 7-8.
8. Carrillo Flores, Antonio. Límites y Perspectivas de la Economía Mixta", La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1985. p.p. 465-466

9. González Fernández, José Antonio. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. Colección Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p. 80
10. Flores Caballero, Romeo. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. Colección Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p. 142
11. Caso, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1988. p.p. 71-72
12. Cfr. op. cit. supra nota 10 de este capítulo. p. 145
13. Idem p.p. 151-152
14. Idem. p. 159
15. Cfr. op. cit. supra nota 11 de este capítulo. p.p. 72-73
16. Idem. p. 76
17. Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1990. p. 60
18. Idem. p. 54

CAPITULO III

**"CLASIFICACION Y ANALISIS DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SECTOR
PARAESTATAL".**

**Empieza por hacer lo necesario, luego
lo que es posible, y de pronto te
encontrarás haciendo lo imposible.**

San Francisco de Asís.

III. CLASIFICACION Y ANALISIS DE LAS ENTIDADES
QUE INTEGRAN EL SECTOR PARAESTATAL.

1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Para dar inicio a este apartado me parece oportuno aclarar la diferencia que existe entre un organismo descentralizado y un organismo desconcentrado.

Gramaticalmente desconcentración y descentralización significan lo mismo: fuera del centro, que va del centro a la periferia, que se retira del centro; sin embargo, jurídicamente son conceptos diferentes, respecto a los cuales el Dr. Miguel Acosta Romero elaboró un cuadro sinóptico sencillo y preciso de sus diferencias.

Desconcentración	Descentralización
1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.	1. Organó que depende directamente del Ejecutivo Federal.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.	2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.	3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.	4. Posee facultades más autónomas. (1)

Creo que es pertinente aclarar que respecto al punto número uno de las características de la descentralización, el órgano en cuestión puede depender, indirectamente, de un ejecutivo local, de una Secretaría de Estado, de un Municipio o del Departamento del Distrito Federal.

En estas cuatro desigualdades radican las principales y disímbricas características de la descentralización administrativa y de la desconcentración administrativa.

El órgano desconcentrado goza de una libertad limitada, restringida o condicionada, tiene un poco de más facultades que un órgano de la Admi

nistración Pública Centralizada, sin embargo, pertenece a ella y respeta estrictamente su posición jerárquica.

Ahora bien, nuestro punto de interés está en los organismos descentralizados, los cuales a su vez se subdividen en dos formas:

- Descentralización Administrativa Territorial o Regional, y
- Descentralización Administrativa por Servicio Funcional o Institucional.

La descentralización administrativa territorial o regional tiene su ejemplo más representativo en el municipio; la autoridad central cede un poco de su poder a entes representativos de ella, pero que se encargan de administrar, en ciertos aspectos solamente, a una porción del territorio nacional y a sus habitantes, así como también realiza funciones políticas importantes dentro de nuestro sistema. Este tipo de descentralización tiene como uno de sus objetivos principales poner a la autoridad en contacto directo con los problemas específicos de cada pequeña región, de tal manera, que ésta está en posibilidad de darles solución eficaz y rápida.

El artículo 115 Constitucional es el apoyo jurídico del municipio que a la letra dice: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:..."

"La Descentralización Administrativa por servicio funcional o institucional que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea 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 o seguridad social.

En la doctrina y la legislación administrativa universal los organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como: establecimientos públicos, entes autónomos, administración indirecta, descentralización funcionalista, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras.

El examen estricto de nuestro derecho constitucional y administrativo no existe más que una sola forma y es la descentralización por servicio". (2)

La descentralización administrativa por servicio tiene su antecedente histórico "en los establecimientos públicos franceses, en las comisiones -norteamericanas y en general, en los principios teóricos de la descentralización administrativa". (3)

La legislación mexicana regula a los organismos descentralizados de -manera específica, lo podemos constatar con la lectura de ciertos dispositivos jurídicos que se refieren a ellos, por ejemplo:

El artículo 3 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enumera entre los organismos o entidades de la administración pública paraestatal: "I. Organismos Descentralizados..."

El artículo 45 de la misma Ley dice: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales los señala en sus siguientes artículos:

Artículo 14: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social,

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Artículo 15: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de -un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalado, cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Los Órganos de Vigilancia así como sus facultades, y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

A partir de los artículos transcritos y hasta el artículo 23 inclusive de esta Ley, se regula esta materia.

2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Las empresas de participación estatal mayoritaria son aquellos organismos que aunque no son en su totalidad propiedad del Estado se rigen por el Derecho Público, porque la mayor parte de su patrimonio está en manos del propio Estado, es decir, si el Estado es dueño del cincuenta por ciento o más del capital, tanto fijo como circulante, se trata de una empresa de participación estatal mayoritaria.

También existen las empresas de participación estatal minoritaria, éstas no están regidas por el Derecho Público, así que no forman parte de la Administración Pública Paraestatal. Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas empresas en que el Estado es dueño de menos del cincuenta por ciento de sus acciones, pero no de menos del veinticinco por ciento de las mismas, de tal forma que la mayor parte del capital de la empresa está en manos de particulares, por ello, casi todo su régimen jurídico es de Derecho Privado. En la práctica existen pocas empresas de este tipo, algunas de ellas se dan en la minería y en la petroquímica.

Toda vez que las empresas de participación estatal mayoritaria forman parte de la Administración Pública Paraestatal, me referiré a ellas en este apartado.

"En general podemos definir a la empresa de participación estatal como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa".(4)

El artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala con toda claridad que las empresas de participación estatal mayoritaria deben tener por objeto las áreas prioritarias que señala el artículo sexto de la misma ley. El artículo sexto en su párrafo segundo se refiere a las actividades prioritarias como las señaladas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución. En la propia Constitución las empresas de participación estatal mayoritaria son señaladas por el artículo 93, párrafo segundo"

"Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuán

do se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

El artículo 123 Constitucional también hace referencia a las entidades paraestatales y dentro de ellas, a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 123 Constitucional, apartado A, fracción XXXI, inciso b), número 1: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: b) Empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;"

Artículo 123 Constitucional, apartado B, fracción XIII bis. "Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

En este tipo de empresas convergen el interés privado y el interés público para alcanzar objetivos encuadrados en la actividad prioritaria del Estado, exclusivamente, porque si fuera una actividad estratégica no participarían los particulares, y si fuera una actividad económica común no participaría el Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina cuales son las empresas de participación estatal mayoritaria, su organización, administración y vigilancia. Son reguladas por la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su capítulo tercero denominado "De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria".

Los titulares de las acciones del gobierno en estas empresas serán funcionarios públicos seleccionados por la Dependencia Coordinadora de Sector, que depende directamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con experiencia en las actividades propias de la empresa de que se trate, ellos integrarán de manera mayoritaria el Consejo de Administración o su equivalente, que se reunirá, cuando menos, cuatro veces al año, según lo indique el estatuto de la propia empresa. Para sesionar válidamente necesita de la presencia de la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando la mayor parte de ellos sea representante de la participación del gobierno. El presidente del Consejo de Administración será el Titu-

lar de la Coordinadora de Sector o alguien a quien éste designe, tiene voto de calidad cuando hay empate respecto a una resolución.

En caso de que una empresa de participación estatal mayoritaria ya no abarque su objeto dentro de un área prioritaria, ya no resulte rentable para la economía nacional o ya no cumpla con el interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la parte de las acciones que le corresponde al gobierno, su liquidación o disolución.

Si se optare por la venta, la preferencia para la compra de las acciones gubernamentales será para los trabajadores organizados de la empresa de que se trate.

En caso de disolución o fusión, cualquiera de ellas se efectuará conforme a los estatutos de la empresa y a la legislación correspondiente. Como la mayor parte de las empresas de participación estatal mayoritaria son sociedades anónimas, el ordenamiento que las regirá en casi todos los casos será la Ley General de Sociedades Mercantiles, con ciertas variantes, pues, podríamos decir que no son sociedades anónimas comunes, sino excepcionales porque su mayor accionista es el Estado. En otros casos se aplica la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la misma manera.

La Secretaría de Programación y Presupuesto cuidará la adecuada proporción de los intereses de los demás accionistas, o sea, de los particulares inversionistas de la empresa (personas físicas, personas jurídicas del sector privado y personas jurídicas del sector social) y de los derechos laborales de sus servidores públicos.

"Al conjunto de las Empresas de Participación Estatal se asimila el de las asociaciones y sociedades civiles controladas, esto es cuando la mayoría de los asociados sean dependientes de la administración centralizada federal o antes del sector paraestatal federal, así como en el caso de que algunas de estas últimas realicen o se obliguen a hacer aportaciones económicas "preponderantes". Hasta el momento no se ha definido qué son las aportaciones "preponderantes", por lo que tal precisión será tarea del legislador, preferentemente, o en su caso, del Ejecutivo, pero siempre tratando de que no vulnere las disposiciones que regulan a asociaciones y sociedades civiles". (5)

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introduce este concepto de asimilación de las sociedades y asociaciones civiles a las empresas de participación estatal mayoritaria, sin embargo, pocos dispositivos jurídicos se refieren a ellas, es posible que en el futuro el Congreso de la Unión, a través de leyes y reglamentos, abunde en su estudio y regulación.

3. SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.

Las sociedades nacionales de crédito son organismos del sector paraestatal que muy recientemente ingresaron a la Administración Pública Federal, sin embargo, la existencia de instituciones dedicadas a la intermediación financiera es casi tan antigua como el propio ser humano.

"Bajo la III dinastía de Ur (2294-2187 A.C.), el comercio de la banca se desarrolló en toda Babilonia por los dioses banqueros, cuyas dos operaciones principales eran la recepción en depósito y el préstamo. Como al lado de los templos existían haciendas pertenecientes a grandes propietarios, el comercio bancario se secularizó poco a poco". (6)

Ya el Código de Hammurabi regulaba jurídicamente los préstamos, depósitos, comisiones y hasta limitaba la tasa de interés, pues para evitar la usura los contratos financieros debían de ser aprobados por funcionarios públicos. Cabe hacer notar que en esta época no existía la moneda numeraria, así que los préstamos se hacían en las monedas de la época: metales, cereales, frutas. Los depósitos podían hacerse con mercancías o metales y también se otorgaban comisiones para recibir productos agrícolas o metales y hacerlos fructificar. Hay autores que afirman que debido al uso generalizado del hierro y a la abundancia de metales preciosos se establecieron grandes bancos en Babilonia entre los años 700, 600 y 500 A.C.

Desde el siglo VII A.C. la moneda se conoció en Grecia, la cual, posteriormente fue adoptada por sus colonias, los cartagineses y los romanos. En el siglo V A.C. aparecen los trapezitas (despachaban en una mesa llamada trapeza) que prestaban con interés y realizaban otras actividades bancarias, y los colubistas, quienes siendo expertos reconocedores de la autenticidad y el valor de las diversas monedas de la época, se dedicaban a cambiarlas entre sí. Las funciones de estos dos intermediarios de dinero fueron tan solícitas en las ferias, que pronto abandonaron sus mesas ubicadas en las plazas públicas y se instalaron junto a los templos; después de un tiempo comenzaron a recibir valores del Estado y de particulares, para su guarda y custodia, generalmente sin interés, y prestaban a ciudades y ciudadanos con interés. Tal fue el poder y la presión que ejercieron estos primeros banqueros, tanto religiosos como laicos, que en el siglo IV A.C. las ciudades griegas fundaron bancos públicos, para aminorar su fuerza.

Bajo la influencia griega los egipcios también establecieron bancos públicos.

En Roma los banqueros eran denominados nummularii, mensularii y argentarii, ellos eran banqueros privados que recibían depósitos, prestaban con interés, eran fiadores, reembolsaban cheques dirigidos por los depositarios a sus cajas y hasta expedían y aceptaban letras de crédito entre diferentes plazas, para evitar que sus clientes viajaran con metálico.

En la Edad Media los banqueros resurgieron en Italia, se les llamaba bancherii, a partir de ellos su actividad se propagó por toda Europa. "Los primeros bancos surgieron en Venecia hacia 1171 y ahí mismo se dictó en 1270 una primera ley bancaria, que estableció la obligación de los banqueros de otorgar caución, les prohibió dedicarse a algunos comercios riesgosos y determinó una relación entre los préstamos privados y los que se concedían al gobierno; en 1524 se estableció vigilancia gubernativa, y en 1584 el gobierno fundó un banco público que luego se entregó a banqueros privados". (7)

Poco a poco fueron surgiendo bancos públicos y privados en Europa a los que no haré detallada referencia porque no son la materia de nuestro estudio; me parece pertinente volver la mirada hacia México y conocer su desarrollo bancario.

Desde la época de la Colonia se establecieron bancos en la Nueva España, principalmente para fomentar la minería por medio del avío, como el Banco de Avío de Minas establecido a fines de 1772.

El primer Banco de México independiente fue el Banco de Avío para el Fomento de la industria Nacional, fundado el 16 de octubre de 1830. El 22 de junio de 1864 se funda el Banco de Londres, México y Sudamérica y así, sucesivamente, se fueron estableciendo bancos en el país, muchos de ellos fueron bancos privados integrados por capital extranjero.

Llega la revolución y se agudiza el desorden financiero en el territorio nacional hasta que, durante su mandato, don Venustiano Carranza incauta, a través de un consejo, a los bancos. Posteriormente estos bancos fueron devueltos "a sus representantes legítimos" en 1921 por el Presidente Alvaro Obregón.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios expedida el 24 de diciembre de 1924 formuló un nuevo marco jurídico respecto a las instituciones financieras, ordenando que solamente existiría un banco de emisión, que sería único, propiedad del Estado (banco central) -supuesto ya consignado en la Constitución en el artículo 28- y regulando a los bancos hipotecarios y refaccionarios (creados por la ley porfirista de 1897) como también a los bancos agrícolas, industriales, de depósito y descuento, y de fideicomiso.

En 1926 se expidió una nueva ley que, además de los bancos ya mencionados reguló las cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas.

Como puede advertirse, la legislación mexicana posrevolucionaria trató a los bancos de manera especializada, es decir, cada institución desarrollaría una actividad financiera específica y nada más.

En 1932 se expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que menciona expresamente a las Instituciones Nacionales de Crédito, que eran los bancos establecidos con el erario público, los bancos públicos; esta declaración previene la existencia de bancos públicos y de bancos privados.

"Dicha Ley de 1932, cuya expedición coincide con la promulgación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sienta las bases de un sólido desarrollo bancario. Al respecto, Octaviano Campos Salas dice: "A partir de 1933, el sistema de crédito empezó a desarrollarse de forma vigorosa, tanto por el impulso de la legislación antes mencionada, como porque los obstáculos surgidos con motivo de la depresión que siguió al colapso de 1929 comenzaron a superarse, y los esfuerzos del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria cristalizaron en nuevas formas de cooperación, en una creciente confianza pública, en nuevas instituciones y en el funcionamiento inicial de un mecanismo de asociación al Banco Central. Las formas de absorción de ahorros fueron ampliándose en la práctica y, junto al desarrollo de los depósitos de ahorro y de los sistemas de capitalización, comenzaron a reanudarse las emisiones de papel hipotecario, que durante muchos años había quedado totalmente fuera del mercado".

El antecedente más cercano del régimen mexicano vigente es la Ley

General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 3 de mayo de 1941, la cual consignó el principio tradicional en que se sustentaban también las leyes bancarias anteriores, incluida la de 1897, consistente en que la actividad bancaria podían realizarla particulares organizados en sociedad anónima, si obtenían concesión administrativa para ejercitar la banca. La Ley de 1941 estableció en su artículo 2o. que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requería - concesión del Gobierno Federal, y que era facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su otorgamiento. Las concesiones, añadía es te precepto desde su redacción original, se referirán a uno o más de - los siguientes grupos de operaciones: I. De depósito; II. De ahorro; III. Financieras; IV. Hipotecarias; V. De capitalización; VI. Fiduciarias.

En esta disposición legal se fincó un amplio desarrollo de las ins tituciones de crédito, de tal modo que, con el tiempo, se integraron cuatro tipos diferentes de bancos: a) los que practicaban operaciones de de pósito (fracción I); b) los que realizaban operaciones financieras (fracción III); c) los que celebraban operaciones hipotecarias (fracción IV); y finalmente, d) los que efectuaban operaciones de capitalización (fracción V)". (8)

Aunque los bancos de capitalización tuvieron cierta importancia, gradualmente perdieron recursos hasta que desaparecieron pues fueron desplazados por formas de ahorro más prácticas.

Los instrumentos utilizados por los tres tipos de bancos especializados, captaban sus recursos de sus clientes, estos tipos eran los siguientes: a) los bancos de depósito fundamentalmente al recibir depósitos de dinero a la vista, en cuentas de cheques; b) las financieras, al emitir bonos financieros, aceptar préstamos del público mediante la emisión de pagarés, y recibir depósitos a plazo, y c) las hipotecarias, al garantizar la emisión de cédulas hipotecarias, y al recibir depósitos a plazo.

Llegó el momento en que esta especialización financiera afectó a la banca de depósito, a las financieras y a las hipotecarias, sus gastos eran altos (de gran empresa) y sus captaciones a veces apenas suficientes, además de que sus servicios al público eran muy limitados. En 1970 existían 109 bancos de depósito (con amplia red de sucursales), 96 financieras y 26 hipotecarias.

"El Congreso de la Unión aprobó la iniciativa del Ejecutivo, y el 29 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial la reforma que adicionó el artículo 99 bis a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941. Dicha reforma establecía que las agrupaciones de instituciones de crédito que se obligaran a seguir una política financiera coordinada y entre las cuales existieran nexos patrimoniales de importancia, podrían ostentarse ante el público con el carácter de grupo financiero si se garantizaba la reposición de las pérdidas de sus capitales pagados, ya sea mediante la constitución de un fondo común con el 10% de sus utilidades, o al pactar, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la obligación ilimitada de responsabilidad recíproca respecto de la reposición de sus pérdidas de capital". (9)

Esta adición fue muy bien acogida por las instituciones financieras importantes del país, las que no constituyeron un fondo común porque optaron por la alternativa de pactar su responsabilidad recíproca para reponer las pérdidas sufridas por cualquiera de las que formaran el grupo; las autoridades estimularon la formación de estos grupos.

Aunque cada institución conservaba su personalidad jurídica como sociedad anónima independiente, frente al público se ostentaban como un solo sistema bancario, unificando también sus principios de administración y sus políticas de penetración en los mercados financieros.

En contraposición a tantas ventajas surgió el problema de piramidación y hasta cruzamiento de los capitales de las diversas instituciones que formaron los grupos, pues unas instituciones compraron las acciones representativas del capital de otras instituciones provocándose así una gran confusión de capitales que era necesario resolver.

La banca múltiple surge a partir de 1975, cuando se reformó el artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, estableciendo dos casos de excepción en los que una misma sociedad pudiera realizar operaciones de depósito, financieras e hipotecarias:

- a) Cuando dicha sociedad "sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con las concesiones" de bancos de depósito, financieras e hipotecarias.

- b) Cuando dicha sociedad "sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna de las concesiones" de bancos de depósito, financieras e hipotecarias "y que al fusionarse alcancen un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fije la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México".

Las fusiones que le siguieron a esta reforma fueron benéficas para el sistema bancario mexicano, resolvieron diversos problemas como que, felizmente, se despiramidaron los capitales cruzados de las instituciones agrupadas por la reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 en 1970, se evitó la pulverización bancaria uniendo a varias instituciones pequeñas en una mediana capaz de competir en el mundo financiero, cada nueva institución obtuvo economías de escala que redujeron sus gastos operativos, fueron instituciones atractivas para el público en general porque una sola de ellas cubría todas - las necesidades financieras de éste.

"Esta fue la primera etapa de formación de los bancos múltiples, en la cual todas las instituciones especializadas buscaron su evolución para organizarse conforme a la nueva fórmula. Según esta última, era una sola institución que podía celebrar al mismo tiempo las operaciones propias de bancos de depósito, de financieras y de hipotecarias, además de las operaciones accesorias de ahorro y fiduciarias. Estas operaciones las realizaba cada banco múltiple en distintos departamentos internos.

Con tales bases se constituyeron 33 bancos múltiples, que resultaron de la fusión de 163 instituciones entre bancos de depósito, financieras e hipotecarias. Otras instituciones formaron grupos financieros encabezados por alguno de los bancos múltiples organizados. De esta manera se efectuó lo que Miguel de la Madrid Hurtado describió en 1978 como "la transformación estructural más importante que ha observado el sistema bancario mexicano, desde el establecimiento de las leyes bancarias que promulgaron los gobiernos de la Revolución en los primeros años de la década de los treinta".

Al comenzar ese año de 1978 se inició también una segunda fase de la banca múltiple. La Comisión Bancaria y de Seguros organizó el Primer Ci-

clo de Conferencias de Alto Nivel sobre Banca Múltiple, con la participación de las autoridades y los empresarios bancarios. Conforme a las ideas que surgieron en dichas exposiciones, se buscó que la división interna de los bancos múltiples, en departamentos de depósito, financieros, hipotecarios, de ahorro y fiduciarlos, se eliminaran para que, de esta forma, tuvieran un funcionamiento más ágil". (10)

A fines de 1978 se reforma nuevamente el artículo 2o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares convirtiendo, de excepción a regla, a la banca múltiple, pues fue incluida en la enumeración de operaciones de banca y crédito susceptibles de ser concedidas.

Francisco Borja Martínez divide el desarrollo financiero mexicano en tres etapas: "Puede afirmarse que la evolución del derecho bancario y de la actividad por él regida, comprendió las etapas siguientes: a) carencia de especialización en la mencionada actividad y en el orden jurídico que la regulaba (1821-1864): b) existencia de bancos no estructurados en un sistema por carecer de estatuto uniforme y general (1864-1897), y c) desarrollo de la intermediación en el crédito, organizada ya dentro de un sistema bancario, cuyas características se vieran modificando con acentuado dinamismo para fortalecerlo y propiciar su desarrollo (1897-1982)".(11)

Hasta el 30 de agosto de 1982 la banca en México era privada, constituida por sociedades anónimas, y pública, formada por instituciones nacionales de crédito.

Es en el último informe anual de gobierno del Presidente José López Portillo, el 1o. de septiembre de 1982, cuando mediante un acto expropiatorio sumaráisimo se nacionaliza la banca privada, que a cambio de una indemnización que sería entregada a los dueños en un período de diez años, pasó a manos del Estado.

El 17 de noviembre siguiente el Presidente envió una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional, el cual nunca había sido reformado (excepción en la historia de nuestra Constitución, cuyo texto ha sido proclive a la reforma). Pocos días después, con la transmisión de los poderes constitucionales al nuevo Presidente Miguel de la Madrid, éste envió al Congreso una segunda iniciativa de reforma en la que se modificaba

el artículo 28 de manera íntegra. "Es decir que, en 1982, este artículo fue objeto de dos reformas: una circunstancial, relacionada directamente con la nacionalización bancaria, y otra integral que, aprobada el tres de febrero de 1983, enmarcó expresamente los principios de la participación del Estado en la economía". (12)

"El otro gran cauce va mucho más allá del monopolio original de emisión de la moneda. Se pasa, con la nacionalización de la banca, a la exclusividad del servicio público de banca y crédito. Se controla no sólo la moneda, sino también a quien, por la potestad de multiplicar depósitos, crea dinero, o sea, la banca.

La nacionalización de la banca da al Estado mexicano un poderosísimo instrumento de rectoría del Estado. Instrumento que hay que entenderlo - en sus justas proporciones.

El Estado a través de sus autoridades financieras y por virtud de la política selectiva del crédito y el encaje legal, ejerció, ya antes de la nacionalización, un poderoso control sobre la banca. Al mismo tiempo, la banca nacionalizada no es como otra entidad pública. En otras empresas públicas el Estado es dueño de los recursos, llámense petróleo, ferrocarriles o fertilizantes. En la banca, el Estado no es, paradójicamente, dueño de los recursos fundamentales que la banca opera, el ahorro, ya que éste es propiedad de cada cuentahabiente. De ahí que el reto sea más bien el de conciliar autonomía de gestión con una mejor vinculación del ahorro a los objetivos nacionales". (13)

Pues bien, a partir del 10 de septiembre de 1982 el servicio público de banca y crédito es prestado sólo por el Gobierno Federal mediante - dos clases de instituciones: la banca múltiple y la banca de desarrollo.

Como ya hemos señalado, antes de 1982 la banca privada operaba exitosamente en el país constituida en sociedades anónimas. Paralelamente se desarrollaba la banca pública, aparecida desde el siglo pasado y cuya actividad llegó a constituir un servicio público, pero casi abolida su existencia en la época porfirista por la política de libre concurrencia que se ejercía en el territorio nacional.

Es hasta después de la Revolución cuando se reestructura el sistema bancario y se vuelven a establecer bancos públicos, encargados de financiar a sectores claves de la economía, no atendidos eficazmente por la

banca privada.

"Al lado de esas instituciones constituidas y operadas por empresarios particulares, que subsistieron hasta 1982, a partir de 1926 se organizaron en México, también como sociedades anónimas, los bancos del Estado, denominados instituciones nacionales de crédito y definidos por la ley bancaria de 1941 como aquellos que se constituyeran con participación del Gobierno Federal, o en los cuales éste se reservara el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, o de aprobar o vetar los acuerdos de la asamblea de accionistas o del propio consejo.

Al crearse el Banco de México, se inició un proceso que habría de culminar con el establecimiento de otras instituciones nacionales de crédito. Estos organismos dieron al sistema bancario mexicano un carácter mixto, porque en él se encontraban, junto a las instituciones que funcionaban por concesión administrativa otorgada a particulares, las instituciones que el Estado había decidido establecer con su participación exclusiva o preponderante en el capital social de dichas empresas". (14)

A razón de ejemplos tenemos al Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado en 1926, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) creado en 1933, a Nacional Financiera también instituida en 1933, el Banco Nacional de Crédito Ejidal de 1935, el Banco Nacional de Comercio Exterior fundado en 1937, entre muchos otros.

Además de la banca privada y de la banca pública, antes de 1982 también había una banca mixta. "El origen de estas instituciones mixtas tuvo lugar en una facultad de las autoridades para inspeccionar y vigilar a los bancos privados. La Administración Pública, al supervisar a las empresas privadas concesionadas para prestar el servicio público bancario, tenía la facultad legal, cuando éstas resentían pérdidas de capital, de otorgar un plazo perentorio (no menor de 60 días) para que sus accionistas repusieran dichas pérdidas. Si no lo hacían, el Estado tenía la posibilidad de exhibir el capital perdido, con lo cual se convertía en accionista de estos bancos privados y participaba en la titularidad de derechos corporativos, conjuntamente con los accionistas privados que deseaban reponer pérdidas o conservar la parte del capital no perdido.

Precisamente en uso de este derecho, el Estado se vio en la necesidad de concurrir como accionista de algunas instituciones de crédito privadas, las cuales, una vez regularizada su operación, no quedaron sujetas a regímenes especiales como las instituciones nacionales de crédito, sino que se les aplicó el mismo régimen de las demás instituciones privadas. - Con ello, el Estado se convirtió en banquero particular para ejercitar la banca comercial, y le dio un claro sentido social.

En otros casos, el Estado se asoció con los particulares para crear instituciones de crédito con el fin de satisfacer necesidades de financiamiento de varias regiones del país y dio lugar a bancos mixtos.

Dichos bancos funcionaban conforme al régimen aplicable a la banca privada. Por tanto, siguieron la suerte de ésta: se organizaron como - bancos múltiples, al nacionalizarse la banca en 1982 se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Con esta forma social operan en la actualidad como instituciones de banca múltiple, al igual que los bancos que eran manejados exclusivamente por accionistas particulares". (15)

"El decreto de expropiación de los activos bancarios dispuso en su artículo primero lo siguiente: "Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación, las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles o inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito". El artículo quinto excluyó expresamente de la expropiación a las instituciones nacionales de crédito, a los bancos mixtos, al Banco Obrero y al Citi bank, la única sucursal de banco extranjero que opera en el país". (16)

El Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982 contenía la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual regía a las sociedades nacionales de crédito junto con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, siempre que la segunda no se opusiera a las disposiciones de la primera. En cambio las instituciones nacionales de crédito quedarían regidas por sus leyes orgánicas y por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Así que para 1983 los bancos privados y los mixtos quedaron - constituidos en sociedades nacionales de crédito y en sus reglamentos orgánicos se les previno para que funcionaran como bancos múltiples. En cam-

bio, las instituciones nacionales de crédito conservaron su constitución de sociedades anónimas.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 (publicada el 14 de enero de 1985) contiene las normas vigentes del sistema bancario mexicano. Esta ley por fin unifica la estructura de las instituciones por medio de las cuales el Estado presta en forma exclusiva el servicio público de banca y crédito; todas ellas son sociedades nacionales de crédito, los que eran bancos privados y bancos mixtos son ahora banca múltiple, mientras que las antes instituciones nacionales de crédito (banca pública) ahora son banca de desarrollo.

Ahora bien, si antes la diferencia entre las instituciones bancarias era determinada por sus medios de captación de recursos, ahora sus mecanismos de captación de recursos son los mismos, lo que las hace diferentes - hoy en día es su operatividad; la banca múltiple opera con todos los sectores económicos del país, con base en una sana competencia, mientras que la banca de desarrollo, financia sólo las actividades que señale a cada institución su ley orgánica.

La banca múltiple se encuentra regulada actualmente por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1985). La banca de desarrollo debe ajustarse a su propia ley orgánica y sólo en lo que no esté regulado ahí se debe recurrir a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

La banca múltiple depende sólo de las captaciones que obtenga del ahorro de la colectividad para canalizarlas al financiamiento de personas y empresas. A diferencia de ella, la banca de desarrollo capta recursos financieros por sí misma y además recibe dinero del fisco para financiar - los sectores económicos que señale la ley orgánica de cada banco.

Las sociedades nacionales de crédito, sean banca múltiple o banca de desarrollo, son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo Federal, cada una con un reglamento orgánico expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su capital está representado por títulos de crédito que se denominan certificados de aportación patrimonial, son nominativos y se dividen en dos series: la "A" que representa en todo tiempo el 66% del capital y sólo puede ser suscrito por el Gobierno Federal, y la "B" que representa el 34% restante y puede ser suscrito por cual

quier persona mexicana siempre y cuando no posea más de 1% del capital pagado de una sociedad nacional de crédito (la misma persona). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de permitir a entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de las Entidades Fedrativas y de los Municipios adquirir una proporción mayor del 1% del capital de la sociedad.

"Las sociedades nacionales de crédito tienen una estructura especial: son sociedades en las que el Estado participa de manera preponderante, al suscribir la mayor parte del capital, al designar a los consejeros que pueden decidir los negocios de la empresa, y al nombrar al Director General y a uno de los dos comisarios. Son sociedades que carecen de órgano de deliberación, ya que no existe la asamblea de socios, y se crean por decreto del Ejecutivo Federal, no por expresión de la voluntad de los socios. El capital de estas sociedades está representado, en parte, por títulos de crédito (los certificados de la serie "A") que no pueden circular, ya que su tenedor sólo puede ser el Gobierno Federal".(17)

Los trabajadores de las sociedades nacionales de crédito en sus relaciones laborales están regidos por el artículo 123 constitucional, sus problemas son de la competencia federal.

Los delitos que se cometan contra las instituciones nacionales de crédito son delitos federales.

"Siendo ahora las instituciones de crédito empresas públicas, su actuación se ubica en la vertiente obligatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Consecuente con ello, la Ley Reglamentaria reitera esta característica en diversos preceptos, destacando entre ellos el artículo 3o., conforme al que la prestación del servicio público de banca y crédito, así como la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, deben llevarse a cabo con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, del Programa de Financiamiento del Desarrollo. En el mismo sentido, el artículo 10 de dicho ordenamiento señala que los programas anuales de las sociedades nacionales de crédito deben someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborándose conforme a los lineamientos y objetivos del Plan y Programa mencionados".(18)

4. OTRO TIPO DE SOCIEDADES.

Dentro del sector paraestatal además de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y de las sociedades nacionales de crédito existen otras sociedades que también establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas sociedades son las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona a estas dos últimas instituciones en su artículo cuarto.

Artículo 4o. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

Ambas organizaciones son empresas de participación estatal mayoritaria según lo señala la fracción II del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:

- A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente,

o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de gobierno".

La ley que rige a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito es la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985. Algunas de estas organizaciones tienen su propia ley orgánica.

Esta ley regula la organización y funcionamiento de las ^{organizaciones} auxiliares nacionales de crédito, como también se encarga de regir a todas las actividades que se consideran en ella como auxiliares del crédito, como la venta habitual y profesional de divisas.

En su artículo tercero la Ley enumera a las organizaciones consideradas como organizaciones auxiliares nacionales de crédito, ellas son: los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito y las demás que otras leyes consideren como tales.

Existen ciertas condiciones que estas sociedades deben cumplir para poder operar.

Artículo 5o. L.G.O.A.A.C. "Se requerirá concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución y operación de los almacenes generales de depósito y arrendadoras financieras, o de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros cuando se trate de uniones de crédito.

Estas concesiones podrán ser otorgadas o denegadas discrecionalmente por dicha Secretaría, o la Comisión en su caso, según la apreciación sobre la conveniencia de su establecimiento, y serán por su propia naturaleza, intransmisibles.

Dichas concesiones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como las modificaciones a las mismas.

Sólo las sociedades que gocen de concesión en los términos de esta Ley, podrán operar como almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras o uniones de crédito".

Artículo 6o. L.G.O.A.A.C. "La solicitud de concesión para constituir y operar una organización auxiliar de crédito deberá acompañarse de un depósito en moneda nacional o en valores emitidos por el Gobierno Fe-

déral, en la institución de crédito que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine, igual al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución, según esta ley, mismo que se devolverá al comenzar las operaciones o si se deniega la concesión, pero se aplicará al fisco federal si otorgada la misma no se cumpliera la condición referida".

Artículo 7o. L.G.O.A.A.C. "Las palabras organización auxiliar del crédito, arrendadora financiera, almacén general de depósito, unión de crédito, casa de cambio, u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, sólo podrán ser usadas en la denominación de organizaciones auxiliares del crédito o de las sociedades que se dediquen a actividades auxiliares del crédito, a las que haya sido otorgada concesión o autorización según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Se exceptúan de la aplicación del párrafo anterior, la asociación o asociaciones de organizaciones auxiliares del crédito o de sociedades que se dediquen a actividades auxiliares del crédito, siempre que no realicen operaciones sujetas a concesión o autorización por esta ley.

Las organizaciones auxiliares del crédito que no tengan el carácter de nacionales, no podrán incluir el término nacional en su denominación".

Estas sociedades deben constituirse en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable y su organización estará apegada a la establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Artículo 10. L.G.O.A.A.C. "Las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes en las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, serán supletorios de la presente ley, en el orden citado".

Como vemos, al ser las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas parte del sector paraestatal, se rigen originariamente por el derecho público, sin embargo el derecho privado les será aplicado en forma supletoria por razón de sus características particulares, una de estas características es que están conformadas como instituciones típicas del derecho privado, como sociedades anónimas.

5. FIDEICOMISOS.

El antecedente del fideicomiso viene desde el derecho romano bajo las denominaciones de fideicommissa o fideicommissum y el pactum fiduciae o fiducia cum creditore; su primera aparición se dio en asuntos de legados y de herencias.

"Cuando un testador quería favorecer a una persona con la cual no tenía la testamenti factio, no tenía otro recurso que rogar a su heredero fuese el ejecutor de su voluntad para dar al incapaz, bien fuera un objeto particular, o bien la sucesión en todo o en parte. Es lo que se llama un fideicomiso, a causa de los términos empleados: rogo, fideicommitto (Ulpiano XXV, 2). Al heredero gravado se le llama fiduciario; a aquel a quien restituye, fideicomisario.

Semejante disposición, en su origen, no tenía nada de obligatoria civilmente; era asunto de conciencia y de buena fe para el heredero fiduciario.

Bajo Augusto, la inejecución de ciertos fideicomisos habiendo ofendido muy manifiestamente la opinión pública, el emperador los hizo ejecutar por la intervención de los cónsules. Esta medida pasó en el Derecho, y se creó hasta un pretor especial, praetor fideicommissarius, para ocuparse de los fideicomisos (I.1, de fideic. hered., II, 23)". (19)

"La fiducia es un acto jurídico cuyo cumplimiento se apoya en la buena fe de las partes, una de ellas se compromete a realizar en beneficio de la otra parte o del tercero, que designe, la entrega de una cosa o la ejecución de una obligación.

La Fiducia en el Derecho Romano. Transmisión de la propiedad por el procedimiento de la mancipatio, a cuyo acto se acompaña un convenio por el cual el accipiens se compromete a la devolución de la cosa recibida o a darle cierto destino cuando acaezca determinada circunstancia previamente establecida.

La institución de la fiduciaria arranca del derecho romano, fiduciario de fiducia, confianza. Tradicionalmente "la fiducia aparece como un contrato por el cual al adquirente aparente de un bien se compromete a restituirlo al enajenante, cuando éste hubiere cumplido las obligaciones que tienen con él". Capitant.

Pactum fiduciae es un contrato apoyado en la buena fe, a través del cual quien recibía la propiedad de una cosa se obligaba a reintegrarla bajo las circunstancias pactadas". (20)

Posteriormente, entre los siglos XIII y XV surge una institución jurídica, en el Common Law y la Equity, en Inglaterra, que proviene del fideicomiso romano y de algunas instituciones germanas, llamada trust. El fideicomiso romano da origen al "use", el "use" con el tiempo se transformó en el trust. El trust es una institución de derecho privado y es éste el antecedente del fideicomiso mexicano; el trust inglés llega a los Estados Unidos de Norteamérica en 1822 y de ahí es trasplantado a México en la práctica, mas no es la legislación, a fines del siglo XIX.

"Primera utilización del trust en México. Al iniciarse el presente siglo, con anticipación a unos veinticinco años a la adopción legislativa del fideicomiso en México, habíase utilizado para nuestro país una variedad de trust de importancia reconocida en el desarrollo económico de los Estados Unidos, o sea, como instrumento de garantía en emisiones de bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles. El entonces vigente Código Civil de 1884 y la Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899, permitieron que el trust deed, aun cuando otorgado en el extranjero pudiera surtir efectos jurídicos conforme a las leyes mexicanas. Considerábase que esta variedad de trust, descompuesta en sus varios elementos, correspondía a los contratos de préstamo, mandato e hipoteca. Expresa Rabasa: "Pero el antecedente más notable de la aplicación del trust o fideicomiso angloamericano, con efectos jurídicos en México... es indudablemente el caso de la constitución de los Ferrocarriles Nacionales de México y el convenio subsecuente para financiarla mediante la deuda contraída por los mismos Ferrocarriles, con garantía de hipoteca otorgada en forma de fideicomiso sobre todos sus bienes y derechos, aun los ubicados dentro del país... Así que, en la consolidación y fusión de los Ferrocarriles de México mediante emisión de bonos colocados en el extranjero, por vez primera se emplea expresamente el trust o fideicomiso angloamericano celebrado (el 29 de febrero de 1908) por el gobierno y las mismas empresas ferrocarrileras de México con instituciones fiduciarias norteamericanas, que surte sus efectos dentro del país, gravando bienes raíces y muebles ubicados en él, a favor de los fiduciarios, como acreedores hipotecarios, y en beneficio de los tenedores de las obligaciones emitidas". (21)

Es hasta este siglo en que se habla sobre legislar la figura del trust en México, se tienen noticias de una iniciativa de ley que el señor Limantour mandó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, siendo entonces Secretario de hacienda, el 21 de noviembre de 1905; a esta iniciativa se le da el nombre de Proyecto Limantour, la explicación que precedía al proyecto expresaba que dado el desarrollo que estaban teniendo los negocios comerciales en el país era muy necesaria la presencia de una institución similar a las "trust companyes" (compañías fideicomisarias) para que ejecutasen actos y operaciones en los que no tuvieren interés directo, sino que fueran imparciales y fieles intermediarias en negocios que beneficiaran a las partes interesadas o a terceras personas. "A pesar de que se dio cuenta con el proyecto en la sesión de la Cámara de Diputados el mismo día en que fue enviado y de que se turnó a las Comisiones unidas primera de Justicia y segunda de Hacienda, nunca llegó a discutirse. Aunque el Proyecto Limantour no haya adquirido categoría de ley, tiene el mérito singular de constituir el primer intento legislativo en el mundo para adaptar el trust a un sistema de tradición romanista". (22)

En una Convención Bancaria celebrada en febrero de 1924, el señor Enrique C. Creel expuso que en la República Mexicana se estaban creando Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro (el equivalente en Estados Unidos de Norteamérica eran los Trust Saving Banks) y que consideraba su deber informar del funcionamiento de estas instituciones. Este funcionamiento resultó ser muy variado, desde la aceptación de contratos de fideicomiso de toda clase de propiedades hasta la de ser peritos valuadores. Dada su heterogeneidad, este proyecto tampoco llegó nunca a ser ley, pero sí fue el señalo precedente de la futura legislación.

En enero de 1925 entra en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 (año en que se dicta), la cual fue similar a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 pero más compleja, pues trató temas desconocidos para dicha Ley. "La nueva ley cuidó de comprender dentro de su órbita todos aquellos negocios bancarios que afectaban al interés público. Agregaba que la Ley denomina Bancos de Fideicomiso "los que sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confian e interviniendo, con la representación común de los suscriptores o

tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos, o durante el tiempo de su vigencia". (23)

En marzo de 1926 el licenciado Jorge Vera Estañol preparó su segundo proyecto (se tiene conocimiento de que su primer proyecto fue el llamado Proyecto Limantour, que aunque él lo hizo, fue presentado a la Cámara de Diputados por el señor Limantour); a este proyecto se le denominó Proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro y lo presentó a la Secretaría de Hacienda. Este segundo proyecto, comúnmente conocido como Proyecto Vera Estañol, había sido redactado años atrás y le fueron añadidas algunas disposiciones en donde se percibe la influencia del Proyecto Alfaro, proyecto panameño nacido en 1920.

En julio de 1926 entra en vigor la Ley de Bancos de Fideicomiso, - que ya se encarga específicamente del tema. "La reglamentación sancionada en la ley constituye, en el fondo, una adaptación de las prácticas anglosajonas, pero con las modificaciones adecuadas para su adaptación a las demás disposiciones de nuestro derecho, especialmente de la legislación bancaria, a fin de que haya unidad en el sistema y se eviten discordancias o conflictos entre unas y otras instituciones jurídicas. La Exposición de Motivos concluía con estas palabras: "Es indudable que la Ley expedida constituye solamente un ensayo para aclimatar entre nosotros una nueva institución y que, por lo tanto, habrá de transcurrir algún tiempo antes de que produzca sus plenos resultados, siendo de preverse, además, que haya necesidad de introducir en ella las reformas que la práctica vaya aconsejando. De todas maneras es indudable que constituye un progreso importante y que es complemento indispensable para la perfección del sistema bancario aceptado por la ley de 1924". (24) Esta ley definía al fideicomiso como "un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario".

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926 abrogó a la Ley de Bancos de Fideicomiso, no obstante, repitió su articulado casi íntegramente. En la práctica, los primeros fideicomisos de garantía se celebraron bajo la vigencia de esta ley.

El 30 de junio de 1932 se publica la Ley General de Instituciones de Crédito de ese año, esta ley criticó la reglamentación que se le dio al fideicomiso en el ordenamiento próximo pasado a ella, pues, según su exposición de motivos, no precisaba el carácter sustantivo del fideicomiso y dejaba gran vaguedad de conceptos en torno a él.

Antes de cumplirse un mes de promulgada la Ley General de Instituciones de Crédito, se publica en el Diario Oficial del 27 de agosto, fecha da el día anterior, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente en la actualidad, cuyo Título II, Capítulo V (artículos 346-359), regula al fideicomiso como institución sustantiva.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 abrogó a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, y la reglamentación que contiene en las operaciones fiduciarias, junto con la del fideicomiso en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. La reglamentación en esta ley del fideicomiso es muy similar a la que éste tuvo en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, siendo estas las normas que con las reformas de 1933 al artículo 348 y de 1945 al artículo 359, iniciaron la transformación de todo el régimen de crédito del país. Esta ley trata al fideicomiso bajo la tesis del patrimonio afectación diversa a la anterior ley que se apega a la tesis del mandato irrevocable.

José Francisco Rufz Massieu menciona que el primer fideicomiso público del que él tiene noticia fue constituido por el Gobierno Federal y el Banco de Crédito Agrícola en el año de 1936.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

"La ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de D.O.F. del 31 de mayo de 1941, abrogó la ley de 1932 de instituciones de crédito. Es importante señalar que esta ley considera al fiduciario como titular de los bienes del patrimonio de afectación que se crea por virtud del fideicomiso. La ley de referencia alude al fideicomiso en diversos preceptos: Título I, capítulo VI, artículo 126, 127, 135 y 156. Aunque la ley ha tenido varias reformas, éstas no se han re-

ferido al fideicomiso". (25)

Me parecen muy atinadas las opiniones coincidentes de los ilustres y estimables doctores Andrés Serra Rojas y Raúl Cervantes Ahumada al afirmar que, aun cuando el trust norteamericano es el antecedente de nuestro fideicomiso, en la actualidad son muy diferentes, pues el legislador mexicano ha ido adaptando la figura del trust a nuestro sistema jurídico creando una institución adecuada a la ley, al desarrollo y a la idiosincrasia nacionales. En México, se comercializó el fideicomiso y se instituyó como exclusivamente bancario, sólo la solvencia de las instituciones bancarias y la vigilancia que efectúa sobre ellas el Estado han establecido las bases para la aplicación extensiva del fideicomiso.

Existen varias clasificaciones del fideicomiso, puede ser público o privado, oneroso o gratuito, expreso o tácito, de garantía, de inversión, de administración, testamentario y para emisión de certificados de participación.

El fideicomiso privado está regulado en los artículos 346-352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

"El fideicomiso público es un contrato celebrado entre la Administración Pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública, encomendando éste a una institución bancaria.

En cuanto al fideicomiso público, gubernamental o estatal su regulación es de Derecho Público, en particular a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a los Acuerdos Presidenciales que reglamentan esta materia. Como la institución fiduciaria es un Banco éste se rige por la ley citada y la Ley Federal de Entidades Paraestatales". (26)

"El Fideicomiso público como unidad económica y auxiliar de la Administración Pública Federal en el Sector Paraestatal, surgió inspirado en el Fideicomiso privado. De éste tomó su estructura, organización, finalidad, pero el régimen que los domina es de diferente naturaleza jurídica y económica, ya que en tanto que el fideicomiso privado regula intereses particulares, el fideicomiso público realiza fines que corresponden al Estado bajo un régimen de derecho público y como una institución auxiliar de derecho administrativo, para atender urgentes problemas de la vida

nacional.

Las leyes que hemos citado: Instituciones de crédito y de Títulos y Operaciones de Crédito regularon el fideicomiso privado. Ellas sirvieron de base para el establecimiento del fideicomiso público, es decir, abrieron nuevos horizontes a la actividad del Estado y su empleo como instrumento de acción administrativa federal.

La conclusión a la que se llegó es que no constituía un obstáculo para adoptar la figura del fideicomiso público, incorporándose desde luego a la legislación administrativa". (27)

J. Francisco Lozano Hernández define al fideicomiso público como un ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio está formado por los bienes de dominio público o privado del Estado o de algún ente paraestatal, para la realización de un fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisarias. La gestión de los fideicomisos es responsabilidad de una institución de crédito autorizada para actuar como fiduciaria y en sus comités técnicos - siempre existe un representante, por lo menos, de la administración pública. Con la observación, que en México, de acuerdo a nuestra legislación el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia.

La definición que nos da el doctor Serra Rojas sobre el fideicomiso público es la siguiente: es un negocio jurídico creado por Ley o Decreto, el Fideicomiso Público/o Contrato, por medio del cual la Administración Pública Federal, como comitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes de dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado.

La duración del fideicomiso público puede ser indefinida; sus fines, condiciones y términos serán precisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sigue las instrucciones del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; su objeto puede ser muy variado y amplio, lo que ha dado pie a que se abuse de su uso y a, que por ello, se dificulte su contabilidad y a que se creen, modifiquen y liquiden con mucha frecuencia.

En todo fideicomiso intervienen tres elementos personales:

- a) El fideicomitente, que es la persona o institución que constituye el fideicomiso. En los fideicomisos públicos constituidos por la Administración Pública Centralizada el único fideicomitente que puede haber es la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- b) El fiduciario o institución fiduciaria, que es una institución de crédito (Sociedad Nacional de Crédito o banco) debidamente autorizada. También pueden ser fiduciarios el Gobierno Federal, las entidades federativas y los ayuntamientos de los municipios.

En un mismo fideicomiso puede haber varios fiduciarios, si así lo establece el fideicomitente, que actuarán conjunta o sucesivamente, y el orden y condiciones en que lo harán será también decidido por el fideicomitente.

- c) El fideicomisario es la persona o institución beneficiada con el fideicomiso, la ley menciona que podrá ser cualquier persona o institución que tenga capacidad para recibir el beneficio del fideicomiso. En este caso el fideicomitente también puede designar uno o varios fideicomisarios que recibirán el beneficio del fideicomiso simultánea o sucesivamente.

Está prohibido que fiduciario y fideicomisario sean la misma persona o institución.

"En resumen el Fideicomiso público se desenvuelve con la intervención de los órganos siguientes:

1. Secretaría de Programación y Presupuesto. Recibe autorización del Ejecutivo Federal en la que se establecen los objetivos y características del Fideicomiso.

2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.

3. Institución Fiduciaria o Fiduciario. Sociedades Nacionales de Crédito, artículos cuatro y siguientes del Decreto de 1979.

4. Delegado Fiduciario General. Es la persona designada para admi-

nistrar los bienes de un Banco que están afectos a fideicomiso, estando dedicado a la regulación de varias de estas negociaciones, y que que da bajo su responsabilidad el manejo del Departamento Fiduciario de to da la Institución. Su tares es la de llevar a cabo tareas de organizaci ón y administración sobre diversos contratos de fideicomiso. Artículos 4, 10, 11 del Decreto de 1979.

5. Delegado Fiduciario Especial o Director o Gerente. La instituci ón bancaria contrata a una persona especial para que se haga cargo de un solo fideicomiso. Artículo 7 del Decreto.

6. Comité Técnico. Siempre estarán incluidos cuando menos, un re presentante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La institución fiduciaria tendrá un representante permanente con voz pero sin voto. Cuando no se determine quien será el presidente, tomará ese cargo el representante de la dependencia que ac túa como coordinador de sector. Artículos 7, 8 y 9 del Decreto de 1979.

Los Delegados están obligados a acatar las órdenes de la Fiduciaria; deben presentar mensualmente la información financiera y contable; están sujetos a consultar al Comité Técnico del Fideicomiso; tienen facultades para administrar los fondos del Fideicomiso, consultando a los miembros de la Fiduciaria en todo lo que implique obligaciones.

Otros órganos que intervienen:

1. Coordinador del Sector, artículo 4.
2. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, artículo 3.

Debemos mencionar finalmente el registro del Fideicomiso Público. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está obligada a inscribir los Fideicomisos públicos en el registro que opera en la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sus variantes". (28)

Como lo hemos visto a través de este resumido análisis, el fideicomi so es una figura jurídica utilísima en el desarrollo actual del país, pero de la que, desgraciadamente, se abusó en el pasado, convirtiéndola en un instrumento inseguro para la Administración Pública. Por ello, la Ley Federal de Entidades Paraestatales lo regula, hoy en día, específica y cuidadosamente, para alcanzar su rendimiento óptimo como parte integrante del Sector Paraestatal.

"El capítulo cuarto de la Ley (L.F.E.P.) regula los fideicomisos públicos e introduce innovaciones importantes. En primer lugar sólo considera aquellos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto a la realización de actividades prioritarias. Esto significa que la nueva Ley abre una excelente oportunidad para depurar el inventario de los fideicomisos -figura de la que se abusó en el pasado para dotar de personalidad jurídica a una serie de proyectos que poco o nada tenían que ver con la esencia legal que los amparaba-. Esta depuración seguramente implicará la transformación de algunos organismos descentralizados o en empresas de participación estatal mayoritaria o de plano su liquidación sea porque haya cesado su propósito original o porque están por extinguirse las tareas para las que fueron creados.

En esencia sólo quedarán vigentes, de acuerdo con el espíritu de la Ley, los fideicomisos vinculados a tareas prioritarias que efectivamente se constituyan como auxiliares del Ejecutivo". (29)

Creo que cabe aclarar, respecto a la última nota, que los fideicomisos no gozan en México de personalidad jurídica propia, ni gozaron de ella en el pasado.

N O T A S

1. Miguel Acosto Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1986. Séptima Edición. p. 280.
2. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Décima Cuarta Edición, 1988. Dos volúmenes. Editorial Porrúa, S.A. México.
3. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Décima Cuarta Edición, 1988. Dos volúmenes. Editorial Porrúa, S.A. México. p. 729
4. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Décima Cuarta Edición, 1988. Dos volúmenes. Editorial Porrúa, S.A. México. p. 804
5. Manuel Barquín Alvarez. "Bases Constitucionales de la Empresa Pública". La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Porrúa, S.A., 1945. p. 304
6. Bauche Garcíadiego Mario. Operaciones Bancarias. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p. 1
7. Herrejón Silva Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas, S.A. Primera Edición. México, 1988. p. 13
8. Idem. p.p. 40-41
9. Idem. p. 45

10. Idem. p.p. 48-49
11. Borja Martínez Francisco. "Régimen Jurídico de la Banca". La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p.316
12. González Oropeza, Manuel. "Comentario al Artículo 28 Constitucional". Constitución Comentada Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de U.N.A.M., México, 1985. p. 82
13. Suárez Dávila, Francisco. "La Política Financiera en el Marco de la Rectoría del Estado y la Economía Mixta. Crf. op. cit. supra nota 6 de este capítulo. p.p. 255-256
14. Crf. op. cit. supra nota 7 de este capítulo. p.p. 52-53
- 15 Idem. p.p. 58-59
16. Idem. p. 66
17. Idem. p. 73
18. Crf. op. cit. supra nota 11 de este capítulo. p. 326
19. Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Nacional, S.A. Novena Edición. México, 1952. p. 579
20. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1988. p. 812
21. Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1980. p.p. 97-98

22. Idem. p. 101
23. Idem. p. 104
24. Idem. p.p. 109-110
25. Cfr. op. cit. supra nota 20 de este capítulo. p.p. 813-814
26. Idem. p. 815
27. Idem. p. 816
28. Idem. p.p. 823-824
29. Morales Martínez, Roberto. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Colección: Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p. 26

CAPITULO IV

"EL SECTOR PARAESTATAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LOS MUNICIPIOS"

¿Qué es el verdadero crítico, sino aquel que lleva en sí mismo los sueños, las ideas y los sentimientos de millones de generaciones, y a quien ninguna forma del pensamiento le es desconocida y ninguna emoción oscura?.

Oscar Wilde.

IV. EL SECTOR PARAESTATAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LOS MUNICIPIOS.

1. ANTECEDENTES.

Tal y como lo hemos visto en los capítulos anteriores, las entidades paraestatales dependen en su gran mayoría del Gobierno Federal. Algunas de ellas deben de estar sujetas necesariamente a la Administración Pública Federal como las Sociedades Nacionales de Crédito y algunos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACIT), el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), el Banco de México y otros más, que por su misma naturaleza e importancia nacional deben quedar dentro de la potestad del Ejecutivo Federal; a estas entidades paraestatales se refiere el artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Sin embargo, no son las únicas entidades paraestatales que pueden existir en nuestro sistema jurídico.

El México actual está constituido en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres respecto a su régimen interno pero siempre unidos en una Federación y respetando su Ley Fundamental, esta base jurídica la establece la Constitución en su artículo 40. Así pues, nuestro Estado Federado permite a las entidades federativas una amplia autonomía para que cada una de ellas se desarrolle plenamente de acuerdo a sus posibilidades y necesidades propias y siempre con apoyo recíproco, entre ellas mismas y entre ellas y la Federación.

A su vez, cada entidad federativa tiene dentro de ella pequeñas estructuras políticas que gobiernan, dentro de los lineamientos estatales y nacionales, un territorio determinado y a sus habitantes, estas autoridades regionales son los ayuntamientos, cada ayuntamiento corresponde a un municipio.

"La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización ad-

ministrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales -que expidan las legislaturas de los estados-, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (1)

2. El Artículo 115 Constitucional y la Autonomía Municipal.

"El constituyente de Querétaro que elaboró la Constitución de 1917, consignó como una institución fundamental la del municipio libre. No puede olvidarse que uno de los anhelos de la Revolución fue el establecimiento del régimen municipal, postulado en los planes de San Luis y de Guadalupe.

La Constitución hace referencia al municipio en diversos preceptos, que configuran el régimen municipal. El precepto básico que da fisonomía a la organización municipal es el artículo 115 constitucional". (2)

El texto del artículo 115 ha sufrido ocho importantes reformas, siendo publicada la última en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de 1983, quedando el texto del artículo en su parte relativa a la organización municipal de la siguiente manera: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado..." (3)

"El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicado por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, sin que sigamos una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, lo comentamos por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de conocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa". (4)

De esta manera, con la estructura actual del artículo, el municipio de hoy puede ser efectivamente autónomo; su autonomía financiera trae aparejada una gran posibilidad de autonomía administrativa y de autonomía política. La fracción IV del artículo garantiza la autonomía financiera del municipio, estableciendo que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por otra parte, "las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados". (5)

"El artículo 115 adicionado, aunque va más allá de lo meramente administrativo, porque coloca los fundamentos de la reforma municipal que es, realmente, un proceso político, económico y social, reviste una gran importancia para la modernización del derecho administrativo mexicano.

El municipio, para el constitucionalismo federalista del siglo XIX, era una institución exclusiva del derecho local y, por consiguiente, - las cartas federales no debían regularlo, lo que propició que no llegara a desarrollarse. La Constitución de Querétaro limita esa postura y reco-

noce a la comuna como la base de la organización política y administrativa de los estados, así como de su división territorial, pero sus prescripciones fueron tan parcas que su desenvolvimiento se confió a los poderes estatales, quienes, por factores que no es propicio examinar, no hicieron suficientemente suyo el espíritu municipalista del Constituyente originario

Por ello, el artículo 115 fue renovado en febrero de 1983 para convertirlo en la piedra de toque de un municipalismo decidido: se fijan las atribuciones mínimas del ayuntamiento, se universaliza el principio de representación proporcional para la integración de los cabildos; se precisan las fuentes de ingreso municipal; se establece la autonomía presupuestal de los municipios; se salvaguarda a los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales y se define el régimen laboral de los servidores estatales y municipales.

3. Planeación e Instrumentos de la Descentralización Administrativa.

En particular conviene poner el acento en que el precepto renovado instituye los acuerdos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, como vertientes de la planeación e instrumentos de la descentralización administrativa, acabando con una laguna señalada por la doctrina". (6)

"Cimiento fundamental del sistema social y político mexicano son las autonomías, desde la individual hasta los sindicatos, universidades, asociaciones civiles, políticas, económicas y culturales y las autonomías de los estados miembros de la Federación y municipios del país; independientemente de las diferencias que hay entre unas y otras, todas las autonomías significan capacidad para decidir sin interferencias y tienen la mayor respetabilidad.

La Constitución menciona expresamente, en relación al Federalismo, - que mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, el Ejecutivo Federal deberá coordinar las acciones para la conformación y realización de los planes; no podría ser de otra manera en una planeación democrática. Este mandato, por lo demás, al fortalecer el Federalismo debe evitar cualquier debilitamiento de la democracia de los estados y municipios".

"En la planeación democrática se plantea un problema político similar al de ubicar dentro de un mismo plan nacional, coherentemente, los distintos planes estatales y municipales de desarrollo; la cuestión es de diseñar

fórmulas que aseguren una planeación viable y eficaz y que al propio tiempo permitan llegar a concertaciones positivas con los grupos que integran la sociedad plural, no obstante la diversidad de sus opciones, intereses, propósitos y vías de acción". (7)

Pues bien, toda esta apertura política, económica y administrativa - permite que no solamente el Ejecutivo Federal pueda auxiliarse del sector paraestatal, sino que también los ejecutivos locales y los ayuntamientos pueden gozar del auxilio y los beneficios de un organismo descentralizado (de ellos, por supuesto), de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso.

4. El Debate sobre Entidades Paraestatales de 1986.

En el año de 1986 aparece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y para conmemorar tan importante acontecimiento el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública organizó un debate en donde se examinó el nuevo ordenamiento; en este debate participaron - destacados teóricos y prácticos de la Ciencia Política y de la Administración Pública quienes hicieron substanciales contribuciones analíticas sobre la Ley. A lo largo de este ciclo de ponencias varias veces fue tocado el tema del Sector Paraestatal en las entidades federativas y en los municipios, me parece oportuno introducir las conclusiones obtenidas de tan brillantes expositores dentro de este trabajo.

Aun cuando hoy en día, falta mucho desarrollo respecto a la descentralización administrativa por servicio estatal y municipal, muchos estudiosos de la Ciencia Política y de la Administración Pública en México opinan lo siguiente: "Lo más relevante, según nosotros, radica más bien en señalar algunos aspectos que no contempla la Ley (la Ley Federal de las Entidades Paraestatales) y que pueden contribuir, así lo esperamos, a la definición de una política más precisa de desarrollo paraestatal, que guarde una congruencia más directa con la política administrativa global y con la historia del México moderno, y así se amplíen las perspectivas de un futuro más promisorio para nuestra patria.

En este sentido, de las ponencias, discusiones y comentarios aquí expresados (En el Debate sobre Entidades Paraestatales de 1986) se desprende que será necesario:"

11. Fincar en la conciencia nacional que las entidades paraestatales son del pueblo y están a su servicio, por lo tanto no están destinadas a desaparecer sino a contribuir al mejor desarrollo de México.
2. Instrumentar mecanismos que le permitan a la sociedad participar mucho más activamente en la creación, fusión, extinción, venta o liquidación de paraestatales.
3. Hacer provisiones que acrecienten un control democrático en lugar de un control burocrático en su administración.
4. Idear formas de contabilidad gubernamental que sitúen a las entidades en una justa dimensión económica, de tal suerte que se califiquen a través de una óptica de costo-beneficio social y no mediante una mera racionalidad económica. Los fines de la Administración Pública, y las responsabilidades que afronta, son cuantitativamente distintos a los de la actividad privada, que fundamentalmente persigue el lucro, circunstancia ésta que no varía con el tiempo.
5. Vincular a las entidades paraestatales a la política y al proceso de descentralización de la vida nacional.
6. Lograr que el gasto de las entidades paraestatales se descentralice.
7. Lograr que las nuevas sociedades nacionales de crédito apoyen la creación de una paraestatalidad a nivel local y municipal.
8. Lograr que las paraestatales adquieran y desarrollen sus insumos en las distintas regiones del país.
9. Lograr que los efectos positivos de la acción paraestatal se derramen plenamente en empleos y riqueza en los ámbitos estatal y municipal".
10. Lograr que en los órganos directivos de las entidades participen los gobiernos estatales y municipales cuando ellos estén involucrados en las empresas, no sólo por el territorio en donde estén enclavados, sino por cómo afectan las decisiones en la soberanía estatal y la autonomía municipal.

11. Aceptar como accionistas de las entidades a los gobiernos estatales y municipales, según sea el caso.
12. Lograr que las sedes de las entidades paraestatales se ubiquen en forma racional y descentralizada en todo el territorio nacional.
13. Vincular la acción paraestatal a un uso intensivo de la planeación que armoniza la aplicación de recursos escasos, permitiendo que las entidades fijen sus propios horizontes.
14. Lograr el autocontrol de la entidad con la designación de funcionarios idóneos, comprometidos políticamente, capacitados técnicamente, formados en las instituciones de la Revolución Mexicana.

Este conjunto de propósitos constituyen tan solo un puñado de lo mucho por lo que hay que propugnar en la materia paraestatal. Solamente el enunciarlos nos conduce a pensar en una organización social cualitativamente distinta a la que actualmente prevalece" (8)

N O T A S

1. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1988. p. 649
2. Idem. p. 654.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. Edición de la Secretaría de Gobernación. Impresa en Talleres Gráficos de la Nación. México, febrero de 1985. p. 119.
4. Quintana, Carlos Francisco. "Comentario al artículo 115 Constitucional". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985. p. 281.
5. Idem. p. 283.
6. Ruiz Massieu, José Francisco. "La Rectoría del Estado y las Nuevas Bases Constitucionales del Derecho Administrativo Mexicano. La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 292.
7. Zorrilla Martínez, Pedro G. "Planeación Democrática del Desarrollo". Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional (Compilador: Leonel Pereznieto Castro). Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1987. p.p. 173-174.
8. Castelazo, José R. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Colección: Política y Administración Pública. México, septiembre-diciembre 1986. p.p. 159-160.

CONCLUSIONES

1. Durante la época colonial las empresas de Estado tuvieron una importante función de control gubernamental.
2. En el siglo XIX las empresas de Estado perdieron fuerza y número porque el pensamiento liberal imperante entonces, las llegó a considerar nocivas, no obstante, nunca desaparecieron por completo.
3. El México revolucionario reimpulsó a las empresas de Estado dentro de un nuevo marco constitucional, que pugna por alcanzar igualdad real de oportunidades y equitatividad entre todos los mexicanos.
4. Durante muchos años las empresas de Estado fueron reguladas individualmente, como iban surgiendo, pero sin un ordenamiento general que las concentrara.
5. Es hasta el año de 1976 que surge la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde aparece un apartado (Título Tercero, Capítulo Unico) dedicado a la regulación del sector paraestatal.
6. No obstante la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Constitución Federal no mencionó al sector paraestatal con este término globalizador y preciso sino hasta 1980, cuando se reformó el artículo 90 de dicho ordenamiento, que desde entonces es la base jurídica del sector paraestatal.
7. En el año de 1986 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufrió algunas reformas, las más importantes se refirieron al sector paraestatal, y como consecuencia de estas reformas, meses después en el mismo año se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento jurídico que las reglamenta más ampliamente.

8. En el mes de enero de 1990 aparece el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que auxilia enormemente a la Ley en el tratamiento de este sector.
9. El desarrollo del sector paraestatal se ha dado sobretodo a nivel federal aun cuando puede aparecer también a nivel estatal y municipal. Es importante que las entidades federativas y los municipios se auxilien de las entidades paraestatales para su desarrollo y fortalecimiento, de acuerdo con sus posibilidades y necesidades individuales.
10. En el sector paraestatal, como en todo el país, se están llevando a cabo trascendentales cambios para estar de acuerdo con la dinámica mundial.
11. El cambio en el sector paraestatal ha disminuido el tamaño de éste pero no su fuerza e importancia, por el contrario, el gobierno federal busca su óptimo funcionamiento aplicado a áreas importantes y específicas: abarcar totalmente a las áreas estratégicas, abarcar parcialmente a las áreas prioritarias y - atender necesidades sociales en ciertos casos.

B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S. A. Tercera Edición (reformada hasta mayo de 1986) México, 1986.
2. Acosta Romero, Miguel y Garza Campos, Laura Esther de la. Derecho Laboral Bancario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
3. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1986.
4. Arellano García, Carlos. Práctica Jurídica. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición. México, 1984.
5. Barestein, Jorge. La Gestión de las Empresas Públicas en México. Editorial CIDE. Primera Edición. México, 1983.
6. Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso, Teoría y Práctica. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1980.
7. Briseño Sirra, Humberto. La Empresa Estatal en México. Publicaciones del Real Colegio de España. Dos Tomos. España, 1970.
8. Carpizo Mac Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.
9. Carpizo Mac Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1983.
10. Caso, Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1988.
11. Comisión Permanente de la Convención Bancaria. Editorial Cultura (Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1924.

12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México. 1985
13. Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida Económica. Editorial Hermes. México, 1955.
14. Debate sobre Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, S.A. México, 1986.
15. Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Primera Edición. Colección Ideas. Técnicas. Autores. Tomo A-F. México, 1986-1988.
16. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
17. Enciclopedia de México. Edición de la Secretaría de Educación Pública. Edición Especial, 1987. Tomo II. México, 1987.
18. Espino G. Alma y Schvarz S. Ana. La Banca Nacionalizada. Editorial Mex-Sur. Universidad Autónoma de Puebla. México, 1983.
19. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Hnos. S.A. Vigésima Quinta Edición. México, 1986.
20. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas, S.A. Tercera Edición. Dos Tomos. Madrid, España, 1982.
21. Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Dos Tomos. México, 1962.

22. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Trigésima Sexta Edición. México, 1984.
23. Hanson A. H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978.
24. Herrejón Silva, Hermilo. Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas, S.A. Primera Edición. México, 1988.
25. La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1985.
26. López Portillo, José. Filosofía Política de José López Portillo. Edición de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.
27. Madrid Hurtado, Miguel de la,. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
28. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México.
29. Olivera Toro, Jorge. El Sector Paraestatal. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
30. Ortega Lomelín, Roberto. Nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1987.
31. Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Nacional, S.A. México, 1952.
32. Pereznieto Castro, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1952.

33. Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Décima Segunda Edición. México, 1984.
34. Rabasa, Emilio. La Organización Política de México. La Dictadura y la Constitución. Editorial América. Madrid, España.
35. Rios Elizondo, Roberto. Desconcentración Administrativa. El Caso de la Ciudad de México. Edición del Departamento del Distrito Federal. México, 1974.
36. Ruiz-Massieu, José Francisco. La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho Sobre México. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1980.
37. Ruiz-Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Editorial Limusa, S.A. Primera Edición. México, 1981.
38. Ruiz-Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1983.
39. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1965.
40. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. Dos Volúmenes. México, 1988.
41. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1985.
42. Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México, 1980.
43. Soldevilla García E. La Gestión de la Empresa Pública. Editorial Pirámide. Madrid, España.

44. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1963.
45. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición. México, 1985.
46. Villareal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Editorial Diana. Primera Edición. México, 1988.
47. Witker V., Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla, S.A. Primera Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1984.
48. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
49. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
50. Ley de las Entidades Paraestatales.^{Federal}
51. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
52. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
53. Ley Orgánica del Banco de México.
54. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
55. Código de Comercio.
56. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
57. Ley General de Sociedades Mercantiles.
58. Ley de Planeación.
59. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

60. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
61. Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito.
62. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
63. Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
64. Reglamento Interior del Banco de México.
65. Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada.
66. Reglas Generales Sobre la Suscripción, Tenencia y Circulación de los Certificados de Aportación Patrimonial de la Serie "B" de las Sociedades Nacionales de Crédito.

I N D I C E

Cáp.	Pág.
INTRODUCCION	1
I ANTECEDENTES SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO.	6
1. Instituciones Administrativas Anteriores.	6
2. La Constitución de 1917.	14
3. El Banco de México y otras Instituciones creadas en 1925.	20
4. Las Ultimas Instituciones Paraestatales:	30
4. 1 Función.	31
4. 2 Constitución y Desincorporación.	33
4. 3 Extinción.	34
4. 4 Disolución y Liquidación.	35
4. 5 Fusión.	37
4. 6 Transferencia a las Entidades Federativas.	37
4. 7 Titulares de las Entidades Paraestatales.	38
4. 8 Organismo de Gobierno.	39
4. 9 Operación de las Entidades Paraestatales.	42
4.10 Anteproyecto de Presupuestos.	43
4.11 Programa Financiero.	43
4.12 Precios y Tarifas.	44
4.13 Vigilancia, Control y Evaluación de las Entidades Paraestatales.	45
II. EL REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL EN NUESTRA LEGISLACION.	51
1. El Régimen Constitucional, Artículo 90 y Otros.	51
2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	55
3. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	58

Cáp.		Pág.
4.	El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	64
5.	Otras Leyes.	66
III	CLASIFICACION Y ANALISIS DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SECTOR PARAESTATAL.	
1.	Organismos Descentralizados.	70
2.	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.	74
3.	Sociedades Nacionales de Crédito.	78
4.	Otro Tipo de Sociedades.	90
5.	Fideicomisos.	93
IV	EL SECTOR PARAESTATAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LOS MUNICIPIOS.	106
1.	Antecedentes.	106
2.	El Artículo 115 Constitucional y la Autonomía Municipal.	107
3.	Planeación e Instrumentos de la Descentralización Administrativa.	109
4.	El Debate Sobre Entidades Paraestatales de 1986.	110
	CONCLUSIONES.	114
	BIBLIOGRAFIA.	116