

308909
SP
Zeje.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA



FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A U.N.A.M.

“LA SOCIEDAD ANONIMA DE
PARTICIPACION ESTATAL
MAYORITARIA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

MAURICIO ARTURO TINOCO JARAMILLO

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. FRANCISCO X. MANZANERO ESCUTIA

MEXICO, D. F.,

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 D I C E

INTRODUCCION.....	I
I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS SISTEMAS ECONOMICOS PREPONDERANTES.....	1
I.1. Economía Privada o Régimen de Libre Empresa.....	3
I.1.1. Conformación del Sistema de Libre Mercado.....	5
I.1.2. Ideología del Sistema de Libre Mercado.....	7
I.1.3. Participación del Estado en el Sistema de Libre Mercado.....	10
I.1.4. Reflexiones sobre el Liberalismo Económico.....	11
I.2. Economía Pública o Socialista.....	16
I.2.1. Planificación Socialista.....	19
I.3. Economía Mixta o Intervencionista.....	23
I.3.1. Intervención Estatal y sus Etapas Evolutivas.....	25
I.3.2. Distintas Formas de Intervención Estatal.....	30
II. LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO Y LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.....	32
II.1. Antecedentes de la Economía Mixta en México.....	38
II.2. Marco Constitucional de la Economía Mixta en México.....	45
II.3. Reconocimiento Constitucional de la Participación de los Sectores Público, Social y Privado.....	50
II.4. Marco Constitucional de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	54
III. ASPECTOS GENERALES DE LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.....	56

III.1.	Breves comentarios sobre el nacimiento de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria en México.....	61
III.2.	Concepto de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	64
III.3.	Naturaleza Jurídica de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	72
III.4.	Campo de acción de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	81
III.5.	Aspectos Administrativos y Económicos de la Empresa de Participación Estatal.....	89
III.6.	Ventajas e inconvenientes de la utilización de la figura de la Sociedad Anónima para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	93
III.7.	El Estado como Accionista de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	99
IV.	REGULACION JURIDICA DE LA EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y CONTROLES A LOS QUE ESTAN SUJETAS.....	109
IV.1.	Breves antecedentes sobre el proceso evolutivo de la regulación de las sociedades de Participación Estatal Mayoritaria.....	112
IV.2.	Control actual de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria en el Derecho Administrativo Mexicano.....	124
IV.2.1.	Sistema de Control Centralizado.....	128
IV.2.2.	Sistema de Descentralización Sectorial.....	131
IV.3.	Programación de Actividades de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.....	141
IV.4.	Régimen de Supletoriedad aplicable a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	144
IV.5.	Autonomía de Gestión de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	146
IV.6.	Análisis sobre las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria constituídas como Sociedades Anónimas.....	160
IV.6.1.	Constitución de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.....	164
IV.6.2.	Organos de Gobierno de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria constituídas como Sociedades Anónimas.....	170
IV.6.2.1.	Asamblea General de Accionistas de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	170
IV.6.2.2.	Consejo de Administración de las Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria.....	174
IV.6.3.	Director General de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	195

IV.6.4.	Comisario en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	201
IV.7.	Desincorporación de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	206
IV.7.1.	Disolución y Liquidación de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	209
IV.7.2.	Venta de Acciones Propiedad de Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.....	215
CONCLUSIONES.....		221
BIBLIOGRAFIA.....		244

I T R O D U C C I O N

Desde el punto de vista económico, este fin de milenio no resulta nada halagador, en virtud de la recesión por la que atraviesa el mundo, misma que está causando serios problemas a los países desarrollados así como manteniendo, y en ocasiones profundizando, la dura situación económica en la que se encuentran las naciones subdesarrolladas, incluyéndose en estas últimas a los estados que formaban el bloque comunista de trágica extinción.

Ante tal situación, resulta evidente que los gobiernos del mundo se encuentren redefiniendo tanto sus políticas como sus sistemas económicos que, esperan, les permitan salir de las crisis en que se encuentran para, de esta manera, poder crecer y desarrollarse.

En este orden de ideas, parece ser que los países desarrollados se han dado cuenta de que no es posible mantener un sistema puro de libre mercado y que por lo tanto el Estado debe intervenir activamente en la economía, pero tratando de encontrar el punto medio que le permita reducir, y en lo posible extinguir, las injusticias que se originan en dicho sistema.

No obstante lo anterior, en las naciones menos desarrolladas se están adoptando políticas que son parte del más puro sistema de libre mercado y que seguramente aliviarán la carga que venían arrastrando sus respectivos Estados, pero que a la larga, de insistirse en las mismas, no harán más que profundizar las graves diferencias sociales e injusticias existentes.

Inmerso en la situación mundial, así como en los requerimientos y exigencias de nuestros acreedores, el Gobierno Mexicano ha implementado diversas políticas de tendencia liberal siendo una de ellas, la del Programa de Desincorporación de Entidades Paraestatales, en virtud del cual, según recientes declaraciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en los últimos cinco años han sido desinvertidas 251 empresas públicas, reportando al Gobierno ingresos por 22 mil millones de dólares. Asimismo, dicho funcionario manifestó que el redimensionamiento del Sector Público iniciado en 1982 ha permitido disminuir de 1,155 paraestatales a 209 en este momento.

En este sentido, nuestros gobernantes en reiteradas ocasiones han declarado que el proceso de disincorporación de empresas paraestatales ha tenido una profunda dimensión social y política y que el cambio, es una reacción a las grandes distorsiones ocasionadas por creer que el Estado podía convertirse en el actor único de las decisiones políticas, económicas y sociales; en un Estado propietario y sobrerregulador que impedía a las personas usar su iniciativa individual para mejorar sus condiciones de vida y alcanzar la prosperidad.

Por tanto, estoy de acuerdo con la política de desincorporación de empresas paraestatales seguida por nuestro gobierno, puesto que considero que salvo escasas excepciones, era evidente que dichas entidades se habían convertido en un refugio para recomendados, amigos, parientes, etc., de nuestros propios gobernantes; funcionarios todólogos especializados en brincar de chamba en chamba según fueran hundiendo, por méritos propios, las empresas que irracionalmente se les confiaban.

Sin embargo, es innegable que en nuestro país aún existen muchas áreas económicas que se encuentran muy lejos de estar desarrolladas y que por lo mismo, no llaman la atención de los inversionistas privados; es por esto, quizá, que nuestros gobernantes, a pesar de sus declaraciones, no han manifestado que exista la intención de que el Estado deje de participar en el ámbito paraestatal, sino por el contrario han emitido el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en el que si bien se prevé que habrán de ser desincorporadas las empresas que ya no realicen actividades estratégicas o prioritarias para la Nación, también se contempla la existencia de entidades competitivas y eficientes, fijando las actividades que deben ser realizadas para su consecución.

Atendiendo a todo lo expuesto, pienso que el Gobierno debe aprovechar la experiencia sufrida y en adelante, promover la constitución de empresas que, además de tener la Participación Estatal, cuenten con la participación efectiva de los sectores Privado o Social, ya que al menos en este momento existen campos en los que estos dos últimos sectores no participarán, si no es por la invitación expresa, activa y atractiva que les haga directamente el Estado.

Continuando con esta última idea, que el Estado tome la decisión de asociarse con personas físicas o morales, recurriendo principalmente a la figura de la Sociedad Anónima, me parece un tema muy interesante desde el punto de vista jurídico, por todos los aspectos doctrinales y legales que hay que tomar en cuenta, así como por los escollos que hay que salvar, para poder unir adecuada y eficientemente, la capacidad humana de personas pertenecientes a distintos sectores de la sociedad y los recursos públicos y privados, en búsqueda de un fin común que permite a unos atender áreas prioritarias en beneficio de la Nación y a otros, obtener recursos económicos que los satisfacen plena y particularmente.

Considero que el tema no ha sido tratado con detenimiento por la doctrina y que las leyes que han existido, así como las vigentes no han sabido instrumentar y regular adecuadamente a las denominadas "sociedades de Participación Estatal Mayoritaria". Es de particular importancia mencionar que el presente trabajo está enfocado, principalmente, al análisis de las sociedades anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, en virtud de que hasta ahora, el Estado ha recurrido a esta figura mercantil con mayor frecuencia.

En el primer capítulo, hago una breve referencia a los aspectos que me parecen más característicos y de mayor importancia de los sistemas económicos conocidos como de Economía Privada o Régimen de Libre Empresa; de Economía Pública o Socialista; y, de Economía Mixta o Intervencionista, tratando de determinar los motivos por los que surgen a nivel mundial los Estados de Economía Mixta, ya que es en éstos donde se presenta la Sociedad objeto del presente estudio.

En el segundo capítulo, muestro el marco jurídico de la Economía Mixta en México, así como el de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, la cual es instrumento fundamental del Estado para el cumplimiento de sus funciones, toda vez que en su calidad de Rector Económico tiene a su cargo, el manejo de las áreas estratégicas, así como la organización e impulso de las actividades prioritarias para el país.

En el tercer capítulo, estudio a la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria desde el punto de vista doctrinal, tratando de fijar su concepto; de determinar su naturaleza jurídica; de señalar su campo de acción; de delimitar sus aspectos administrativos y económicos; de acotar las ventajas e inconvenientes de la utilización de la figura de la Sociedad Anónima; así como de mostrar al Estado como accionista de las sociedades anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

En el cuarto y último capítulo, analizo a detalle, la regulación jurídica y los controles a los que ha estado y está sujeta, actualmente, la Sociedad de Participación Estatal Mayoritaria, destinando una buena parte del capítulo al análisis de la constitución; de los Organos de Gobierno; de los Comisarios; de la Desincorporación; de la Disolución y Liquidación; y de la Venta de Acciones de las sociedades anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS SISTEMAS ECONOMICOS PREPONDERANTES.

No se puede negar que la economía ha tenido una importancia decisiva desde la aparición del hombre en la vida social por lo que se comprendió rápidamente que el orden jurídico afecta el económico, toda vez que el sistema armónico de un sistema económico requiere de reglas de derecho que aseguren la apropiación y el uso de los factores de la producción, de los productos y de los servicios.

La economía cubre las zonas de mayor influencia de una sociedad y a ello se debe que el Estado Democrático recurra al Derecho para reglamentar las relaciones económicas, para definir la organización de la sociedad, del propio Estado y para crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de interés público dentro de un contexto de paz social.

Tres son los sistemas económicos que de alguna manera continúan rigiendo las sociedades de nuestro mundo. Podemos observar en el ámbito mundial que, atendiendo a sus fines, los distintos sistemas económicos pueden quedar clasificados como sigue:

- Economía Privada o Régimen de Libre Empresa.
- Economía Pública o Socialista.
- Economía Mixta o Intervencionista.

En los sistemas de Libre Empresa, la economía es una actividad natural que se auto regula por el mercado de precios, mismo que fija las retribuciones al capital y al trabajo; y también es un sistema en el que la libertad económica es absoluta.

En cambio, una de las principales características de los sistemas de Economía Pública o Socialista es la concentración del poder en el seno de un partido único que se encarga de planificar, en forma autoritaria, toda la economía del Estado, suprimiendo por lo tanto la libertad económica y con ello, la posibilidad de que empresas privadas participen en la economía.

El Sistema de Economía Mixta, además de permitir la libertad individual empresarial, prevé la necesidad de la intervención estatal en la economía, la cual comprende varios aspectos, siendo de particular interés para este trabajo, la

conurrencia del Estado y particulares en actividades empresariales, destinadas a satisfacer servicios públicos o bien, a fomentar y promover áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico.

I.1. Economía Privada o Régimen de Libre Empresa.

En este sistema, el Estado se limita a garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico permitiendo a los empresarios actuar a su libre antojo y conveniencia, de tal manera que la acción del poder público se ve limitada al principio clásico de la Economía Liberal que sostiene que "la economía progresa mejor sin la intervención del Estado".

Este sistema es conocido también como Economía de Mercado Capitalista y surgió en el siglo XVIII, logrando su consolidación plena en el siglo XIX y principios del XX al calor de la llamada Revolución Industrial.

"Los factores que determinan su gestación son:

1. Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra);

- 2. Apertura de los mercados internacionales;
- 3. Invenciones tecnológicas productivas;
- 4. Consolidación de la Propiedad Privada sobre los medios de producción;
- 5. División Social del Trabajo;
- 6. Desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad);
- 7. Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios, bancarios y de sociedades mercantiles;
- 8. Presencia de un Estado Abstencionista con limitadas tareas (custodias de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos);
- 9. La economía es una actividad natural auto regulada por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo;
- 10. La libertad económica es total tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo). (1)

1.- WITKER, Jorge. Derecho Económico. p.p. 25-26

I.1.1. Conformación del Sistema de Libre Mercado.

Desde el punto de vista jurídico, para que el Sistema de Libre Mercado funcione a la perfección se requieren dos derechos básicos:

- a) El Derecho de Propiedad sobre Bienes de Producción, mismo que, según los liberales, debe ser un derecho absoluto e ilimitado siendo el papel principal del Estado, velar cuidadosamente que nadie atente contra este derecho sagrado que, en sí mismo, está considerado como la piedra angular del llamado orden social.

- b) La Libertad Absoluta en el Campo Económico, es el segundo derecho básico para que se pueda dar el mencionado Sistema de Libre Mercado. Dicha libertad va en contra de las trabas de la Economía Medieval basada en las corporaciones y, por supuesto, también en contra de todas las intervenciones del Estado en la Economía. Asimismo, esta Libertad Absoluta comprende a su vez, una gama diversa de libertades como son (2):

2.- Cfr. SCHEIFLER AMEZAGA, Xavier. Historia del Pensamiento Económico. p. 199

- La Libertad de Competencia en donde cada quien debe tener la libertad de establecer la empresa o empresas que quiera así como para organizarlas según su propia conveniencia.

- La Libertad de Producción en la que cada quien debe poseer el libre albedrío para producir lo que quiera, en la cantidad que desee y de la calidad que determine, sin que el Estado o la ética puedan ponerle el menor obstáculo.

- La Libertad de Comercio con el objeto de lograr que todos los productos circulen libremente dentro del país, sin trabas ni aduanas interiores de ninguna índole y en donde además debe existir, plenamente, la libertad para la exportación e importación.

- La Libertad de Trabajo a fin de que cada quien tenga la libertad inviolable para elegir el oficio, el lugar o la empresa en la que desea trabajar sin que el Estado pueda inmiscuirse en los contratos que celebren el patrón y el obrero, pues de otra manera, se estaría violando su libertad de decisión laboral y, por otro lado, tampoco deben existir las asociaciones profesionales para que de esta manera la libertad de los contratantes esté plenamente salvaguardada.

- La Libertad de Mercado que, en resumen, es aquella en la cual los precios deben fijarse libremente en los distintos mercados según las fuerzas de la bien conocida ley de la oferta y la demanda.

- La Libertad de Consumo que otorga la posibilidad de que cada consumidor debe gozar de la más absoluta libertad para comprar lo que desee, en el momento que así lo quiera y en donde él lo prefiera.

I.1.2. Ideología del Sistema de Libre Mercado.

La filosofía de la cual emana este sistema es la que prevaleció en el siglo XVIII, misma que fue eminentemente racionalista e individualista y que se fundamentaba en la omnipotencia de la razón para dar la explicación última a todas las grandes interrogantes del hombre respecto al sentido de su vida, sobre la naturaleza, etc.

Por otra parte, los economistas concibieron la economía como algo sujeto a un orden natural realizado gracias al funcionamiento espontáneo de las leyes económicas.

Dentro de estas circunstancias, para los espiritualistas el orden natural era de origen divino mientras que para los materialistas y positivistas provenía de la naturaleza misma del hombre. Sin embargo, para unos y otros era necesario que la sociedad humana, en su actividad económica, se sujetara a este orden natural dejando jugar, libremente, a las leyes económicas.

La filosofía racionalista aplicada a la economía, concebía al hombre como al racionalista perfecto, capaz de calcular con precisión la satisfacción o insatisfacción que le producía cada uno de sus actos económicos, de tal forma que la regla de oro era obtener el mayor beneficio con el menor esfuerzo.

En este sentido, se concibe al consumidor como el hombre que determina con exactitud la satisfacción que le produce la compra de diferentes objetos o bien, la insatisfacción que le da la privación del dinero de que dispone.

Por contra, el productor es la persona que sabe calcular con suma exactitud los costos de cada uno de los bienes que genera y los beneficios que puede llegar a obtener y que, desde luego, espera conseguir.

También está la filosofía denominada individualista que contempla a la sociedad como la suma de los individuos que la componen, por lo que señala que cada individuo debe preocuparse únicamente de obtener su mayor beneficio ya que de esta forma, colabora, sin saberlo, al mayor bienestar de la comunidad; porque así como la sociedad no es otra cosa que el conjunto de los individuos que la constituyen; el interés general no es más que la suma de todos los intereses particulares.

Tomando en cuenta lo anterior, se afirma que los intereses de los diferentes grupos sociales no son antagónicos sino complementarios. Según esta filosofía, "la mano invisible", es decir, el Libre Mercado armoniza tales intereses, por lo que sólo los individuos aislados deben actuar en la economía para que el orden natural no se vea perturbado.

De acuerdo a lo expuesto, al Estado le corresponde velar cuidadosamente para que nadie, absolutamente nadie, viole o intente siquiera violar, la libertad de todos y cada uno de los agentes de la vida económica.(3)

3.- Ibid. p.p. 200-202

I.1.3 Participación del Estado en el Sistema de Libre Mercado.

Como ya se ha venido comentando, en este sistema el Estado no juega un papel activo en la economía; su presencia es, puramente, pasiva y consiste en cuidar que no se atente contra la libertad de ninguno de los agentes de la economía y que se dé cumplimiento a las obligaciones libremente contraídas así como velar por la exactitud de los pesos y medidas en los mercados, etc.

Por lo tanto el papel activo del Estado está en campos distintos como son la Defensa Nacional y la recta administración de la justicia. De tal manera que en el campo económico no tiene por qué ni para qué meterse cuando no sea única y exclusivamente con el fin de vigilar que no se perturbe el orden de la libertad, toda vez que la actividad económica es obra que pertenece solamente a los particulares.

Por consiguiente, el Estado, para lograr la solución de los problemas económicos y sociales, no puede ni debe hacer otra cosa que defender el derecho absoluto e ilimitado de la propiedad privada de tal forma que, el móvil del máximo

beneficio, en un ambiente de competencia absoluta y garantizada la libertad, permita que los particulares vayan resolviendo el problema económico de forma eficaz y duradera.(4)

I.1.4. Reflexiones sobre el Liberalismo Económico.

Adam Smith y Juan Bautista Sey estaban convencidos de que mediante el Sistema de Libre Mercado, la sociedad gozaría de un progreso constante e ininterrumpido afirmando que "la mano invisible" todo lo armoniza para que la humanidad alcance la mayor felicidad.

Por su parte Malthus, al igual que Ricardo y John Stuart Mill, creía que el progreso se hallaba inevitablemente bloqueado y fundamentaba su pesimismo en el hecho de la imposibilidad de que el alimento alcance a la población en su carrera, toda vez que la primera avanza a un ritmo aritmético mientras que la segunda lo hace en una progresión geométrica.

4.- Ibid. p. 203

Sin embargo, mientras Malthus y Ricardo continúan asegurando que el Liberalismo Económico es el único medio de conseguir que el mundo sea lo menos malo posible, John Stuart Mill sustituye "la mano invisible" de Adam Smith por la mano visible del Estado y, señala la necesidad de que éste intervenga para socializar la renta de la tierra y para reglamentar el derecho de herencia, al mismo tiempo que pide a los trabajadores que se agrupen en cooperativas de producción para liberarse de su condición miserable de proletarios. Con Stuart Mill el Liberalismo alcanza su máxima perfección como teoría pero desemboca en el Intervencionismo Estatal como doctrina.(5)

De acuerdo con todo lo anterior se pueden señalar las siguientes reflexiones:(6)

Soberanía del Consumidor: En el sistema en cuestión son los consumidores los que votan con sus pesos y centavos en favor de los artículos que gozan de sus preferencias.

El Sistema de Libre Mercado se basa en la plutocracia ya que, por decirlo así, cada consumidor puede votar de acuerdo al

5.- Ibid. p. 204

6.- Ibid. p. 221

dinero con que cuenta; por tanto es un sistema que confiere el poder de decisión a los ricos.

En este sentido, es un sistema al servicio de la demanda hecha por un pequeño sector con recursos, no de las necesidades de la gran población sin recursos suficientes, toda vez que la demanda añade a la necesidad, el respaldo del poder adquisitivo. Son inmensas las necesidades que no llegan a traducirse en demanda porque les falta el respaldo monetario. Por tanto, este sistema se ocupa únicamente de las necesidades de aquellos que pueden pagar y se desentienden de aquellas necesidades, por urgentes y graves que sean, de quienes carecen del apoyo del dinero.

En diversas ocasiones la demanda no es la que orienta a la producción, sino que la producción crea la demanda.

El régimen de competencia ideal propuesto por este sistema no ha existido nunca. En la realidad histórica, la competencia inicial, bastante cercana al ideal del sistema, fue suplantada por los monopolios, duopolios, oligopolios y competencia imperfecta.

Hay que hacer notar que la competencia es un factor muy ventajoso en la actividad económica, puesto que obliga a los productores a luchar sin descanso por mejorar la productividad y reducir los costos, pero la competencia sin freno y la pasividad del Estado en esta materia acabaron con la competencia que suponía el Sistema de Libre Mercado.

Por otra parte, este sistema no contempla el principio de la remuneración justa del trabajo, sólo existe el juego de la oferta y la demanda para determinar el salario. La cuestión del salario justo es ajena a este sistema.(7)

A pesar de las reflexiones apuntadas, este sistema tiene el gran mérito de haber puesto de relieve la importancia de las leyes económicas, de la libertad, de la competencia y del papel de la iniciativa privada en la economía.

Así, también, el Liberalismo Económico logra poner de manifiesto que toda política económica que no suponga un conocimiento profundo de las leyes económicas está condenada al fracaso, a pesar de toda la buena voluntad que puedan tener los que la dictan; puesto que la economía debe estar al servicio del hombre y no a la inversa.

La libertad, igualmente, es uno de los grandes y más importantes valores humanos. Por tanto, las libertades individuales y colectivas deben ser tan amplias como lo permita el bien común. Pero la libertad debe ser real y no meramente formal. Debe ser para todos y no para una minoría con recursos. El fundamento de la libertad no es la riqueza, sino la naturaleza del hombre; pero sin un mínimo de ingresos y de seguridad es una burla hablar de libertad.

La competencia es un aliciente extraordinario que obliga a los productores a la innovación (condición necesaria para el progreso); pero la competencia sin ninguna reglamentación significa su propia muerte.

La actividad económica corresponde en un principio a la iniciativa privada, sin embargo el papel del Estado es muy importante dentro del principio de subsidiariedad, toda vez que su ausencia en la economía produce una serie de males como el de la división abismal entre ricos y miserables, pues el Sistema de Libre Mercado no conoce otro principio para la remuneración que el de la relación entre la oferta y la demanda. Pero también hay que tener presente que la suplantación indebida de la iniciativa privada fomenta la

burocracia en lugar del espíritu empresarial y puede engendrar la tiranía y no favorecer la libertad. Por eso, el Estado debe intervenir para animar, estimular, suplir, coordinar e integrar la acción de la iniciativa privada; nunca para asfixiarla.

I.2. Economía Pública o Socialista.

Este sistema surge de la filosofía marxista-leninista en donde la economía es la base de la sociedad que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción, reemplazándola por la propiedad estatal y colectiva.

En el Sistema Socialista se pretende integrar a la sociedad, con todos sus medios de producción, dentro del Estado; presentándose como consecuencia lógica una confusión entre los fines de uno y otro. De acuerdo con lo anterior, una gran parte del sector privado se integra al sector público siendo uno de los postulados de carácter económico, la nacionalización de los medios de producción y de una gran parte de la propiedad privada.

El Lic. Jorge Witker señala como características de estos sistemas económicos, las siguientes:

1. Propiedad social sobre los medios de producción.
2. Planificación autoritaria en toda la economía.
3. Monopolio estatal del comercio exterior.
4. Rígido control de cambios.
5. Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de planificación y derecho económico).
6. Sistema político de partido único (no democrático).
7. Inexistencia de libertad económica (o de empresas)."(8)

"Ya desde 1837, Rodbertus había propuesto la sustitución de la libertad natural por un sistema de dirección por el Estado. Los estados son organismos históricos que se organizan ellos mismos y deben darse sus propias leyes y sus órganos; por consiguiente, las funciones de sus órganos tampoco se cumplirán por sí mismas, sino que los estados deben regularlas libremente, mantenerlas y desarrollarlas.

8.- WITKER, Jorge. Op. Cit. p.26

Wagner, por su parte, insiste en que el Estado podrá encargarse de una industria cuantas veces presente un carácter particular de permanencia en el tiempo o en el espacio; cuantas veces necesite una dirección uniforme o hasta única inclusive; y corriera, no por esta razón, el peligro de llegar a convertirse en un monopolio en manos de los particulares; cuantas veces, en fin, responda a una necesidad muy general sin que sea posible determinar la parte respectiva de las ventajas que cada consumidor recibirá de ella. A partir de esa época se repetirán los conceptos emitidos por Lenin en el primer cuarto de este siglo: "El Socialismo se muestra en todas las ventajas del capitalismo contemporáneo".(9)

El Socialismo marxista se expandió a finales del siglo XIX en Europa. A diferencia de otras corrientes socialistas y anarquistas, el marxismo proclamó ser una doctrina científica. Tal como afirma Kolakowki, sus propagadores consiguieron convencerse solos de que habían descubierto una genuina tecnología de apocalipsis, un dispositivo técnico para abrir la puerta del paraíso. Por eso, Lenin decía que el marxismo es todopoderoso porque es exacto.

La utopía revolucionaria conquistó su primera victoria en

Rusia. El Socialismo científico se convirtió en ideología de Estado; la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (U.R.S.S.), en la patria socialista.(10)

I.2.1. Planificación Socialista.

Quizá la característica primordial de este sistema sea la planificación centralizada, misma que inicialmente utilizó medidas directas de aplicación compulsiva.

Engels hacía referencia a la producción socializada según un plan establecido previamente, la cual, afirmaba, sustituiría a la anárquica producción capitalista y en el Anti-Duhring habla de anarquía de producción social destinada a ser sustituida por una organización consciente sobre una base planificada.

En el Capital, Marx hace alguna ulterior alusión a la misma idea, pero sin desarrollar de manera importante, cuando sostiene que la futura sociedad deberá estar organizada como una asociación consciente y sistemática, en la cual los

10.- SANCHEZ SUSARREY, Jaime. Revista Vuelta. Abril de 1992, No. 185, p.p. 46-47

productores regularán su producción de acuerdo con un plan previamente elaborado, encontrándose bajo el consciente y preorganizado control de la sociedad, la cual establecerá una relación entre las cantidades de tiempo-trabajo social empleado en la producción de ciertas mercancías y la importancia de la demanda de éstas ejercida por la sociedad.

En el Sistema de Economía Pública o Socialista, la planificación es una actividad colectiva por medio de la cual los trabajadores determinan, por una parte y de manera ordenada, un informe de las leyes económicas objetivas así como las propiedades del desarrollo social y los fines para alcanzar el dominio de la producción y asegurar, por otra parte, la realización de estos objetivos en las mejores condiciones posibles.

La Planificación Socialista exige que las decisiones económicas fundamentales se apoyen en definitiva en los trabajadores. La Planificación Socialista no es posible mas que en una estructura social de trabajadores, sin explotadores, ni parásitos sociales. Los principales medios de producción y de cambio deben estar en manos de la sociedad y, finalmente, la existencia de una estructura institucional que permita a los trabajadores participar activamente en la elaboración y realización de los planes económicos así como permitir una libre circulación de sugerencias, proposiciones

y críticas.

De esta manera, el Socialismo en su principal representante hasta hace muy poco tiempo, la Unión Soviética, demandaba severa observancia de una norma única en la producción y la distribución de los productos, sobre la base de una total organización planificada por el Estado. Los economistas de este sistema pensaban que la economía socialista por basarse en un plan, se hallaba a salvo de la crisis, el paro y las conmociones económicas.

"En el sistema de Dirección y Planificación de la Economía, empleado en Cuba, se dispone de todo el aparato económico nacional, que pretende incorporar elementos de cambio; a través de éstos resultará factible la adaptación de las cambiantes circunstancias macroeconómicas. La dirección de la economía se lleva a cabo mediante la Asamblea Nacional del Poder Popular, su Consejo de Estado y el gobierno que designa la mencionada Asamblea; éste último se integra por el Consejo de Ministros y un Comité Ejecutivo. La Junta Central de Planificación es el vértice de la pirámide de dirección y planificación de la economía nacional.

"La junta determina, siguiendo las directivas gubernamentales, los objetivos específicos y las metas que deben alcanzarse en las distintas producciones ramales. El aparato de planificación y control también se disemina en

provincias, municipios y en las mismas empresas.

"Así, para el seguimiento de los programas, así como para su debido control, existe un amplio conjunto de indicadores de planificación en cada eslabón de la economía: de carácter global ramal e institucional."(11)

De cualquier forma, las corrientes socialistas, en todas sus variantes han dejado de creer en la posibilidad de una economía sin mercado y en la preferencia y capacidad de una economía planeada centralmente por el Estado, del tipo de la que se desarrolló en la U.R.S.S. Algunos, nunca creyeron en ella, pero aun quienes sí lo creyeron, ya no lo hacen. Desde la década de los 50's todos los estados comunistas intentaron dar mayor flexibilidad a sus economías centrales, tratando esencialmente de introducir elementos de mercado en ellas. No era que quisieran una economía estalinista sino que no sabían cómo mejorarla. No puede negarse, sin embargo, que los socialistas del pasado, incluido el propio Marx, soñaban con una economía que excluyera al mercado completamente; quizá hasta una sociedad comunista no monetaria: lo hicieron, pero ese sueño no fue mas que eso, un sueño que ya no pudo sostenerse más y despertó a la realidad económica imperante

en el mundo actual. (12)

Pese a todo lo anterior, es innegable que el socialismo real en Cuba y el de la China comunista aún están en pié y no les faltan defensores como tampoco, obviamente, detractores. En torno al régimen de Fidel Castro existe la convicción de que no debe hacerse ninguna concesión (elecciones libres) hasta que no cese el bloqueo económico de los Estados Unidos de Norteamérica. Palabras más palabras menos pero en ese sentido se expresó Gabriel García Márquez -literato mundialmente reconocido- durante el Coloquio de Invierno realizado en nuestro país. Pablo González Casanova va aún más lejos: "tal vez desde Montesquieu no se ha pensado en un equilibrio de poderes, soberanías y autonomías populares y democráticas tan eficiente y posible como el cubano". Desde su perspectiva, Cuba no es un sistema totalitario sino que es cada vez más democrática.

I.3. Economía Mixta o Intervencionista.

Este sistema surge en los años treintas, ante la crisis de las economías de libre empresa, encontrando su principal

12.- HOBBSBAWN, Eric J. Revista Cemos Memoria. No. 41. Abril 1992. p.39

sustento en las teorías de John Maynard Keynes que en su libro "Teoría general de la ocupación del interés y del dinero" señala que el Estado debe estar siempre listo para llenar con la inversión pública, el hueco que deje la inversión privada al contraerse. Además, añade, que hay que gastar más sin que importe el déficit y así provocar la expansión de la economía.

Alvin H. Hasen, partidario de Keynes, precisa el sentido de la teoría al mencionar que el Estado sí debería gastar más en caso necesario pero gastar bien y con tino, es decir, en cosas productivamente útiles y sin despilfarros.(13)

Respecto del surgimiento de este sistema, el Lic. Andrés Serra Rojas comenta que "en un principio y de una manera exclusiva, dominó la idea de la empresa privada la que fue gobernada por los principios del liberalismo del siglo XIX. Más tarde la empresa privada se liga al auge del capitalismo de tendencia monopolizadora, hasta que, finalmente, en el segundo cuarto de este siglo, el Estado comienza a ejercer una influencia mayor sobre las empresas, hasta el advenimiento de la empresa pública. El Estado acaba por convertirse -entre indecisiones y vacilaciones- en promotor de una economía dirigida que da paso a nuevas formas de

13.- Cfr. RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. p.p.23-24

intervención del Estado en el proceso de producción".(14)

Tomando en cuenta lo anterior, se puede afirmar, conjuntamente con lo que también dice al respecto el Lic. Jorge Witker que, por un lado a sistemas económicos liberales han correspondido sistemas jurídicos individualistas y privatistas y por otro, a sistemas económicos socializados corresponden sistemas jurídicos administrativos y públicos. Dichos cambios han tenido como eje central el derecho de propiedad y sus consecuentes efectos jurídicos y económicos; finalmente, a sistemas económicos mixtos, corresponden sistemas jurídicos orgánicos e inorgánicos (coexistencia de derechos públicos y privados).(15)

I.3.1. Intervención Estatal y sus Etapas Evolutivas.

En la actualidad, a pesar del proceso de desincorporación seguido por nuestros gobernantes, el campo de la iniciativa privada continua dependiendo ampliamente de la acción del Estado; es difícil mencionar alguna actividad económica privada que no se encuentre regulada administrativamente.

14.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, p.696

15.- WITKER, Jorge. Op. Cit. p.6

Son ejemplo de intervencionismo estatal situaciones como la nacionalización de la tierra, el agua, el subsuelo, el espacio, el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, etc. así como también, el petróleo, la energía eléctrica, la energía nuclear, por mencionar algunos.

Esto es hoy más importante que nunca, puesto que en el caso particular de México, debe definirse la función e intervención del estado en la vida económica de nuestro país, ya que ante el Tratado de Libre Comercio se deberá contemplar, con la planeación adecuada, la ayuda que se deba brindar a comercios, industrias, empresas y otras actividades similares que requieran de la intervención del Estado para poder subsistir ante el acoso de los factores internos y externos y, en especial, de una economía mundial con una profunda crisis económica.

El Estado intervencionista ha pasado por tres etapas evolutivas que son: Estado prestador de servicios asistentes; Estado titular de servicios de carácter económico; y Estado creador de empresas económicas, de las cuales hacemos breve referencia a continuación:

a) "Entre las diversas razones que motivaron la intervención estatal en materia asistencial y social garantizando el derecho a la vida, salud, sanidad, educación beneficencia y desarrollo de la personalidad de lo administrado, se destaca principalmente con relación a la beneficencia, la secularización de las fundaciones religiosas que siguió a la Reforma, en los países protestantes y que constituyó el primer paso de la pérdida por parte de la iglesia de sus facultades para realizar estos cometidos. Lo mismo ocurrió posteriormente en los países católicos".(16)

Es de resaltarse el hecho de que, en la actualidad, el Estado proporciona servicios asistenciales a la colectividad a través de organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, que Viene operando con un déficit al parecer insuperable que inevitablemente obligará a nuestro gobierno a tomar medidas al respecto, las cuales esperemos sean en beneficio tanto de las personas que requieren sus servicios, como de los profesionistas y demás trabajadores que laboran en el mismo.

b) "La actualización del Estado como titular de servicios de

carácter económico se caracteriza principalmente por la posibilidad de su explotación económica. La conquista de este concepto por la ciencia administrativa no produjo ninguna distorsión del esquema fundamental de las relaciones entre el Estado y la economía por cuanto a consagrarse los primeros servicios públicos de carácter económico, se consideró la concesión de dichos servicios como algo circunstancial al sistema y no como uno más entre los posibles modos de gestión o como una posible contrapartida de la gestión directa."(17)

La concesión por el hecho de respetar la explotación del servicio, por parte de una empresa particular concesionaria, al mismo tiempo que favorece a la Administración concedente, constituye la solución más eficaz para la dificultad teórica que representa todo intento de atribuir a la Administración Pública estos servicios de carácter económico en un período en que el Estado liberal se encontraba en plena vigencia política.

Independientemente de la concesión, el Estado puede acudir a la reglamentación de alguna actividad en particular, no obstante que esté en manos de particulares.

c) La tercera etapa corresponde al Estado gestor de empresas

económicas, que vienen a ser una auténtica ruptura del sistema clásico de relaciones entre el Estado y la economía.

El que la Administración se declarara titular de determinados servicios económicos no representó, desde el punto de vista material, un cambio de importancia en el esquema funcional de la Administración Pública moderna. El cambio se dió en la realidad con la competencia estatal para gestionar directamente.

Respecto de esta etapa, el Lic. Garrido Valenzuela menciona que "la necesidad de suplir las inversiones privadas en países de escasa capitalización y la extensión cada vez mayor de las concepciones socialistas, como asimismo una serie de razones políticas y prácticas unidas al fenómeno que significó la gestión de empresas económicas por parte de la Administración, han dado como resultado el reemplazo de la reexpresión 'Servicio Público' en los casos en que ella tenga contenido económico, por la mucho más precisa de 'Empresa Pública'. En consecuencia el concepto de la Empresa Pública más que un concepto jurídico unitario constituye una categoría amplia que involucra varias formas posibles de actuación administrativa en el terreno industrial y mercantil".(18)

I.3.2. Distintas Formas de Intervención Estatal.

Antes de hablar sobre las distintas formas de intervención estatal, se considera prudente hacer notar que en el plano administrativo, el intervencionismo estatal se ha diversificado principalmente a través de tres actividades administrativas como son: la coacción; de fomento o estímulo; y de la prestación.

La actividad de coacción es aquella en la cual el Estado busca obtener una finalidad de interés público mediante la limitación de los particulares; la actividad de fomento o estímulo es la acción por parte del Estado, dirigida a promover y estimular actividades de carácter privado que tienen por objeto la satisfacción de necesidades públicas o que son consideraciones de utilidad general, debiendo tenerse muy presente el que no debe utilizarse la coacción; y la actividad de prestación es la destinada a satisfacer por sí misma una necesidad pública mediante órganos directos o indirectos creados por la propia Administración ya sean con exclusión o concurrencia de los particulares.

Ahora bien, en la economía mixta, el Estado da cumplimiento a

las actividades referidas mediante las formas de intervención que a continuación señalamos:

a) Intervención de Dirección o Rectora.- El Estado dirige la política económica a través de instrumentos directos como son: la política monetaria, fiscal, comercio exterior, etc.; así como también, utilizando instrumentos indirectos como pueden ser las políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica, tecnológica, etc.

b) Intervención Directa.- El Estado pasa a ser un sujeto mas que actúa y dirige las actividades económicas. Se puede decir que es una intervención estatal administrativa debido a que es por empresas públicas.

Hasta el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, en México el Estado va mucho más allá que en otras épocas, al introducirse en el campo de la economía como sujeto de dicha actividad tanto en el plano mercantil como industrial, llegando incluso en el caso de Estado empresario a someterse a las figuras jurídicas de Derecho Privado, aunque con excepciones administrativas que muchas veces llegan a ampliar en exceso la regulación de las empresas públicas, restándole la eficacia y funcionalidad que se pretende tengan al someterlas a la legislación privada.

II. LA ECONOMIA MIXTA EN MEXICO Y LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Con la Independencia de México, las ideas patrimonialistas de la soberanía y del Derecho de los Reyes impuesto por España comienza a perder fuerza. Precisamente la Independencia y la Constitución de 1857 terminan con la concepción patrimonialista de la soberanía y con el principio de los poderes monárquicos. La Constitución de 1824 y la de 1857 entregan a la República Mexicana la enorme herencia consistente en los valores de una Nación independiente, la división de poderes, la libertad y la dignidad de los mexicanos así como la limitación del Estado ante los gobernados. (19)

La historia nos demuestra que la quiebra del Estado demoliberal así como el surgimiento del Estado intervencionista, se debe fundamentalmente al hecho de que la vida de las modernas comunidades políticas se caracterizan por una mayor interdependencia social, que provoca la creación y crecimiento de importantes servicios públicos.

19.- FAYA VIESCA, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. p.p. 50-83

Cabe destacar que el que grandes masas hagan uso o no de estos servicios públicos, no es una cuestión que atañe al propio usuario sino a toda la sociedad; puesto que no hacer uso de estos servicios es, simplemente, renunciar a una parte importantísima de la vida social y al hacerlo, se incumplen con ello, los grandes valores de la justicia social y de la democracia económica.

Un Estado que además de ser de Derecho sea Social, debe tener como una de sus finalidades fundamentales la defensa de los grandes valores de la justicia social; así, sus acciones encuentran su real significado en una Administración Intervencionista que configura a la sociedad de acuerdo a una previa idea de la justicia.

La Rectoría del Estado nos muestra la decisión del Estado Mexicano de participar no solamente en el desarrollo social sino lo que es aún más importante, de participar decisivamente en la configuración de la sociedad mexicana a partir de una idea previa de la justicia social y de la calidad de los elementos del desarrollo nacional.

Como lo hemos comentado en el capítulo anterior, prácticamente la totalidad de las economías de mercado en Occidente funcionan y se desarrollan bajo un sistema de

Economía Mixta, pues en ninguno de los países de Occidente se da un modelo puro u ortodoxo de Economía de Mercado.

En el caso de México el régimen de Economía Mixta no sólo es una cuestión de hecho, sino que constituye un firme propósito de la Soberanía Nacional, propósito expresado en la Constitución Política.

Se puede imaginar un régimen en el que la iniciativa privada se autoregule o sea autosuficiente; sin embargo, debido a la situación por la que atraviesa la estructura económica nacional, no existe una sola actividad de esta índole que no tenga relación directa con el Estado o que se pueda sustraer de dicha política económica.

Comercios, industrias, bancos y, en general, empresas de cualquier otra actividad, no sólo requieren de la intervención del Estado sino que continuamente la demandan para poder subsistir ante el acoso y la presión de los factores internos y externos y en especial, de una economía mundial dominada por profundas e interminables crisis económicas.

La actividad del Estado se ha concretado en varios grupos, siendo el primero la reglamentación de la actividad privada; el segundo, el fomento, limitación y vigilancia de esa actividad; el tercero, la sustitución parcial o combinación de intereses entre el Estado y particulares (Economía Mixta); y, finalmente, el cuarto, la sustitución total de la actividad privada por el Estado.

En este sentido, el Lic. Jorge Witker se refiere a la intervención directa del Estado como "la intervención participativa de ejecución por la cual el Estado es un sujeto económico mas que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas a través de empresas públicas". (20)

Esta intervención puede ser (21):

- 1) Por participación en situación de competencia
- 2) Por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público.

20.- WITKER, Jorge. Op. Cit. p. 30

21.- Ibid. Cfr. p. 31

Asimismo, la intervención directa no es casual ni indicativa sino que de forma sistemática participa o sustituye a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes económicos.

Finalmente, la intervención directa estatal requiere de diversos modos de gestión pública que se clasifican en directos a través de la ejecución del propio Estado e indirectos, debido a la ejecución por terceros, siempre y cuando sea bajo la dirección y fiscalización del Estado.

La gestión pública directa puede ser, a su vez, centralizada mediante departamento administrativo, delegación de secretarías o ministerios, o descentralizada, por organismos descentralizados, fideicomisos públicos, sociedades anónimas estatales que cumplen con una gestión instrumental, generalmente, de tipo económico y bajo una directriz de la política económica del Estado.

Para los efectos del presente trabajo, no interesan, en absoluto, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, sociedades o asociaciones civiles, ni empresas de

participación estatal minoritaria; y si, en cambio, las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, a las que se ha calificado genérica y conjuntamente con las minoritarias como empresas públicas o de Economía Mixta.

No obstante esto último, es menester hacer notar que la doctrina administrativa (22) distingue a la Empresa Pública de la Empresa Semi-Pública. La primera tiene un régimen permanente, especial, intransferible y regulado por normas de Derecho Público; mientras que en la segunda, el Estado puede tener un interés patrimonial absoluto, pero sin el régimen especial o un interés mayoritario que la convierta en Empresa de Participación Estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hace referencia de empresas en que el Estado, organismos, instituciones o sociedades de Estado participen con el 100% de capital social, por lo que coincidimos con el Lic. Barrera Graf, quien señala que este tipo de empresas deben regirse por las disposiciones de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

22.- Cfr. BARRERA GRAF, Jorge. Las Sociedades en Derecho Mexicano. p. 300

Por otra parte, es innegable que el Derecho Administrativo ha aprovechado y utilizado del Derecho Privado la naturaleza de la empresa en general, misma que al trasladarse al campo del Derecho Público, ha sido la fuente de las confusiones que se han producido al crearse la Empresa Pública.

"Lo indicado en este caso sería que el Derecho Administrativo se apartara de este enfoque del problema y que construyera su propia y autónoma teoría de las actividades que se pretenden otorgar a la Empresa Pública, con entera independencia del Derecho Privado. Esto es todavía difícil porque los campos no se han delimitado lo suficiente para fijar un criterio definitivo en una materia que proviniendo de la actividad privada, se encuentra actualmente en transición entre dos diversos sectores, para aspirar finalmente a situarse en el Derecho Público". (23)

II.1. Antecedentes de la Economía Mixta en México.

Es posible encontrar antecedentes (24) sumamente específicos

23.- SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 706

24.- Cfr. DUEÑAS RUIZ, Jorge. Op. Cit. p. 115

de la intervención directa del Estado en la economía durante la época colonial; ejemplos de ello los encontramos en el Estanco del Tabaco, establecido por la Real Hacienda en la Ciudad de México y de la Nueva España el 27 de junio de 1765; en la Casa de Moneda, adscrita en 1762 a la Administración Real; en la Real Lotería de Nueva España de 1770 y en la Fábrica Real de Pólvora, que se estableció en 1780. En este tiempo se crean, también, el Banco de Avío de Minas, y el Banco de San Carlos en 1782.

"La intervención del Estado en la economía después de la Independencia se adaptó para responder a las nuevas necesidades impuestas por la época. En 1830 se crea el Banco de Avío, con la intención de desarrollar la industria textil, la cría del gusano de seda y su elaboración, así como el establecimiento de fábricas de papel. Posteriormente, en 1837, se fundó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre para solucionar la problemática que habían suscitado las emisiones previas de moneda de ese metal.

"A fines del siglo XIX el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios. Ya al inicio del presente siglo se estableció la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Durante el periodo del Porfiriato, el Estado alentó principalmente la inversión

del capital privado nacional y extranjero en la economía del país; fue en este periodo cuando se establecieron las primeras compañías ferrocarrileras y petroleras. En 1908, se fundó Ferrocarriles Nacionales de México, con el carácter de empresa privada, para explotar la fusión de dos empresas del ramo." (25)

El Lic. Jacinto Faya Viesca, cita en su libro "Rectoría del Estado y Economía Mixta" al Lic. Antonio Carrillo Flores, quien señala como el Gobierno Federal Mexicano debido a las necesidades sociales y políticas, se vio obligado a fines del siglo XIX y principios del XX, a intervenir en cuestiones económicas; al efecto, encontramos el Decreto del 4 de octubre de 1910 sobre la importación de maíz por cuenta del Gobierno con la finalidad de venderlo a un precio menor al costo y poner un tope al precio de ese grano. (26)

"Si bien la Constitución de 1857, de corte liberal, contenía ciertos preceptos relacionados con los monopolios y la expropiación previa indemnización, es a partir del triunfo del movimiento revolucionario, en 1917 cuando el Estado incrementa su participación en los procesos económicos nacionales." (27)

25.- Ibid. p.p. 115-116

26.- Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 84

27.- RUIZ DUEÑAS, Jorge. Op. Cit. p. 116

Al efecto nos encontramos con que el Lic. Carrillo Flores, en cita hecha por el Lic. Faya Viesca, sostiene que el Constituyente de 1917 eludió otorgar al Estado la tarea de promover el desarrollo económico nacional en virtud de que este Constituyente no tenía como propósito luchar contra los principios básicos del Liberalismo Económico, sino de sus excesos. (28)

Sin embargo, más que una Carta Magna puramente política, de derechos y libertades, la Constitución de 1917, alentó la participación del Estado en la economía del país, propiciándose con ello el nacimiento de instituciones destinadas a auxiliar al Gobierno Federal, en la atención de sus nuevas facultades.

"En 1933, el Presidente Avelardo L. Rodríguez estableció un Organó Técnico Consultivo del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos. En su régimen se crearon entidades de gran significado, tales como Petróleos Mexicanos, S.A. y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. En esta década el Estado canalizó su inversión hacia actividades

de fomento, con lo cual propició un marco adecuado para la actividad privada; ejemplos de este tipo de inversión fueron la creación de Nacional Financiera y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Hacia 1936, el Congreso aprobó la Ley de Expropiación, que daba al Gobierno el derecho de intervenir en grado ilimitado en la economía nacional."(29)

"Desde 1917 hasta 1934, no se pensaba en que la Nación pudiera explotar de manera directa el petróleo, las minas, las aguas y los demás recursos naturales, sino más bien, que en atención al artículo 27, lo propio es que la Nación regulara de manera adecuada el aprovechamiento de estos recursos. Por la célebre ejecutoria "Mercedes", la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió radicalmente la interpretación del Artículo 27 Constitucional al otorgarle a la Nación derechos sobre el petróleo. Por analogía, la Nación también tendría derechos sobre los demás recursos naturales. Un avance decisivo se logró con la reforma de 1939, que prohibió las concesiones a los particulares para explotar el petróleo y sus actividades conexas. Esta reforma llevó a que el Estado nacionalizara por completo la Industria del Petróleo."(30)

29.- RUIZ DUEÑAS, Jorge. Op. Cit. p. 116-117

30.- FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 88

"A partir de 1934 con la Ejecutoria "Mercedes", la interpretación constitucional fue de carácter extensiva, amplia y ya con decisivos contenidos doctrinales propios de un sistema de intervención administrativa en la economía."(31)

"En agosto de 1937, por decreto presidencial se creó la Comisión Federal de Electricidad como dependencia oficial, con el fin de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica."(32)

"Por otro lado, en el mismo año se creó la Comisión de Fomento Minero. En 1938 se da la expropiación del petróleo y la nacionalización de la Industria Petrolera en 1939."(33)

"Para Carrillo Flores, la idea de promover mediante una acción estatal deliberada y, especialmente, mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia, no apareció contemplada,

31.- Ibid. p. 89

32.- RUIZ DUEÑAS, Jorge. Op. Cit. p. 117

33.- FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 89

al menos de manera expresa y manifiesta, antes de la Reforma al Artículo 3o. constitucional, reforma promovida por el Presidente Manuel Avila Camacho, y promulgada en 1946, siendo Jaime Torres Bodet Secretario de Educación Pública. Para Carrillo Flores, lo que hoy conocemos como la idea de "proyecto nacional", no apareció en el texto original de la Constitución, sino que progresivamente se fue estructurando en las reformas posteriores y alcanza el rango de doctrina en 1946."(34)

De acuerdo a lo anterior, la creación de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, y la reforma al artículo 3o. constitucional de 1946, vienen pues, a constituir los reales antecedentes de nuestro actual sistema de Economía Mixta, y a sentar las bases doctrinarias para hacer posible la Rectoría del Estado Mexicano.(35)

"A partir del Presidente Adolfo López Mateos con la nacionalización de la Industria Eléctrica en 1960, y antes, con el Presidente Manuel Avila Camacho, con la compra de los Ferrocarriles Mexicanos Inter Océánicos y del Noroeste, se inicia una poderosa y permanente tendencia del Estado a intervenir directamente en la economía del país."(36)

34.- Ibid. p. 87

35.- Cfr. Ibid. p. 89

36.- Ibid. p. 90

II.2. Marco Constitucional de la Economía Mixta en México.

Diversos autores manifestaban que no existían en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultades expresas en materia de planeación para el Estado, sin embargo no se puede negar la rectoría del mismo, la cual por medio de las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se hizo explícita y conformó el proceso de planificación nacional.

Los artículos 25, 26 y 27 contemplan los conceptos de democracia, libertad, justicia, dignidad, seguridad, Soberanía Nacional; conceptos que se convierten en conceptos rectores del Ordenamiento Constitucional.

Por principio de cuentas el artículo 25 señala que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático..."(37)

37.- Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados

El mismo artículo 25 señala que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado"(38). Para efectos económicos, el Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, mismas que son: "acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía; y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".(39)

Por otra parte, nuestro gobierno produce y distribuye bienes y servicios a través de los tres sectores antes mencionados:

a) El Sector Público.- No existe una Norma que limite o prohíba determinadas actividades económicas que pudieran estar a cargo del Estado, por lo que cualquier interpretación

Unidos Mexicanos

38.- IBIDEM

39.- Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Nacionales.

en contrario sería una interpretación sin bases constitucionales.

La intervención administrativa en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación, no constituyen formas de socialización, sino cometidos esenciales del Estado Moderno.

Lo que sí es muy importante es vigilar que el Sector Público concorra al desarrollo nacional dentro de los límites más estrictos del interés social, el interés público, la Soberanía Nacional y la independencia económica, así como sujeto a bases y normas jurídicas que le den una eficiencia real y efectiva a sus actividades.(40)

b) Sector Privado.- Su actividad económica se lleva a cabo en un marco de libre empresa, de economía de mercado, sin más limitaciones que las prohibiciones y regulaciones establecidas por la leyes y los reglamentos administrativos. Como ya se ha mencionado, en la totalidad de las economías de mercado la Administración Pública interviene con el objeto de normar y regular las actividades económicas y de trabajo, a fin de procurar encuadrarlas dentro de la Ley, el orden

público, la moral, las buenas costumbres y el Derecho. (41)

El artículo 25 de nuestra Carta Magna menciona que "la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y que proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución." (42)

El precepto constitucional deja a la Ley la obligación de cumplir con esa protección, lo cual quiere decir que el Constituyente Permanente ha impuesto al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados la obligación constitucional de expedir la leyes necesarias, ya sean federales o locales, a fin de materializar y contemplar las técnicas de fomento y subvención que permitan dar cumplimiento a la garantía consignada en el último párrafo del artículo 25. En consecuencia, el particular puede ejercitar la garantía constitucional de fomento, a través de leyes federales y locales. El fomento es una creación de la soberanía popular expresada a través del Constituyente Permanente. De ahí que el Congreso de la Unión y, en cada caso particular, las Legislaturas Estatales están obligadas a

41.- Cfr. Ibid. p. 78

42.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 25

legislar, a crear mediante leyes generales, abstractas y coercibles, los dispositivos jurídicos que permitan a la autoridad administrativa estar en aptitud de intervenir administrativamente mediante la misma Ley o un Reglamento Administrativo, a operar los instrumentos y técnicas de fomento. (43)

c) Sector Social.- De acuerdo al artículo 25 de nuestra constitución política, este sector se encuentra integrado por "los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios." (44)

Es de importancia señalar que por el hecho de aparecer en la Constitución, no se confieren al Sector Social actividades que anteriormente tenía y que estaban en manos de particulares, por lo que se puede afirmar que no se han disminuido ni una sola de las actividades tradicionales de los particulares.

43.- Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p.79

44.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 25

De acuerdo a lo anterior, el artículo 25 en comentario también ordena que por medio de la Ley se establezcan los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del Sector Social, lo cual de ninguna manera implica que se esté disminuyendo o limitando alguna rama económica susceptible de ser explotada por los particulares, simplemente lo que se pretende obtener es el máximo cumplimiento de los fines de las instituciones sociales.(45)

II.3. Reconocimiento Constitucional de la Participación de los Sectores Público, Social y Privado.

El artículo 25 constitucional de manera expresa reconoce los tres grandes sectores que concurren en la economía nacional: el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado.(46)

La Constitución Mexicana ha querido consagrar una serie de libertades y derechos directamente relacionados con la libre iniciativa económica de los particulares. La razón es obvia: las bases de nuestra Economía Mixta son, precisamente, las

45.- FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 59

46.- Ibid. p.p. 96-104

mismas bases del modelo de Economía de Mercado.

No solamente la Constitución y la legislación ordinaria otorgan un trato preferente a las actividades de la iniciativa privada sino que además, de manera expresa, el artículo 25 constitucional vincula a los Poderes Públicos con el Sector Privado, obligándose aquéllos a impulsar a las empresas de este sector.

Ahora bien, esa gran preferencia que la Constitución y la legislación ordinaria otorgan a los particulares en materia económica, no es incondicional e irrestricta, la gran condición y limitante constitucional consiste en respetar el interés general, en cumplir lo ordenado por la Ley y en actuar con responsabilidad social.

Los artículos 25 y 28 constitucionales consagran expresamente el principio del interés general. Si bien es cierto que ni la Constitución ni la legislación ordinaria definen y precisan los elementos esenciales del interés general, es cierto que este principio está expresamente constitucionalizado, y que aún cuando no haya sido definido, sí se infiere y deduce su significado. El interés general no podrá ser otro que aquél que se avoque a la defensa de la Soberanía Nacional, a la protección de las mayorías y a la realización de los valores

de la justicia social.

Sin lugar a dudas, el interés general, principio constitucional expresamente consagrado, atempera y condiciona la libre iniciativa privada en materia económica.

No existe una antinomia entre la libre iniciativa económica y el interés general. De hecho, no lo existe en un gran número de economías capitalistas avanzadas, en las que existe una poderosa intervención del Estado en la economía general. Por ello, esta antinomia tiene que ser falsa en una Economía Mixta, en las que las bases de la Economía de Mercado se encuentran poderosamente condicionadas e influidas por valores de la justicia social.

Por su parte, nuestra Constitución expresamente consagra este principio pero además, alude a los conceptos de interés público e interés social. Prácticamente podemos, con absoluta seguridad, afirmar que el interés general se convierte en uno de los postulados cumbres no sólo de nuestro Constitucionalismo Social, sino también en uno de los postulados imprescindibles que legitiman y dan pleno sentido a la Rectoría del Estado.

La idea del interés general es un concepto dominante en los artículos 25 y 28. El legislador lo emplea en un sentido amplio. Uno de los elementos más poderosos, de mayor importancia constitucional, y de mayor fuerza política, social y económica de la Rectoría del Estado es, justamente, la legitimación constitucional por parte del Poder Público para planear la actividad económica nacional y para implementar medidas y mecanismos de regulación y fomento en las actividades económicas.

Otra trascendental dimensión jurídica del interés general es la subordinación a este concepto de la totalidad de las acciones por parte del Estado en las tareas de planeación, regulación y fomento de las actividades económicas de la Nación.

El interés general es parte fundamental del bien social, es elemento indispensable de la solidaridad social y, por tanto, del bien general de la sociedad. Es, pues, el interés general una actividad afirmativa, positiva, obligada para el Poder Público.

En suma, se trata de un principio constitucional que se considera parte esencial del bien colectivo y de los valores

esenciales a la vida social en su conjunto.

II.4. Marco constitucional de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 25 de nuestra Constitución, además de contemplar las bases de la Rectoría del Estado, así como las facultades conferidas a los sectores público, social y privado y la sujeción de los mismos al principio de legalidad, también contempla que el sector público "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo."(47)

Por su parte el artículo 28 Constitucional menciona en su párrafo sexto, que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, practique por sí o con los sectores social y privado."(48)

47.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 25.

48.- Ibid. Artículo 28

De acuerdo a lo previsto por los preceptos mencionados, consideramos que además de permitirse la intervención de los distintos sectores mencionados, en la vida económica del país, se confiere al Estado la facultad de asociarse con los sectores social y privado en la consecución y realización de actividades de carácter prioritario.

No obstante lo anterior, es de importancia resaltar que la coparticipación del sector público, con los sectores social o privado, podrá darse en las áreas prioritarias, toda vez que el párrafo cuarto del artículo 25 Constitucional señala que "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."(49)

En el siguiente capítulo se tratará el aspecto relativo al campo de acción de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, por lo que consideramos conveniente dejar pendiente, por ahora, el análisis de las áreas prioritarias.

49.- Ibid. Artículo 25

III. ASPECTOS GENERALES DE LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

El nacimiento de las sociedades de Participación Estatal se dió antes de que el Derecho o la ley intentaran sujetarlas a su regulación y esto se debió a que la empresa objeto de nuestro estudio, no es ningún proyecto premeditado sobre un sector económico determinado ni tampoco es el producto de unos cuantos juristas sino más bien, es el remedio surgido ante la necesidad.

Al respecto el Lic. Jacinto Faya Viesca comenta que "la creación de empresas públicas (fundamentalmente por decretos del Ejecutivo Federal y no por Leyes) no se tuvo contemplado en el texto original de la Constitución de 1917 como un instrumento ordinario o emergente de política económica. Más bien, fueron las propias circunstancias las que originaron que el Ejecutivo Federal creara determinadas empresas públicas, o bien que pasaran a la Administración Pública empresas de los particulares. No se puede expresar un juicio general sobre las empresas del sector público. Muchas de ellas surgieron por la incapacidad de sector privado que al

no poder sostener ciertas actividades económicas, el Gobierno Federal las tomaba bajo su directa responsabilidad con la finalidad de proteger cierta rama de la industria o, simplemente, mantener la planta de empleo."(50)

En este sentido, la Sociedad de Participación Estatal se dio a conocer en un principio en los municipios, provincias, cantones, etc. y no obstante que diversos autores señalaron su nacimiento después de la Primera Guerra Mundial, ahora es del consenso general que se encuentran bastantes ejemplos anteriores a 1914 e incluso, algunos en el siglo pasado, siendo digno de destacarse el hecho de que Bélgica se ostenta como cuna de dicha institución, situándola en el año 1884.

Así, ya desde esa época se aprecia una preferencia por la figura de la Sociedad Anónima aunque también es utilizada la Sociedad de Responsabilidad Limitada.

En este contexto, el Lic. César Lickens Gaxiola (51) señala la pobreza de los municipios por lo que la imposibilidad de satisfacer necesidades colectivas, originó que los entes públicos buscaran el capital privado y de esta manera es como

50.- FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p.90

51.- Cfr. LICKENS GAXIOLA, César. La Empresa de Participación Estatal Sociedades de Economía Mixta. p.p. 104-106

se fueron construyendo empresas en áreas tan diversas como servicios de transporte, luz y muchas otras más. Algunos países, desconfiados de entregar a instituciones privadas estos servicios, vieron en la Empresa de Participación Estatal un sistema que les garantizaba la agilidad del comercio e industria privada, con la cual se superaba al sistema burocrático, se reducía la participación e inversión pública y a la vez le permitía un control desde los puestos preponderantes de la organización; ventajas que, definitivamente, no se encontraban en otros sistemas ideados para la prestación de servicios públicos, tales como los organismos descentralizados, las concesiones, etc.

Asimismo, el Lic. Lickens Gaxiola (52) asegura que ésta dejó de ser exclusiva de los municipios, provincias y cantones, para pasar a cubrir otras funciones de gran importancia en las altas esferas administrativas en épocas tan críticas como la guerra del 14 en que tanto el Estado como los particulares, realizaron grandes inversiones para solventar las necesidades producidas por dicha conflagración, tales como materiales de guerra, alimentos, casas y medicamentos. Mejor ejemplo no se puede invocar que el de Alemania, nación que después de la Primera Guerra Mundial, requirió de la intervención pública en forma absoluta, por las penurias económicas que sufría y en general, para evitar el peligro de

52.- IBIDEM.

que capital extranjero se apoderara de la industria nacional.

Al término del conflicto armado, la Empresa de Participación Estatal amplió sus límites y se extendió ya no sólo a servicios públicos sino a empresas netamente mercantiles que redundaron en beneficios colectivos.

Nuestra figura comenzó siendo utilizada exclusivamente para la prestación de servicios públicos, pero posteriormente abarcó otras ramas, pudiendo afirmarse que en la actualidad son pocas las áreas del comercio y la industria en las que no puede intervenir una Empresa de Participación Estatal.

Con el objeto de hacer referencia, muy brevemente, a los antecedentes de la Empresa de Participación Estatal en América Latina, citamos al Lic. Raúl Bernardo Garrido Valenzuela, quien menciona que "dichas sociedades encuentran su más remoto antecedente en las llamadas Capitulaciones, verdaderos contratos que se realizaban entre los particulares y los Reyes de España con la finalidad de descubrir, conquistar y colonizar nuevos territorios, repartiéndose entre ambas partes los beneficios y pérdidas que ello irrogara." (53)

La creación de los primeros bancos en el siglo XVI, mediante la colaboración estatal tanto en la Constitución como en el funcionamiento y control, no constituye un antecedente de las sociedades de Economía Mixta sino hasta la época del proteccionismo y el régimen mercantilista donde encontramos empresas financiadas por capitales públicos y privados en una forma muy parecida a lo que constituyen dichas sociedades hoy en día.

De tal forma, el arrendamiento y venta de monopolios por parte del Estado, constituye una manifestación económica propia de esta época, obligándose -el que se lo adjudicaba- a pagar una cantidad determinada como precio y a entregar un porcentaje de los beneficios que obtuviere.

Con posterioridad, ya en el siglo XVII, nacen las compañías coloniales que buscan consolidar el dominio hispánico sobre las nacientes colonias americanas a través de la implantación de un sistema de acciones, que garantizaba todas las prerrogativas propias de una persona jurídica de Derecho Público.

En el siglo XIX se encuentran ya los primeros antecedentes de sociedades de Economía Mixta creadas por el Estado o surgidas a raíz de la vinculación de éste con una empresa de índole privada.(54)

III.1. Breves comentarios sobre el nacimiento de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria en México.

Antes de la revolución de 1910-1917 había sido tradición en nuestro país que la participación del Estado en áreas relacionadas con el fomento y la promoción del desarrollo se efectuara, fundamentalmente, a través de las dependencias centrales del gobierno.(55)

"Una de las primeras empresas de Participación Estatal fue la Compañía Terminal de Veracruz, S.A., constituida en el año 1906, para realizar un servicio unido de transporte de carga, entre las empresas ferrocarrileras asociadas con objeto de obtener costos de operación más ventajosos."(56)

54.- Cfr. Ibid. p.p. 66-70

55.- Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. p. 566

56.- LICKENS GAXIOLA, César. Op. Cit. pp. 89-90

Pero "fue básicamente a partir de 1925 que para cumplir algunas de sus funciones, el Estado Mexicano recurrió de manera importante a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas -por juzgarlas más adecuadamente- para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que determina o se ve forzado a participar directamente.

Por lo anterior, se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones, a las que formalmente se engloba dentro del término de "Administración Pública Paraestatal" fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano". (57)

"En la década de los treintas, el Estado canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaran un marco adecuado para la actividad privada.

"Ahora, conviene señalar que, como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha

57.- FAYA VIESCA, Jacinto, Op. Cit. Ibid.

sido más bien la excepción a la regla en nuestro país. Esta vía sólo se ha utilizado para adquirir las empresas petroleras y los ferrocarriles. La mayoría de las veces éste ha recurrido a la creación o a la compra de empresas del sector privado, nacionales y extranjeras, casi siempre con el propósito fundamental de asegurar el control de algunos sectores de la actividad económica considerados como estratégicos, de evitar los efectos perniciosos que el cierre de dichas empresas ocasionaría a la economía del país o simplemente por haber convertido las deudas que algunas empresas privadas tenían con el Gobierno Federal en ocasiones representativas de su capital.

"A partir de los años cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época.

"Ejemplo de este tipo de instituciones creadas, fortalecidas y consolidadas durante este período resultaría Altos Hornos de México, cuya constitución en 1942 fue promovida por Nacional Financiera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por un grupo de industriales particulares.

"El fortalecimiento de las instituciones financieras públicas obedeció, de igual forma, al propósito de apoyar decididamente al proceso de industrialización, tanto por vía del otorgamiento de crédito a plazos adecuados y a tasas de interés inferiores a las vigentes, como por medio de la promoción directa de empresas necesarias para lograr un desarrollo armónico, participación en capital de riesgo, rehabilitación de empresas, así como mediante la construcción de obras de infraestructura y la elaboración de productos o prestación de servicios con tarifas subvencionadas, lo que hizo posible el proceso de gestación y crecimiento importante de la actividad económica, pública y privada en su conjunto". (58)

III.2. Concepto de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

En virtud de que la palabra empresa tiene un carácter fundamentalmente económico y de que no existe, desde el punto de vista jurídico, un concepto definido sobre la misma, haremos breves referencias a la doctrina, con el objeto de tratar de obtener un concepto adecuado para la Empresa de

58.- CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio.
Las Empresas Públicas en México. p.p. 39-42

Participación Estatal.

El Lic. Garrido Valenzuela (59) comenta que al parecer la verdadera doctrina es aquella que considera que cada vez que un ente público se asocia con particulares, ya sea en forma de Sociedad Anónima o en cualquier otra que se traduzca en concurrencia de uno y otros, para configurar el capital y administrar dicho ente realizando objetivos de interés general, nos encontramos en presencia de una Sociedad de Economía Mixta.

El mismo autor señala, además, que la Empresa de Participación Estatal desde un punto de vista orgánico no puede ser considerada como un servicio público, por no reunir los requisitos que configuran a aquéllos, lo cual se entiende sin perjuicio de que el Estado o Municipio puedan atribuirle la satisfacción de una necesidad pública, con lo que tendría una personalidad jurídica de Derecho Público, rigiéndose por este Derecho en cuanto a su organización y funcionamiento, mientras que su régimen económico-financiero se somete al Derecho Privado. (60)

De acuerdo a lo anterior, el Lic. Garrido Valenzuela nos

59.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo. Op. Cit.

p.p. 68-70

60.- Cfr. IBIDEM.

comenta que "parece más lógico definirla como una sociedad comercial cuyo capital se forma por partes provenientes de personas naturales o jurídicas de Derecho Privado y del Estado u otras personas jurídicas de Derecho Publico, participando conjuntamente en la administración, en las utilidades y riesgos en su calidad de socios a prorrata de las cuotas de cada cual, teniendo como finalidad el interés general de los administrados"(61)

El Lic. Miguel Marienhoff apunta que la Sociedad de Economía Mixta es la formada por el Estado y particulares, para la explotación de actividades industriales o comerciales, servicios públicos de esa naturaleza u otra actividad de interés general, debiendo estar administrada por un organismo en el que estén representadas las dos categorías de socios.(62)

Concluye el Lic. Marienhoff que "los rasgos típicos y esenciales de estas entidades consisten: a) en la forma mixta de aporte de capital, por el Estado y los particulares; b) en que en la administración del ente intervienen ambas categorías de socios".(63)

61.- IBIDEM.

62.-Cfr. MARIENHOFF, Miguel S. Op. Cit. pp. 479-480

63.- IBIDEM

Tomando en cuenta los motivos y finalidades que determinan la creación y operación de la Empresa Pública, así como la relatividad de su autonomía de personalidad, de gestión patrimonial y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control al que está sujeta, el Lic. Sergio García Ramírez, menciona que es "una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujetan al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".(64)

Por su parte, el Lic. Miguel Acosta Romero comenta que "las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente Sociedad Mercantil entre el Estado, o sea, la Federación, alguna entidad federativa, o los municipios y los individuos particulares;

64.- CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México. p. 23.

hay quienes afirman que son aquellos en los cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común".(65)

Con el objeto de contar con mayores elementos para lograr el concepto de nuestra figura, consideramos necesario remitirnos a la definición de Empresa que nos dan los tratadistas del Derecho Mercantil.

Al efecto, el Lic. Mario Bauche Garciadiego, citando a Ferri, comenta que Empresa es una actividad económica, una actividad profesional y una actividad de organización y agrega que "siendo la empresa una actividad de organización ejercida profesionalmente, surge implícitamente la valuación normativa de la finalidad de lucro".(66)

Por otro lado, el Lic. Roberto Mantilla Molina nos dice que la negociación mercantil, tomándola como sinónimo de Empresa, es "el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con un propósito de lucro".(67)

65.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 319-320

66.- BAUCHE GARCIADIEGO, Mario. La Empresa. pp. 14-15

67.- MANTILLA MOLINA, Roberto. Op. Cit. p. 97

De igual forma, el Lic. Jorge Barrera Graf menciona que la empresa es una figura de índole económica, cuya naturaleza intrínseca escapa al derecho y agrega que por su carácter complejo y por la presencia en ella de elementos dispares, personales unos, objetivos o patrimoniales otros; la existencia de relaciones propias y exclusivas de ella, como la clientela, la propiedad comercial, la actividad intelectual y hasta moral del empresario, así como derechos de propiedad inmaterial (nombre comercial, patentes, marcas) y un régimen tuitivo propio que prohíbe y sanciona la competencia desleal y que establece límites a su concurrencia en el mercado, hace que la empresa sea imposible de definir desde el punto de vista jurídico. (68)

En consecuencia, el Lic. Barrera Graf concluye que la Empresa "consiste en el conjunto de personas y cosas organizadas por el titular, con el fin de realizar una actividad onerosa, generalmente lucrativa de producción o de intercambio de bienes o de servicios destinados al mercado". (69)

Asimismo, al referirse el Lic. Barrera Graf (70) a las

68.- Cfr. BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. p. 81.

69.- Ibid. p. 82

70.- Cfr. Ibid. p. 84

empresas que el Estado organiza y explota en forma exclusiva o en las que participa en su capital y administración en forma mayoritaria o minoritaria, señala que deben ser consideradas como mercantiles por las siguientes razones:

1.- Porque responden a la naturaleza, a la actividad y a la finalidad propias de la empresa mercantil (ejercer una actividad comercial o industrial en forma habitual o profesional, para ofrecer bienes y servicios al mercado).

2.- Porque los actos y las actividades que realizan se consideran como actos de comercio, y de carácter lucrativo entendiendo el concepto de lucro en sentido amplio, no sólo como beneficio del titular o del socio titular sino como plusvalor del costo total de la producción de la mercancía o del servicio, caso en el que se encuentran las empresas públicas.

3.- Porque están regidas por leyes federales.

Después de todo lo expuesto, podría presentarse como una contradicción el que las empresas de Participación Estatal, desde el punto de vista administrativo, tengan por objeto primordial la atención de áreas prioritarias, procurando bienes o servicios de interés nacional o satisfaciendo necesidades populares, mientras que desde el punto de vista mercantil, su finalidad primordial debe ser la de obtener un

lucro.

Al respecto, considero que ambas posturas no son contradictorias y coincido con el Lic. Barrera Graf cuando afirma que "no obsta dicho carácter mercantil, ni que en ocasiones el titular no sea comerciante, sujeto de Derecho Privado, sino que el Estado mismo o un órgano o agencia de éste, ni que muchas veces su constitución y funcionamiento deriven de leyes especiales, de naturaleza económica (Derecho Económico) o administrativa. Esto último, resulta indiferente respecto a negociaciones mercantiles tradicionales que, no obstante, se regulan por esa legislación especial. Que se rijan por la Constitución u otras leyes, o que su actividad constituya un monopolio de Estado no empece a su naturaleza comercial, porque a la actividad mercantil, y a la de las empresas es particular, no es esencial la libertad de comercio, ni el principio de la voluntad, que suelen faltar en las públicas; como tampoco es óbice para que, sobre normas o principios jusmercantilistas se les aplique su legislación especial, y que ella no sea mercantil. También es indiferente al carácter comercial que se considere su actividad como interés público, y que sus titulares y empleados se asimilen y estén regidos por los principios y las normas de responsabilidad de los servidores públicos. En definitiva, el comercio como actividad humana, tiene esta naturaleza pública, y su trabajo y sus actividades en el mercado deben

también considerarse como de carácter social público".(71)

Sólo cabe agregar a lo anterior, que las posturas en cuestión tampoco son contradictorias en virtud de que no existen disposiciones legales que limiten, por un lado, que una Sociedad Mercantil, sea pública o privada, tenga por objeto realizar acciones que beneficien los intereses nacionales o satisfagan necesidades populares y por otro, que prohíban que dichas empresas obtengan un lucro por la ejecución de su objeto social, algo que es perfectamente justificable si se toma en cuenta la inversión financiera que requiere para su constitución, permanencia y realización de su objeto.

III.3. Naturaleza Jurídica de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

La doctrina existente no ha logrado establecer una opinión uniforme respecto de la naturaleza jurídica de la Empresa de Participación Estatal. Sin embargo, consideramos importante hacer referencia a la opinión que sobre el particular nos brindan algunos tratadistas para después, proceder al análisis legislativo de este apartado, intentando llegar a una conclusión sobre el mismo.

71.- IBIDEM

El Lic. Raúl B. Garrido Valenzuela nos dice que algunos tratadistas han clasificado a la empresa en cuestión, desde el punto de vista jurídico, como una persona de Derecho Privado, en virtud de que la coparticipación de los sectores Público y Privado como socios, les otorga un carácter que prevalece sobre cualquier otro.

Asimismo, el Lic. Garrido señala que el basarse de manera exclusiva en la estructura económico-financiera de las Sociedades de Participación Estatal no es suficiente para sostener esa opinión. (72)

En virtud de lo anterior, y de la indefinición existente en la doctrina, el Lic. Garrido Valenzuela menciona que "habrá que prestar especial atención tanto al predominio que la administración ejerza en la constitución y dirección de la sociedad, como lo que tiene relación con la cuantía del aporte estatal. Por otro lado, el objeto perseguido al crear la sociedad de economía mixta es también de gran valor en este sentido ya que si la Ley ha establecido que realice determinado servicio público deberemos clasificarla como una

72.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo. Op. Cit. p. 75-

persona de Derecho Público sin tomar en cuenta para nada la finalidad comercial e industrial que pudiera tener, en cambio si la intervención del sector público se limita al aporte efectuado en una sociedad en donde también existen capitales privados, sin perseguir con ello la satisfacción de una necesidad pública, nos encontramos frente a una persona de derecho privado que a juicio de Fragalli; y otros autores constituyen las llamadas sociedades controladas".(73)

Por su parte, el Lic. Miguel S. Marienhoff señala que para algunos tratadistas, la Empresa objeto de estudio, debe ser considerada como persona de Derecho Privado o de Derecho Público, con base en el predominio que la Administración Pública ejerza en la constitución, administración y dirección de la empresa, así como por el porcentaje de acciones con que contribuya a la formación del capital social. Con base en esto se ha dicho que cuando el Estado es mero accionista de la sociedad tendrá el carácter de privado; en cambio, otros tratadistas afirman que aun cuando el Estado sea mayoritario y cualquiera que sea su participación en la administración de la sociedad, ésta no pierde su calidad de persona de Derecho Privado. Además, agrega que otra postura sostiene que si el presupuesto de la sociedad es aprobado por Ley o por la Administración Pública, la entidad es pública.(74)

73.- IBIDEM

74.- Cfr. MARIENHOFF, Miguel. Op. Cit. 488-491

En virtud de todo lo anterior, el Lic. Marienhoff menciona que para establecer la naturaleza jurídica de la sociedad en cuestión debe tomarse en cuenta el criterio existente para distinguir las personas jurídicas privadas de las personas jurídicas públicas.

En tal sentido las sociedades de Economía Mixta serán "públicas" si reúnen los siguientes requisitos:

a) Obligación del ente hacia el Estado de cumplir sus fines propios, que han de ser de "interés general", pero sin que sea necesario que coincidan en todo o en parte con los fines específicos del Estado.

b) Que la entidad tenga ciertas prerrogativas de poder público para determinar el carácter jurídico público o privado de la sociedad, esta potestad de imperio reviste particular importancia en los supuestos de que las actividades del ente sean de "interés general", pues entonces ambos datos se complementan, orientando francamente la solución hacia la "publicidad" del ente.

c) Que el control del Estado sobre la entidad sea constante. Este control "constante" es un síntoma revelador de la

importancia que el Estado le asigna a la actividad de la Sociedad de Economía Mixta.

d) La "creación" de la sociedad no es indispensable para que provenga exclusivamente del Estado y del grupo de socios integrado por personas particulares, lo que es tanto más comprensible en casos como estos, donde la existencia misma de la entidad responde a un "contrato" de sociedad.

Correlativamente, las sociedades de Economía Mixta que no reúnan los requisitos mencionados deben tenerse por "privadas".(75)

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, nos encontramos que el artículo 4o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala que "se reputan mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1o. de esta ley".(76)

El artículo 1o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles se refiere a las seis especies de sociedades mercantiles actualmente reconocidas por nuestro Derecho, que son: Sociedad en nombre Colectivo; Sociedad en Comandita Simple;

75.- IBIDEM.

76.- Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículo 4o.

Sociedad de Responsabilidad Limitada; Sociedad en Comandita por Acciones; Sociedad Cooperativa; y, Sociedad Anónima.

En primera instancia, con fundamento en el artículo 4o. en cuestión, podría afirmarse que todas las empresas de Participación Estatal constituidas como sociedades anónimas, que son la mayoría, o bajo cualquier otra figura de Sociedad Mercantil, tendrán precisamente esa naturaleza, siendo por tanto personas morales de Derecho Privado.

Sin embargo, no pueden ignorarse los ordenamientos jurídicos de carácter público que regulan de una manera preponderante a la empresa objeto de nuestro estudio.

Al efecto el artículo 28 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos remite al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece como empresas de Participación Estatal Mayoritaria las siguientes:

"I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

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 suscritos por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organó de Gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organó de Gobierno".(77)

Así, también, el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que junto con otras entidades, las empresas de Participación Estatal, componen la Administración Pública Paraestatal. Mientras que el artículo 10. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, menciona que esa ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de la entidades

77.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Artículo 46.

paraestatales de la Administración Pública Federal y a su vez el artículo 10. del Reglamento de esta última Ley, señala que tiene por objeto reglamentarla en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales, afirmaciones que son concretadas en diversos artículos de estos dos últimos ordenamientos.

Aunado a lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, determina en sus artículos 30 y 60. que las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, deberán tener por objeto las áreas prioritarias a que se refieren los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna. (78)

Por último, también es de mencionarse que la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 29 señala expresamente que "no tiene carácter de entidades de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito..." (79)

78.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículos 30 y 60.

79.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 29

En virtud de todo lo anterior, estamos de acuerdo con el Lic. Marienhoff y podemos concluir que debido al control administrativo que existe sobre las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, en cuanto a aspectos como su constitución, operación, funcionamiento y extinción, estas entidades son personas morales de Derecho Público, constituidas en la mayoría de los casos como sociedades anónimas con el objeto de tratar de lograr una operación eficaz, eficiente y productiva, no obstante dicho control para que estas entidades queden obligadas a acatar y cumplir con todas aquellas normas de Derecho Privado que les sean aplicables.

En relación con lo anterior, el artículo 31 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que "la organización, administración y vigilancia de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento". (80)

III.4. Campo de acción de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

El Lic. Jacinto Faya Viesca menciona que no todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal tienen como fin próximo o remoto la producción de bienes o servicios, aún cuando la magnitud de su presupuesto incide en la economía, señalando el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyas actividades se encuentran encaminadas a proteger la salud de sus derechohabientes. (81)

En ese sentido, coincido con la opinión del Lic. Faya Viesca sin embargo, considero prudente aclarar que figuras como el Instituto Mexicano del Seguro Social, no son objeto de nuestro estudio por no encontrarse constituidas como sociedades anónimas, lo cual no obsta para señalar que el artículo 5o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales contempla que el mencionado Instituto y los demás organismos de estructura análoga, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a sus leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la ley citada. (82)

En este contexto, el Lic. Faya agrega que "los fines de las empresas públicas pueden ubicarse en dos categorías: La 1a.,

81.- Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 553

82.- Ley Federal de Entidades Paraestatales. Artículo 5o.

la obtención de ingresos mediante la producción de bienes o la prestación de servicios socialmente útiles; la 2a., la consecución de intereses colectivos, sin que importe mucho la rentabilidad financiera".(83)

Por tal motivo, consideramos que la primera categoría es aplicable a nuestra figura, mientras que la segunda se refiere a entidades, precisamente, como el I.M.S.S.

El Lic. Miguel S. Marienhoff comenta que "las colectividades que determinan la formación de sociedades de economía mixta, generalmente se refieren a servicios públicos, industriales o comerciales, pero nada obsta para que se refieran a cualquier otra actividad, con tal de que ésta sea de 'interés general'. De lo contrario no se justificaría la participación del Estado"(84)

Aquí, de nueva cuenta concuerdo con la opinión del tratadista Marienhoff a la cual, sólo agregaría que si los servicios públicos o comerciales o cualquier otra actividad de "interés general", no persiguen una finalidad de lucro, como lo ha señalado el Lic. Faya, no sólo no se justificaría la

83.- FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. p. 553

84.- MARIENHOFF, Miguel S. Op. Cit. p.484

participación de personas privadas sino que, simplemente, no habría por falta de interés en el negocio.

Por su parte, el Lic. César Lickens Gaxiola dice, citando a Lowley, que este autor nos refiere a un punto de partida de carácter interno o subjetivo: "La Economía Mixta, aprovecha a la Iniciativa Privada, refrenada por el interés colectivo"(85)

El Lic. Lickens continúa citando a autores como Labberton, Griziotti y el mismo Lowley, diciendo que al parecer nuestra figura, desde el punto de vista jurídico administrativo, es aplicable en aquellos casos en que la obligación de velar por el interés general de una colectividad pública, se encuentra en su terreno de acción, un interés privado fuertemente fundado sobre un derecho, señalando que se puede dar para casos en que las colectividades públicas no puedan asumir la responsabilidad de una empresa.

De igual forma, el Lic. César Lickens cita a Marchant, quien dice que "cuando una empresa determinada exige una cierta aptitud, una ciencia y una experiencia, de que sólo una organización privada puede disponer es cuando las autoridades

85.- LICKENS GAXIOLA, César. Op. Cit. p.p. 117-119

pueden establecer el sistema mixto".(86)

Por último, el Lic. Lickens Gaxiola menciona, de manera crítica, que "como se hizo notar antes, la mayor parte de las críticas se fundan en errores muy posibles, eso sí, pero hay que decirlo también, muy humanos. Otro pecado notorio (y esto no es pretender criticar a la crítica) es el que reducen y forman unilaterales sus explicaciones al enfocar cada autor el problema desde el punto de vista de su especialidad. No hay que olvidar que la función del sistema de las Sociedades de Economía Mixta, tiene su campo en el Derecho Administrativo y en el de las Ciencias Económicas. Por su utilidad ha de apreciarse en relación con los problemas internos de la figura y así no se olvidará acoplar las normas mercantiles, a las necesidades que se deben llenar en la Empresa de Participación Estatal".(87)

Tomando en cuenta todo lo analizado y concluido en otros temas, considero que la función de las empresas de Participación Estatal no sólo tienen su campo en el Derecho Administrativo y en las Ciencias Económicas, como es innegable, sino que también lo tiene en el Derecho Mercantil, puesto que en su mayoría son sociedades anónimas o sociedades mercantiles de otro tipo, lo cual las hace quedar obligadas a

86.- IBIDEM.

87.- IBIDEM.

respetar y acatar la legislación privada aplicable que de ninguna manera, puede acoplarse a sus necesidades.

Desde el punto de vista mercantil el Lic. Joaquín Rodríguez Rodríguez señala que "los transportes terrestres, marítimos y aéreos, las grandes obras de canalización, la electrificación, las explotaciones mineras, los enormes conglomerados industriales y comerciales de nuestros días han sido organizados en forma de Sociedad Anónima. Y que ésta es la estructura ideal para esas tareas que requieren sumas enormes de capital. La construcción de un ferrocarril, de un canal, de una planta de automóviles, pongamos por caso no es asequible a una sola fortuna, y aunque lo fuera sería rarísimo que una persona arriesgase todo su patrimonio a la carta de un sólo negocio".(88)

Asimismo agrega que "la sociedad anónima ha surgido con el albor del capitalismo, con el que se ha desarrollado y alcanzado su máximo esplendor como un instrumento más potente en el campo de organización de las empresas".(89)

El Lic. Walter Frisch Philipp, menciona que "la importancia

88.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil. p.77

89.- IBIDEM.

de la sociedad anónima en diversos aspectos de la realidad es considerable por los motivos que se mencionan a continuación: Como resulta de los artículos 2695 del Código Civil para el Distrito Federal, 40. LSM, respectivamente, la forma de la sociedad anónima puede ser aplicada para perseguir cualquier finalidad u objeto, de lo cual se infiere que pueda utilizarse la sociedad anónima, en un amplio campo, tanto para lograr fines mercantiles como no mercantiles".(90)

Asimismo, el Lic. Walter Frisch señala que el Estado también utiliza la forma de la Sociedad Anónima en las actividades efectuadas para las empresas de Participación Estatal, como una forma de coadyuvar al desarrollo de la economía y que por tal motivo se ha planteado la necesidad de controlar la actividad desarrollada por la Sociedad Anónima, a fin de que tal forma mercantil no proporcione una falta de control en general previsto para el Estado. Agregando que, de igual manera, los doctrinarios del Derecho Constitucional han postulado nuevas formas de control de la actividad estatal revestida en forma mercantil, aspecto que analizaremos en el próximo capítulo.(91)

Ahora bien, desde el punto de vista legislativo nos

90.- FRISCH PHILIPP, Walter. La Sociedad Anónima Mexicana.
p. 23

91.- Cfr. Ibid. p. 24

encontramos con que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala en sus artículos 30 y 60. que las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, deberán tener por objeto las áreas prioritarias que se establezcan en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución Federal, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la producción de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, etc.

Por otra parte, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, establece criterios para delimitar la participación del Gobierno en las áreas prioritarias. Considerando como prioritarias las áreas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad por parte de los sectores Privado o Social para intervenir y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social. Así también considera prioritarias las actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico. (92)

92.- Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

Dicho Programa distingue entre las entidades de servicio institucional que se caracterizan por tener una clara función social y cuya eficacia y productividad no siempre es medible en términos de rentabilidad financiera, las cuales podrán desempeñarse distinguiendo su fin de los resultados de su operación; de las empresas públicas, que por los tipos de bienes que producen y los servicios que prestan deben sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado, para su mejor operación y utilidad social. (93)

Realmente no existe contradicción ni impedimento alguno para que una Empresa de Participación Estatal, constituida como Sociedad Anónima, tenga por objeto la producción de bienes o la prestación de servicios que satisfagan intereses nacionales y necesidades populares, siendo además plausible que nuestro Gobierno haya comenzado a preocuparse porque este tipo de empresas sean eficientes, ya que en esa medida podrán continuar desarrollando las áreas prioritarias en beneficio de la Nación.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la figura de la
93.- IBIDEM.

Sociedad Anónima, es por excelencia la manera más ágil, segura y eficaz de que distintos inversionistas, con un mismo fin común, logren su objetivo y obtengan, así, un beneficio; de ahí, nuestro interés en estudiar a la luz de la legislación vigente, el desarrollo y operación de la Empresa que nos ocupa.

III.5. Aspectos Administrativos y Económicos de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Independientemente de la situación económica por la que atraviesa México y en general, el mundo entero, es innegable que la actividad económica del Estado -hablando en términos genéricos- ha provocado transformaciones profundas en la vida económica.

De esta manera, resulta explicable que la mayoría de las administraciones públicas modernas hayan incursionado en el campo de la economía; tan es así que no nos extraña mirar al Estado ocuparse de ramas económicas vitales a la nación, estando debidamente regulada su actividad en los textos de las constituciones y en el caso de México, en el artículo 25 de nuestra Carta Magna que menciona "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea

integral, que fortalece la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución... Asimismo podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."(94)

A este respecto, el Lic. Alfonso Nava Negrete comenta que el Estado se ha convertido en empresario o en accionista y que como tal, realiza operaciones de comercio, invierte sus fondos en ramas industriales, produce y distribuye bienes, construye, arrienda, etc.; y, sin duda, en México era así, por lo menos hasta hace dos sexenios.

"Bajo este clima de numerosa y compleja actividad económica de los estados modernos, el Derecho ha sufrido cambios importantes. Entre otros, el precipitado binomio Derecho Público-Derecho Privado, ha perdido totalmente su solidez para dar paso a la gestación de un Derecho Económico del

Estado que por igual asocia normas jurídicas de las dos ramas tradicionales del Derecho Público y Privado.

"Precisamente el Estado-Empresario es quien rompe con aquellos moldes que por siglos lo ataron. Para ser empresario, el Estado tuvo y tiene que someterse a las normas jurídicas propias a toda empresa: Civiles y Mercantiles, o sea, el Derecho Privado el cual sometido a normas de diverso orden es el camino obligado para dar respuesta oportuna y adecuada a las exigencias actuales en que se colocan los países de mayor o menor desarrollo jurídico.

"Sin embargo, pienso que si bien es cierto que el Estado Empresario o socio utiliza las normas del tradicional Derecho Privado, también lo es que esa práctica ha dado origen a dos fenómenos cuyos alcances no se han recogido o pulsado en toda su extensión. Nos referimos, desde luego a la privatización de la actividad del Estado y a la publicación de la actividad de los particulares."(95)

En este sentido, el Lic. Jacinto Faya Viesca agrega que "una de las cuestiones de mayor sutileza jurídica estriba en la

95.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado. p.p. 161-162

ausencia de una esencial identidad entre la organización administrativa y el Derecho Administrativo. Comúnmente se piensa que las leyes relativas a la Administración Pública pertenecen al campo estricto del Derecho Administrativo...

"Muchas entidades paraestatales no se someten a los contenidos formales y materiales del Derecho Administrativo. El hecho que las entidades paraestatales posean personalidad jurídica y patrimonio propio no significa que su actividad esté revestida de imperio. La realidad nos demuestra que un gran número de estos entes se revisten de las formalidades y de los conceptos clásicos del Derecho Mercantil y del Derecho Civil, que corresponden al Derecho Privado.

"El hecho de que haya conciencia entre una serie de entes que crea el Estado con el Derecho Administrativo, puede perjudicar la propia estructura de la Administración Pública al no existir una identidad jurídica entre los elementos componentes de los órganos y los mandos que dan concurrencia a las actividades de la administración. Esta ausencia del Derecho Administrativo en grandes zonas de la Administración Pública viene a dejar un gran vacío que al final de cuentas lo ocupa el Derecho Privado. En definitiva, es de una importancia trascendente estudiar las formas jurídicas de relación entre la autoridad central y los entes

paraestatales. La naturaleza jurídica de estos dos tipos de organización es distinta, pero no obstante esto, es imprescindible unir en la cúspide los elementos de mando a fin de que el estado pueda actuar en un ámbito de legalidad y además de plena eficacia a sus múltiples órganos."(96)

En resumen, puedo afirmar, junto con el Lic. César Lickens, que:

1.- Las empresas de Participación Estatal tienen un contenido económico-administrativo que aprovecha en su estructura una forma jurídica privada como es la Sociedad Mercantil.

2.- Es supuesto necesario, las aportaciones económicas de los particulares y de las colectividades públicas al capital de la Empresa. (97)

III.6. Ventajas e inconvenientes de la utilización de la figura de la Sociedad Anónima para las empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Respecto de este punto, el Lic. Miguel Acosta Romero menciona

96.- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal.

p.p. 578-579

97.- Cfr. LICKENS GAXIOLA, César. Op. Cit. p.p. 48-49

que "se plantea el problema acerca de si deben funcionar conforme a las reglas de Derecho Mercantil vigente, o si como se observa en muchos casos, deben ajustarse a leyes especiales o a una ley general que se cree para ese tipo de sociedades, que regule las formas y las condiciones en que participaran los entes públicos en las mismas, la problemática de la valoración y los efectos que pueda tener la participación de tales entes públicos en la sociedad, fundamentalmente en su manejo y en algunos problemas como la no transmisibilidad de las acciones de que son titulares las corporaciones públicas y el relativo a quien debe tomar las decisiones, si la parte que corresponde a los entes públicos, o la que corresponde a los particulares".(98)

En relación con lo anterior, podemos decir que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula a nuestra figura en los aspectos señalados por el Lic. Acosta. Sin embargo, es de importancia aclarar que no sólo dicha Ley le es aplicable, sino que también la Ley General de Sociedades Mercantiles, por tratarse en su gran mayoría de sociedades anónimas. Sobre esto el artículo 31 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que "la organización, administración y vigilancia de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación

98.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo p. 312

aplicable, deberá sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento".(99)

En el último capítulo de este trabajo, trataremos de analizar a detalle la forma en que deben ser aplicados a nuestra Empresa, los ordenamientos públicos y privados, señalando en cada caso las contradicciones y problemas que le ocasionen la aplicación conjunta de esos ordenamientos, así como el resultado que de ello se obtenga para la operación eficaz, eficiente y productiva de la empresa.

Por otra parte, el Lic. César Lickens Gaxiola señala como ventajas e inconvenientes de ser utilizada la figura jurídica de la Sociedad, las siguientes:

"a) Ventajas.- facilidad en la fusión de los capitales privados y públicos; límites a la responsabilidad económica al monto de sus aportaciones; negociabilidad de parte o del total de sus acciones; los privilegios que se pueden pactar para las acciones; alivia al Estado de la gestión directa; evita la burocratización de los empleados, alienta la iniciativa de la Empresa Privada al funcionario estatal; infunde el dinamismo y movilidad de una buena gestión.

b) Inconvenientes.- puede encubrir aportaciones de capitales extranjeros y favorecer a funcionarios públicos; puede también otorgar más privilegios que a cualquiera otra Sociedad; el que no puedan ser quebradas; denota incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones; le quita uniformidad a la naturaleza del Estado; origina pugnas políticas; enfrenta al interes privado con el público que siempre han estado encontrados; el que el Estado se obligue moralmente a avalar estas empresas, pues va en ellas su prestigio; la mala fama que como comerciantes tienen las colectividades públicas y la poca confianza que hay en ellas".(100)

Respecto de los inconvenientes que señala el Lic. Lickens Gaxiola, en lo particular, no coincido con los siguientes:

- "Pueden encubrir aportaciones de capitales extranjeros", consideramos difícil que este supuesto se dé, en virtud de que en los términos del artículo 80. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Participación Estatal en las empresas que nos ocupan, está sujeta a la autorización que al efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto 100.- LICKENS GAXIOLA, César Op. Cit. p. 112-114

(ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Así también es de agregarse que la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento, entre otras cosas, amplian las facilidades para que inversionistas extranjeros acudan a nuestro país con sus capitales.

- "Puede también otorgar más privilegios que a cualquiera otra sociedad", este supuesto sería definitivamente un buen argumento para atraer el interés de los inversionistas privados y lograr su coinversión con el Estado. Sin embargo pensamos que lejos de que nuestra Empresa tenga más privilegios que una Sociedad Anónima cualquiera, está sujeta tanto a las normas privadas como a las públicas que le son aplicables, lo que puede llegar a incidir negativamente en la eficacia, eficiencia y productividad de la misma.

- "Denota incapacidad del Estado para cumplir sus funciones". Consideramos que el Estado busca la coinversión de los particulares con el objeto de impulsar y desarrollar áreas prioritarias que así lo requieran por encontrarse atendidas de manera deficiente por la Iniciativa Privada o por ser, de plano, inexistentes.

- "Le quita uniformidad a la naturaleza del Estado", de acuerdo a lo que señala el artículo 60. fracción I. de la Ley

General de Sociedades Mercantiles, las personas morales pueden ser socios de una Sociedad Mercantil, y al efecto el artículo 25 fracción I. del Código Civil para el Distrito Federal reconoce al Estado la calidad de persona moral. De tal manera, consideramos que la participación del Estado en la Empresa que nos ocupa, no le quita uniformidad a su naturaleza, además de que como señala el Lic. Joaquín Rodríguez Rodríguez, "los socios de sociedades mercantiles no son por esta circunstancia comerciantes, ya que es la sociedad la que tiene personalidad jurídica y en su nombre se realizan los actos de comercio. Por lo tanto los socios de sociedades colectivas... y de las demás previstas en la L.G.S.M. (sic) no tendrán la consideración de comerciantes, por esa sola circunstancia".(101)

- "Enfrenta al interés privado con el público que siempre han estado encontrados", en este punto también considero necesario mencionar, de nueva cuenta, lo ya comentado anteriormente, respecto de que el interés que representa la Administración Pública es el interés de cada individuo, lo que desvirtúa la existencia de esa pretendida oposición de intereses y por lo tanto, el interés público que no es más que el interés de cada uno de los individuos, comprende el interés de la otra con la cual parecía estar en pugna.

101.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil. p.29

Por otra parte, en términos generales estoy de acuerdo con las ventajas señaladas por el Lic. Lickens, sin embargo es de mencionarse que algunas de ellas sólo se dan en teoría, ya que como veremos en el último capítulo de este trabajo, la existencia de ordenamientos jurídicos confusos e incompletos, aplicables a la Empresa que nos ocupa, así como el excesivo control que la Administración Pública ejerce sobre la misma, ocasiona que no puedan ser concretadas ni en su propio beneficio como Entidad Paraestatal y Sociedad Mercantil, ni en el de sus accionistas.

III.7. El Estado como Accionista de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

Según cita que hace el Lic. Raúl Bernardo Garrido Valenzuela, para el tratadista argentino Bielsa, es absolutamente inconveniente e injustificable el Sistema de Economía Mixta, toda vez que en él se encuentran asociados el capital privado y el de una Entidad Pública que en el fondo es el Estado el cual, sin pretenderlo, aporta además su autoridad virtual y latente trayendo como consecuencia que el interés privado pase a gozar de una situación en extremo privilegiada.

Por lo demás, el Estado al actuar en esa forma, está

desnaturalizando sus atribuciones debido a que este ente público debe conservar siempre su carácter de tal, no disminuyéndolo ni siquiera con el pretexto de obtener una ventaja de índole material que bien puede lograr por otros medios sin necesidad de recurrir a las sociedades de Economía Mixta. (102)

En este sentido, el Lic. Raúl Bernardo Garrido Valenzuela señala que la crítica no es tan profunda " si se piensa que las sociedades de Economía Mixta gozan de personalidad jurídica propia y que por tanto sus miembros pueden actuar en un doble carácter, como socio y como tercero, no existiendo inconveniente para que el Estado actúe como poder público frente a una entidad en la cual participa como socio". (103)

De igual forma, el Lic. Garrido Valenzuela menciona que la crítica realizada en cuanto al aporte de la autoridad, efectuado por el Estado tampoco es válida "ya que está actuando como sujeto privado, lo cual trae como consecuencia que no exista comunicación de su calidad pública". (104)

Con el objeto de reafirmar esto último, considero prudente

102.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo. Op. Cit. p. 63

103.- Ibid. p. 64

104.- Ibid. pp. 64-65

agregar que cuando el Estado celebra contratos sujeto a Derecho Privado no deja su carácter de ente público ni transforma su voluntad sino que, simplemente, se autolimita en el ejercicio de su autoridad frente al particular, sin que su voluntad, ni su personalidad, se transformen. (105)

Según Bielsa, donde más claramente se ve el antagonismo existente entre los sectores Público y Privado es en la Sociedad de Economía Mixta, dedicada a la explotación de un servicio público, los cuales por esencia buscan satisfacer necesidades colectivas, mientras que las sociedades de este tipo en su forma pura y simple persiguen beneficios pecuniarios. (106)

Asimismo, Bielsa se pregunta "¿qué beneficios le aporta al Estado el formar parte de una Sociedad de Economía Mixta? Parece que no hay otro que su inconfesable incapacidad orgánica para realizar, él, directamente, la gestión del servicio público o la explotación de la riqueza o industria de que se trate..." (107)

-
- 105.- Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p. 66
106.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo Op Cit pp. 63-64
107.- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. pp. 482-483.

Por otro lado, Benjamín Villegas Bisavilbaso, partidario de Bielsa, afirma que las ventajas achacadas al Sistema de Economía Mixta no deben imputarse, exclusivamente, a las sociedades en cuestión sino que, por el contrario, deben señalarse como defectos propios del sistema político social en el cual el Estado desarrolla su actividad económica, concordando así con lo afirmado por otro tratadista, Julio Rodríguez, quien sostiene que la actividad estatal no puede desarrollarse con fines de carácter unilateral, ni enfrentarse a los entes privados en una lucha por la obtención del predominio económico, por cuanto no debe olvidarse que el Estado por ser tal ya lo tiene como una condición inherente a su naturaleza.

En realidad, según dichos tratadistas, debe buscarse una conciliación de ambas posiciones, a fin de lograr una acción conjunta que busque el progreso del país, logrando así un equilibrio funcional. Es decir, una fusión integral de voluntades que por la simple unión de capitales públicos y privados logre atraer como resultado, a través de las sociedades de Economía Mixta, la satisfacción de aquéllos principios tradicionalmente antagónicos. (108)

108.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo. Op. Cit. p. 64

"Sin embargo, esto último no nos parece tan efectivo ya que si consideramos que el interés que representa la Administración Pública es justamente el interés de cada individuo que compone el grupo social, vemos que no existe ese pretendido antagonismo entre ambos sectores y por consiguiente el interés público que a primera vista es el interés de una de las partes, integra al mismo tiempo el interés de la otra con la cual parecía estar en pugna..."(109)

El Lic. Marienhoff no comparte el escepticismo de Bielsa y estima que la generalidad de las veces la participación del Estado en las sociedades de Economía Mixta se realiza a título de "estimulo", para que los particulares participen o colaboren de las actividades que aparecen como económicamente riesgosas o sin aliciente y que, sin embargo, son convenientes para los intereses generales del país o para los de una de sus zonas.(110)

Concordando con lo anterior y refiriéndose expresamente a las empresas que nos ocupan, el Lic. Alfonso Nava Negrete menciona que "entre los motivos o razones que dan origen a su nacimiento y les imprimen modalidades, destacan:

109.- Ibid. p. 64

110.- MARIENHOFF, Miguel S. Op. Cit. p. 483

"a) Un medio de salvar del desastre financiero a empresas privadas cuyas actividades representan fuertes intereses económicos y cuya desaparición ocasionaría graves consecuencias a la economía nacional de nuestro país; es frecuente esta causa o motivo,

"b) Un medio de impulsar o desarrollar determinados sectores económicos deficientes en la Iniciativa Privada o inexistentes, con la respectiva ventaja económica".(111)

Por otra parte, Bielsa considerando a las sociedades de Economía Mixta desde un punto de vista mercantil, señala la carencia en ellas de un elemento inherente a toda sociedad y que se denomina "Afectio Societatis" (sic). Al respecto, el Lic. Garrido Valenzuela dice que no se debe olvidar que ordinariamente dichas sociedades utilizan la forma de anónima en la cual, por ser una Sociedad de Capital, no juega el factor de persona y no existe en consecuencia la "Afectio Societatis" (sic). (112)

En este mismo sentido, me resulta prudente hacer notar las

111.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Empresas Públicas y Sociedad Anónima de Estado. p. 184

112.- Cfr. GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo Op Cit. P. 65

siguientes consideraciones, toda vez que no comparto ninguna de las afirmaciones anteriores:

1.- Coincido con el Lic. Roberto Mantilla Molina en que por "la expresión latina 'Affectio Societatis' (sic) ha de entenderse como la existencia de una igualdad entre las partes, que las constituya en verdaderos socios. Pero cuando falta la 'Affectio Societatis' (sic) así entendida, cuando no todos los presuntos socios están colocados en el mismo plano, cuando unos mandan y otros obedecen, o unos se aventuran en el campo del comercio corriendo los consiguientes riesgos, a cambio de la posibilidad de ópimas (sic) ganancias, al paso de otros ni están expuestos a aquéllos ni tienen la posibilidad de éstas... entonces falta una verdadera comunidad de fines: unos pretenden realizar una hazaña económica, mientras otros se contentan con obtener una renta de su capital o una remuneración de su trabajo ". (113)

Conforme a esto, se puede ver que en las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el Gobierno Federal o las entidades paraestatales están en un plano de igualdad con los particulares, en cuanto a socios de dichas empresas y es innegable que ambas partes, al unir sus esfuerzos y durante todo el tiempo que dure el vínculo, tienen un fin común y la

vocación a las ganancias y a las pérdidas, puesto que en la medida en que obtengan unas u otras, podrá continuar o no con la realización de su fin común.

Si bien es cierto que las empresas de Participación Estatal Mayoritaria tienen por objeto las áreas prioritarias a que se refieren los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución Política, también lo es que lejos de contraponerse con los intereses de los particulares, se pueden complementar en la medida en que se unen sus capitales y esfuerzos para la explotación, aprovechamiento, desarrollo, fomento, etc., de determinados bienes o actividades. Así, además de darse la 'Affectio Societatis', pueden lograr sus particulares finalidades: el Estado, la obtención de beneficios generales; y los particulares, la obtención de ganancias económicas.

En la medida en que las empresas en cuestión logren una eficiente marcha, se obtendrán recursos económicos de importancia, por lo cual considero que no contraviene los intereses del Estado sino que, por el contrario, con ellos podrá continuar con su finalidad, manteniendo los beneficios generales obtenidos o, en su caso, destinándolos a otras áreas prioritarias que los requieran.

2.- La persona es elemento previo e indispensable para la existencia y continuidad de toda Sociedad Mercantil, aun para la Sociedad Anónima, pese a que el capital es factor preponderante en la misma no se puede concebir antes de las personas que unen sus voluntades y aportaciones para constituirlo.

"La finalidad de la sociedad estriba tanto en el propósito que se le fije, de carácter económico o de otra índole, para ser cumplido a través de la organización que le sea propia, y con los medios que los socios hayan aportado y que ella misma adquiera; como el interés común que los socios hayan tenido para constituirlo o para ingresar a ella posteriormente. Aquel concepto del fin o causa de la sociedad tienen en cuenta no sólo el mencionado propósito...sino su realización, a través de la actividad, del funcionamiento de la sociedad, etapa durante la cual, asimismo, se tratará de cumplir con el fin común de los socios.

"En esta materia debemos distinguir la finalidad común de la sociedad, de esa finalidad individual del socio al constituir y al ingresar a la sociedad; ese estado de ánimo continuo y permanente del socio de entrar y de permanecer dentro de la sociedad, que desde el Derecho Romano constituía la llamada 'Afectio Societatis'(sic). Esta relación es propia e

individual de cada socio; aquélla es, en cambio, general, común a ellos, de alcance ulterior y de rango más alto; aunque ambas, repito, están íntimamente vinculadas a través del funcionamiento y mediante la organización por la sociedad de los bienes, derechos y servicios aportados por los socios, que constituyen el medio e instrumento para cumplir con el fin social, y que están subordinados a éste".(114)

Con base en lo anterior, se concluye que en las sociedades en cuestión, el capital sirve como medio e instrumento para obtener el fin social, al cual también está subordinado.

Asimismo, es innegable que a pesar de que los socios estén subordinados a la realización del fin común, para que este último se obtenga, es absolutamente indispensable la existencia de la "Affectio Societatis" entre aquellos.

IV. REGULACION JURIDICA DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y CONTROLES A LOS QUE ESTAN SUJETAS.

En este cuarto y último capítulo analizaremos los distintos controles a que se encuentra sujeta la Empresa objeto del presente trabajo, estudiando las distintas leyes que la han regulado, incluyendo las actuales, con el objeto de determinar si en estos momentos la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria ya cuenta con la suficiente autonomía de gestión que le permita una operación eficiente y competitiva, acorde al momento que está viviendo.

Los Gobiernos de varios países en desarrollo, entre los que se contaba el mexicano hasta hace unos años, tomaron medidas concretas para establecer empresas de Participación Estatal, considerando en las mismas una participación conjunta en su capital, por parte del Estado y de inversionistas privados.

El Lic. Alejandro Carrillo Castro en su libro "Administración Pública Marco Internacional (1967-1987)", comenta que las empresas en cuestión suscitaron un creciente interés por las siguientes cuatro razones:

"a) La participación gubernamental mediante la suscripción de parte del capital social, pretende activar el espíritu empresarial local, creando un ambiente de confianza entre los inversionistas en las posibilidades de éxito, en las empresas de que se trate;

"b) El Gobierno quiere atraer inversiones privadas en empresas públicas para adquirir las técnicas de dirección propias de la empresa privada. De esta suerte los fines públicos, representados por las inversiones gubernamentales, pueden combinarse con la iniciativa de dirección privada;

"c) El Gobierno puede desear extender sus limitados recursos para inversión a un gran número de empresas suscribiendo su capital parcialmente y no en su totalidad;

"d) Cuando una empresa tiene que ser apoyada por razones de interés nacional pero no es probable que siga en el Sector Público mucho tiempo, el Gobierno puede querer que participe una inversión privada de forma conjunta para que con el tiempo pueda transferirse sin problemas toda la participación gubernamental". (115)

Si bien es cierto que México atraviesa por una no aceptada

"revolución económica neoliberal" y que entre otras cosas está procediendo a desincorporar a todas aquellas empresas públicas que no realicen actividades estratégicas o prioritarias para el país, también lo es que a la fecha nuestro Gobierno no ha determinado abiertamente que el Estado deje de coinvertir con la Iniciativa Privada.

No obstante lo anterior, la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria continúa estando sujeta a controles que pueden ser internos o externos; el primero lo efectúa la misma entidad a través de agentes y mecanismos insertos en su propia estructura; corresponde a un principio de vigilancia que toda institución lleva a cabo orgánicamente, no sólo prever desviaciones de cualquier naturaleza, sino que también sirve para realimentar la programación. El externo, se da desde fuera de la entidad y es, en consecuencia, el más nutrido extenso y abrumante.

En ocasiones se presentan mecanismos simultáneos que tienden a confundirse con la actividad de gestión efectuada en los Organos de Gobierno; en este caso, los representantes de dependencias centrales ejercen un control permanente.

El control también puede ser de orden político o propio, sin

embargo, ciertas presiones que en algunos ambientes políticos desplazan los órganos de tutela técnica y sectorial, pueden traducirse en controles políticos impropios; esto recae normalmente en los Organos de Gobierno y los administradores. Existe también el control de cumplimiento del orden jurídico que es un control de legalidad, al cual diversos autores se refieren como Control de Legitimidad. Los controles de gestión y méritos suelen dividirse en los de eficacia, relacionados con los objetivos, y los de eficiencia productiva y de eficiencia financiera, los cuales revisten métodos económicos financieros.

IV.1. Breves antecedentes sobre el proceso evolutivo de la regulación de las sociedades de Participación Estatal Mayoritaria.

Los doctores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (116), dividen el proceso evolutivo de la regulación de la Empresa Pública en dos períodos:

El Primer Período va de 1917 a 1976 y es considerado de normación no unitaria y a su vez comprende dos etapas: la primera, abarca de 1917 a 1947, en la que se presenta una regulación más bien implícita que se compuso de las

116.- Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio
Op. Cit. p.p. 175-202

disposiciones constitucionales postrevolucionarias, así como por leyes y reglamentos que no contemplaban una regulación específica sobre el control que nos ocupa. La segunda etapa comprende de 1947 a 1976, y presenta una regulación explícita, y se inicia con la expedición de la primera Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El Lic. Jorge Witker (117) señala que debido a la elevada inversión pública en distintos sectores de la economía y a la disminución del crédito, aunada a la necesidad de acudir a distintas fuentes de financiamiento, que no fueran del Estado, se produjo la necesidad de implementar una adecuada regulación del control de la Empresa Pública; el cual se inicia con la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

La Ley referida contempló el primer intento de definir legalmente a la Empresa de Participación Estatal y al efecto en su artículo 3o. señalaba que "para los efectos de esta Ley, son empresas de Participación Estatal aquéllas que

117.- Cfr. WITKER, Jorge. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. Relaciones y Controles de la Empresa Pública. p.p. 373-395

satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.

c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) Que por disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de Participación Estatal."(118)

118.- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Artículo 3o. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947 y abrogada por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966.

La Ley en cuestión, también encomendaba el control y vigilancia de las Entidades Paraestatales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para tal fin en su artículo 5o. disponía "será facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de Participación Estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoria permanente e inspección técnica.

"Al efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada a establecer discrecionalmente alguno o algunos de los siguientes procedimientos:

I.- Solicitar informes financieros.

II.- Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones.

III.- Practicar toda clase de auditorias (pre y postauditorias), glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen.

IV.- Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se

sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o sean lesivas a su economía.

V.- Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.

VI.- Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de Participación Estatal.

VII.- Autorizar la cancelación de créditos, a favor de esas instituciones."(119)

Para el eficaz cumplimiento de esa función, en enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, misma que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que desapareció por Decreto en 1949, ante la imposibilidad de cumplir con sus objetivos, ocasionando un desequilibrio en la vigilancia de las entidades paraestatales.

De igual manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía designar un representante, con voz pero sin voto, para
119.- Ibid. Artículo 5o.

que asistiera a las sesiones de los Organos de Gobierno, teniendo al mismo tiempo las facultades de comisario.(120)

Asimismo, la Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para proponer al Ejecutivo Federal un Plan General de Operaciones, mismo que una vez aprobado, era la norma obligada a que sujetaban sus actividades las empresas de Participación Estatal y los organismos descentralizados.(121)

A su vez, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, intervenía en la selección de contratistas, formulación de contratos de obra e inspección de las mismas y las empresas de Participación Estatal, así como los organismos descentralizados no podían adquirir mercancías a precios superiores de los fijados por la misma Secretaría.(122)

Por otra parte, el artículo 12 de Ley que nos ocupa, dispuso la liquidación de las empresas que no realizaran funciones de utilidad pública, así como de aquellas que compitieran con empresas privadas que llenaran su cometido.

120.- Cfr. Ibid. Artículo 7o.

121.- Cfr. Ibid. Artículo 8o.

122.- Cfr. Ibid. Artículo 11.

En el artículo 13 de la Ley en cuestión se señalaba que las enajenaciones de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectaren el patrimonio de las empresas u organismos sólo podrían realizarse previo Acuerdo Presidencial refrendado por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. (123)

Disposiciones que como es evidente, atentaban flagrantemente contra la autonomía de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria y más aún si éstas se encontraban constituidas como sociedades anónimas.

Continuando con la exposición de los Doctores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (124), posteriormente, según acuerdo presidencial de 1954 se creó la Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, organismo que fundamentó su importancia en la racionalización de la inversión del Sector Público.

Con la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1958, se crearon dos Secretarías

123.- Cfr. Ibid. Artículo 13.

124.- Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro/GARCIA RAMIREZ, Sergio.
Op. Cit. p.p. 175-202

importantes en el desarrollo de las entidades paraestatales: la Secretaría del Patrimonio Nacional y la de la Presidencia, mismas que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dividieron las acciones de vigilancia y tutela.

Más tarde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público crearía un nuevo organismo de control, el Comité de Inversiones, cuya operación no fue satisfactoria, siendo las causas principales de su fracaso, al igual que la de la Comisión Nacional de Inversiones, que fueron organismos muy poderosos que iban más allá de las facultades que les habían otorgado inicialmente.

Finalmente se optó por ya no crear más comisiones y entonces se creó la Secretaría de La Presidencia, la cual tuvo por función la planeación de actividades globales de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública, incluyendo los de los organismos descentralizados y los de las empresas de Participación Estatal.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 (125), reafirmó las funciones de coordinación

125.- Cfr. Ley para el Control, por parte del Gobierno

y control en las tres Secretarías mencionadas.

A partir de la Ley de 1966, las facultades del control legal, financiero, de nombramiento e inspección, dejaron de ser de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y pasaron a ser de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin embargo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorgaron entre otras facultades, la de autorizar los créditos que requiriesen las entidades paraestatales.

Así también, la Ley de 1966 introduce una forma de control presupuestal de las entidades paraestatales que fue creación de la Cámara de Diputados y, de igual manera, señala que el depósito de sus fondos se realice en la Tesorería de la Federación.

Entre las novedades de la Ley de 1966 se encuentra el Registro de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la obligación de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación su estado financiero y

Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966. Abrogada por la Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

determinar su mecanismo de vigilancia de sus bienes al sujetar su enajenación a un riguroso control, acompañado de la formulación de un inventario.

La Ley de 1966 excluía del control de la Secretaría del Patrimonio Nacional a las empresas en que las Instituciones Nacionales de Crédito hubieran suscrito, la mayoría del capital social.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, también consideró como objeto de control y vigilancia a las Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

La Ley de 1970 modifica algunos de los artículos de la Ley de 1966 y agrega dos capítulos: el Capítulo III que se denominaba "De las Empresas de Participación Estatal Minoritaria", mismo que en su artículo 27 contemplaba que "para los efectos de esta Ley son empresas de Participación Estatal Minoritaria las sociedades en que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de Participación Estatal Mayoritaria consideradas conjunta o separadamente,

posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel."(126)

Mientras que el artículo 28 del mismo capítulo señalaba que "la vigilancia de la Participación Estatal en este tipo de empresas estará a cargo de un Comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional..."(127)

El artículo 29 de la Ley en cuestión comentaba que "las empresas de Participación Estatal Minoritaria están obligadas a inscribirse, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura."(128)

Al igual que las Leyes de 1947 y 1966, la de 1970 contenía un control excesivo que contrariaba el régimen de autonomía que se pretendía para el Sector Paraestatal, lo cual

126.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Artículo 27 Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1970.

127.- Ibid. Artículo 28.

128.- Ibid. Artículo 29.

evidentemente revocaba el régimen de descentralización. De acuerdo a esto, la regulación del control derivó en una regulación de co-administración por lo que la centralización que se produjo fue inconveniente e innecesaria ya que se dió como resultado que el poder omnimodo de la burocracia federal no tuviera otro límite que el de su propia incompetencia.

El segundo período: va de 1976 a 1982 y corresponde a la normación unitaria en la que se presenta una nueva corriente regulatoria, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, momento en el que la Ley para el Control de 1970 tenía una vigencia parcial.

Por otra parte, las reformas al artículo 90 de nuestra Constitución Política darían lugar al reconocimiento del Sector Paraestatal y a una legislación futura más orgánica. A partir del inicio del nuevo período presidencial en diciembre de 1982, los Doctores Carrillo Castro y García Ramírez, consideraron factible una nueva etapa de control diferenciado dentro del mismo período. Baste mencionar, entre otras actualizaciones legislativas, las reformas de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dan base a una dependencia de suma importancia: la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación. Así también están otras reformas a la Ley en cuestión y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

IV.2. Control actual de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria en el Derecho Administrativo Mexicano.

La Administración Pública Federal se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal. Al efecto el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Mientras que 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.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal señala que son empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que satisfacen alguno o varios de los siguientes requisitos:

1. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
2. 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
3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organo de Gobierno o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organo de Gobierno. (129)

En este sentido, coincido con el Lic. Fauzi Hamdan Amad en que el artículo 46 en comentario presenta irregularidades y defectos técnicos-jurídicos, ya que como menciona "puede resultar que se prevea en los estatutos sociales de una sociedad que una serie de acciones sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal y que represente un porcentaje ridículo o infinito comparado con el capital social. Así, si

129.- Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Artículo 46

tal serie representara por ejemplo, el 1% del capital social de la sociedad respectiva, resulta que en los términos de tal disposición legal se convierte en Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, aún cuando el Gobierno Federal no tuviera la facultad de determinar el manejo de dicha sociedad por no detentar la mayoría del capital social de la misma."(130)

Por lo que se refiere al supuesto que califica a una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria cuando al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organó de Gobierno o su equivalente, o bien, designar al Presidente o Director General o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organó de Gobierno, el Lic. Hamdan atinadamente comenta que "en esta hipótesis, no se necesita que el Gobierno Federal tenga alguna participación en el capital social bastando para ello que en los estatutos sociales de la persona moral se establezcan expresamente cualquiera de las facultades a que se refiere tal inciso. Desde el punto de vista del Derecho Privado y a la luz de los ordenamientos jurídicos que regulan las personas morales privadas (Código Civil, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Instituciones de Beneficiencia Privada, etcétera), parecería un contrasentido admitir que un

130.- HAMDAN AMAD FAUZI. Análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. p.p. 193-194.

sujeto, sin tener participación alguna en el capital social de tales personas jurídicas, puede legalmente decidir o influir en la marcha y operación de dicha entidad; sin embargo, la disposición que se comenta es exorbitante al Derecho Privado y, por lo tanto, no existe ningún impedimento jurídico, como norma de excepción, que en los estatutos sociales de tales personas morales se establezcan facultades reservadas al Gobierno Federal para los efectos de tal disposición."(131)

Es posible distinguir dos sistemas de control jurídico de las empresas públicas, uno centralizado que se inicia en 1947 con la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal hasta 1976, año en el que se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el actual Sistema de Descentralización Sectorial, así como los Acuerdos de Sectorización de las Entidades Paraestatales de 1977 y los de mayo de 1982.

IV.2.I. Sistema de Control Centralizado.

A pesar de las modificaciones a la Ley Orgánica de la
131.- Ibid. p. 194

Administración Pública Federal y la publicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se puede observar que este control aún continúa vigente. No implica un control jurídico unitario, ya que como consecuencia del poliformismo empresarial, más bien se encuentra disperso en varias leyes.

Este tipo de controles son muy delicados toda vez que en ocasiones pueden ser confusos impidiendo o dificultando las actividades de las entidades paraestatales, tal es el caso de los artículos 2o. fracción V. de la Ley General de Bienes Nacionales (132) que considera como bienes del dominio público, los destinados por la Federación a un servicio público o los que se le equiparen, mientras que el artículo 34 fracción III. de la misma Ley señala que (133) los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están destinados a un servicio público y por tanto se encuentran comprendidos en la fracción V del artículo 2o. A simple vista se podría concluir que los bienes de las entidades paraestatales son del dominio público, con toda la regulación que ello implica.

Por si fuera poco lo anterior, el artículo 3o. fracción IV. de la Ley en comentario, define como bienes del dominio

132.- Cfr. Ley General de Bienes Nacionales. Artículo 2o. Fracción V.

133.- Cfr. Ibid. Artículo 34 Fracción III.

privado a aquellos que "hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación". (134)

Expresamente el artículo 9o. de la misma Ley (135), sujeta a las disposiciones de la ley y sus reglamentos, a las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de inmuebles. Las entidades están obligadas a formular un inventario de inmuebles, el cual deberá estar permanentemente actualizado y a disposición de la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria frecuentemente tienen dentro de su patrimonio bienes que no son destinados a un servicio público y por tanto no deben ser considerados como de dominio público o privado de la Federación, lo cual evidentemente las libera de sujetarse a las disposiciones administrativas que rigen la situación jurídica de dichos bienes.

134.- Ibid. Artículo 3o. Fracción IV.

135.- Ibid. Artículo 9o.

Por otra parte la presupuestación tiene una serie de controles a lo largo de su elaboración y aprobación, al efecto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 2o. fracción VII. (136), contempla en su ámbito de validez a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Asimismo se debe considerar el reglamento de ésta Ley.

La Ley General de Deuda Pública incluye a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria en su artículo 1o. fracción IV. (137). La materia de endeudamiento es particularmente vigilada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así lo prevé en cuanto a la deuda externa la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En el control del endeudamiento es básico considerar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; en ellos se definen los montos autorizados correspondientes.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es un importante dispositivo jurídico de control, que también en sus artículos 1o. fracción VI y 2o. fracción IV. (138) comprende a las

- 136.- Cfr. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículo 2o. Fracción VII.
- 137.- Cfr. Ley General de Deuda Pública. Artículo 1o. Fracción IV.
- 138.- Cfr. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Artículos

empresas de Participación Estatal Mayoritaria. A las disposiciones de esta Ley se suman las relativas de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y diversos acuerdos que fijan lineamientos y criterios, así como el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.

IV.2.2. Sistema de Descentralización Sectorial.

Podemos mencionar que este sistema prevé que la función de programación, coordinación, control y vigilancia de las empresas públicas se realice con un criterio integral en tres instancias o niveles de operación: el global, el sectorial y el institucional.

A. CONTROL GLOBAL.- De acuerdo a lo que establece el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (139), el control global lo lleva el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, ya que sin perjuicio de las atribuciones que competan a las

1o. fracción VI y 2o. Fracción IV.

139.- Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 50

coordinadoras de sector, son aquellas quienes tiene a su cargo las funciones normativas en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

El Lic. Víctor Bohon Debars señala que es tan importante la labor de esas dos dependencias que intervienen, incluso, en el funcionamiento de las entidades pararestatales directamente dentro de las mismas, y al efecto señala, que el artículo 9o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevee que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los Organos de Gobierno, mientras que el artículo 63 de la misma Ley contempla que las empresas de Participación Estatal Mayoritaria contarán con la vigilancia de los comisarios que nombre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (140)

B. INTERVENCION SECTORIAL.- En cuanto al régimen jurídico de sectorización, se encuentra fundamentado en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala que la intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que por

140.- BOHON DEVARIS, Víctor Angel. Régimen Jurídico de la Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Pararestatales.

sectores haya realizado el Ejecutivo(141).

Por su parte, en el artículo 80. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que contempla que "corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o de los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley."(142)

El control Sectorial corresponde a cada una de las Secretarías de Estado, al efecto encontramos el Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977, en el que se agruparon por sectores afines a las empresas públicas, para efectos de coordinación, vigilancia y control.

De igual forma, es encomienda de las Secretarías de Estado la

141.- Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Artículo 49.

142.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 80.

coordinación de las acciones realizadas por entidades paraestatales que tengan una relación estrecha con el sector que corresponda, con lo cual se busca una mayor coherencia operativa, tratando de evitar la duplicidad de políticas así como evitar las contradicciones existentes.

De acuerdo a lo anterior, la Administración Pública Centralizada, en su calidad de cabeza de sector, coordina a través de sus distintas Secretarías, a las entidades públicas paraestatales, teniendo las Secretarías entre otras obligaciones, las de compatibilizar los objetivos y metas que en forma conjunta persiguen las entidades.

Por tanto, las coordinadoras sectoriales son las intermediarias entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales y como tales, sus principales funciones son las de plantear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas bajo sus sectores correspondientes.

En cuanto a este tema, el Lic. Fauzi Hamdan señala que como elementos comunes a todas las entidades paraestatales, se establecen los siguientes principios:

"a) Que las entidades quedarán agrupadas por sectores definidos con alguna dependencia de la Administración Centralizada, tomando en cuenta el objeto de cada una de ellas en función directa del ámbito de la esfera de competencia que se le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los términos de las leyes respectivas.

"b) Que las entidades así agrupadas quedarán sujetas, en cuanto a su operación y funcionamiento, al control, vigilancia y supervisión del Coordinador de Sector a quien compete coordinar la programación, presupuestación y operación de las entidades agrupadas al coordinador respectivo, así como evaluar sus resultados, debiendo siempre un representante del Coordinador de Sector, ser miembro del Órgano de Gobierno de la entidad respectiva."(143)

Entre las disposiciones jurídicas que contemplan las funciones a que nos venimos refiriendo, siguiendo al Lic. Jorge Witker señalamos las siguientes:

1. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
"Artículo 60. Las Secretarías de Estado o Departamentos

143.- HAMDAN AMAD FAUZI. Op. Cit. p.196

Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación..."(144)

2. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. "Artículo 2o. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: Fracción V. Sector: el agrupamiento de entidades coordinado por la dependencia que, en cada caso, designe el Ejecutivo Federal". (145)

3. Ley General de Deuda Pública. "Artículo 7o. El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta Ley, serán supervisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo"(146)

"Artículo 11. Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las

144.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Artículo 6o.

145.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Artículo 2o.
Fracción V.

146.- Ley General de Deuda Pública. Artículo 7o.

Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (sic) que requieran de financiamiento para su realización"(147)

"Artículo 26. Sin perjuicio de lo señalado por lo artículos del presente capítulo las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector"(148)

4. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. "Artículo 30. Los organismos que componen la Administración Pública Pararestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la Ley.

147.- Ibid. Artículo 11.

148.- Ibid. Artículo 26

Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los empleados o funcionarios de las entidades o de la Contaduría Mayor de Hacienda, no eximen a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente."(149)

C. INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL.- El último nivel de control es el que está a cargo de los Organos de Gobierno de las propias entidades paraestatales según su propia forma de creación legal y disposición que las rija.

Respecto de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, nos encontramos con que el artículo 63 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona que sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.(150)

149.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Artículo 30

150.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De acuerdo a lo anterior y a lo que señalan los artículos 61 y 62 de la Ley Federal de las Entidades Pararestatales, el control interno de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria se lleva a cabo en varios niveles de acuerdo a lo siguiente (151):

1. Consejo de Administración. Tiene como obligación vigilar que los objetivos programados sean alcanzados, y la manera en que se conducirán las estrategias básicas de la empresa; atendiendo en paralelo los informes que en materia de control y auditoría le sean turnados, vigilando la implantación de las medidas correctivas procedentes.

2. Director General. Define las políticas de instrumentación de los sistemas de control necesarios, toma las acciones necesarias para corregir las deficiencias que se detectaren y presenta al Consejo de Administración informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Control y su funcionamiento.

Depende del Director General, el Organismo Interno de Control, el cual debe formar parte de la estructura de organización de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y es creado para realizar labores de vigilancia, debiendo desarrollar sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero con la suficiente autonomía para cumplir adecuadamente su objetivo, consistente principalmente en evaluar los sistemas de control, efectuar revisiones y auditorías, presentando al Director General y al Consejo de Administración los informes resultantes de sus evaluaciones, exámenes y auditorías.

3. Servidores Públicos. Los demás servidores públicos de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, dentro del ámbito de sus competencias, responderán del funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

IV.3. Programación de Actividades en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Esta programación es obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Centralizada, así como para las entidades de la Administración Pública Paraestatal, al efecto

IV.3. Programación de Actividades en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Esta programación es obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Centralizada, así como para las entidades de la Administración Pública Paraestatal, al efecto el artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal." (152)

Por su parte, la Ley de Planeación señala que de manera periódica, al principio de cada sexenio, se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia no excederá la duración del lapso presidencial para el que haya sido preparado.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se deben contemplar, entre otros aspectos, los objetivos nacionales, las prioridades existentes para el desarrollo integral del país, la asignación de recursos, así como para el logro de tales

152.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Artículo 9o.

fines, los lineamientos de política global, sectorial y regional.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo se elaboran los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

En términos generales, los programas sectoriales son aquellos en los que se especifican los objetivos, programas y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; conteniendo así mismo estimaciones de recursos y determinación de instrumentos responsables de su ejecución.

Mientras que los programas institucionales son aquellos que deben elaborar las entidades paraestatales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente.

En relación con lo anterior el artículo 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, menciona que estas entidades para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de

Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizadas. (153)

El artículo 22 del Reglamento de la Ley en comentario, señala que la operación de las entidades paraestatales se regirá por los programas sectoriales y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus Organos de Gobierno, los cuales deberán concordar con el Plan Nacional de Desarrollo.

Esto último en el entendido de que para la ejecución de dichos programas, las entidades paraestatales también tienen que elaborar programas anuales, con base en los cuales se integran los proyectos de presupuesto anual. (154)

De igual manera y de acuerdo al artículo 48 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la programación institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal, razón por la que dicha programación debe contener la fijación de

153.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 47

154.- Cfr. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 22

objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, las bases para evaluar las acciones que se lleven a cabo, la definición de estrategias y prioridades, la previsión y organización de recursos para alcanzarlas, la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones de sus estructuras. (155)

Los programas institucionales deben revisarse anualmente, con el objeto de incluir en ellos las modificaciones necesarias. (156)

IV.4. Régimen de Supletoriedad aplicable a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 10. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que las entidades paraestatales deben sujetarse primeramente a la Ley en cuestión y a sus disposiciones reglamentarias y sólo en lo no previsto por las mismas, a otras normas jurídicas, disposición que se ve confirmada por el artículo 55 de la misma Ley, que al efecto señala la legislación aplicable al ejercicio del presupuesto, registro de operaciones, información sobre estados

155.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 48

156.- Ibid. Artículo 49

financieros e integración de datos para efectos de la cuenta pública de las entidades paraestatales.

Sin embargo, en la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales existen disposiciones que contemplan un sistema distinto, siendo de particular interés para este estudio las que se analizan a continuación.

El artículo 31 de la Ley referida, menciona el régimen de supletoriedad por el que deberán regirse las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, señalando que la organización, administración y vigilancia de las mismas deberá sujetarse sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, a esta Ley. (157)

Sobre este particular, el Lic. Víctor Bohon comenta que "podemos interpretar esta disposición en el sentido de que no existe una exclusión de normas, sino que más bien hay una coordinación de las mismas, para que se apliquen a estas empresas ambas disposiciones, las de la legislación aplicable y las de la LFEP. En el caso de que no fuera posible realizar esta coordinación, en nuestra opinión la redacción 157.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 31

del artículo es clara al decir: "... sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignent en este ordenamiento". Por lo que deberá de sujetarse a lo establecido en la legislación aplicable, para que no se cause a la misma el perjuicio de su no aplicación." (158)

No obstante la atinada interpretación del Lic. Bohon, como analizaremos más adelante, lejos de existir una adecuada coordinación de normas, se presentan infinidad de violaciones a la Ley Común por parte de las normas administrativas, que lejos de eficientar el funcionamiento y operaciones de las empresas de que se trata, las obstaculizan haciéndolas ineficientes y una carga para el presupuesto.

IV.5. Autonomía de Gestión en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

De manera sistemática, la Ley Federal de las Entidades Pararestatales hace referencia al concepto de autonomía de gestión o conceptos relacionados con la misma, convirtiéndose dicho principio en la innovación más importante de esta Ley.

Al efecto, el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de los objetivos y metas señalados en sus programas..."(159)

Por su parte, el artículo 9o. de la misma Ley precisa la forma en que se integran los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales, señalando que aparte de la Coordinadora de Sector y demás dependencias y entidades que tengan relación con el objeto de la Entidad Paraestatal de que se trate, participará obligatoriamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.(160)

El segundo párrafo del artículo en comentario determina que "los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los Organos de Gobierno y en su caso, en los Comités Técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia o entidad

159.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 11
160.- Cfr. Ibid. Artículo 9o.

representada."(161)

De acuerdo a lo anterior, entendemos que cuando los funcionarios que integren los Organos de Gobierno, emitan un pronunciamiento en la sesión de que se trate, respecto de un asunto específico, no deberá de necesitarse el recurrir posteriormente a alguna dependencia para que emita su opinión u otorgue su autorización, en relación a cualquier asunto tratado en la sesión a la que asistió su representante.

Por otra parte, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (162) señala la necesidad de enfatizar la función normativa y no operativa de las dependencias globalizadoras y Coordinadoras de Sector, agregando que la autonomía por otorgarse a las entidades, deberá corresponderse con una mayor responsabilidad en la gestión por parte de sus directivos, quienes se comprometerán a resultados específicos sujetos a evaluación permanente por parte de sus Organos de Gobierno.

De acuerdo a lo anterior, el Programa en cuestión contempla

161.- Ibid. Artículo 9o.

162.- Cfr. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. p.p. 21-23

(163) la realización de las siguientes acciones para la obtención de la tan deseada autonomía de gestión:

1. Fortalecimiento de los Organos de Gobierno.

El fortalecimiento de los Organos de Gobierno, implica otorgarles facultades para discutir estrategias, establecer políticas, fijar metas, evaluar resultados y rectificar rumbos. Por ello, dicho fortalecimiento será un proceso de etapas sucesivas. La autonomía de gestión debe darse simultáneamente a la profesionalización de quienes integran los Organos de Gobierno y a una dirección talentosa y ejecutiva.

En consecuencia, el fortalecimiento de los Organos de Gobierno de las empresas, el tratamiento diferenciado por tipo y características de Entidad Pública, la revisión permanente de su marco reglamentario y el establecimiento de objetivos y metas claras para cada entidad, pueden ser algunas de las alternativas para que, con control fortalecido, se proporcione a las empresas autonomía de gestión y apoyo en la elevación de su productividad y eficiencia.

La Empresa Pública tendrá un papel esencialmente activo en cuanto a la definición, ejecución y administración de su propio presupuesto.

Las globalizadoras y coordinadoras, en reunión de trabajo con la Empresa, revisarán el anteproyecto de presupuesto de tal manera que se logren conjuntar los objetivos en uno sólo y la decisión se ajuste a las disposiciones contenidas en los decretos de presupuesto y la demás normatividad aplicable.

La autonomía de gestión en materia financiera habrá de permitir a las empresas públicas realizar, entre otras, las siguientes acciones:

- Participar en fusiones, adquisiciones, liquidaciones, ventas parciales de activos y reestructuraciones de capital. El criterio básico será el logro de la mayor productividad financiera y eficiencia productiva de las operaciones a su cargo.

- Proponer esquemas e indicadores generales de acuerdo a

estándares sectoriales de producción que sirvan de guía para la evolución del desempeño y productividad en las diferentes áreas administrativas, así como para introducir los ajustes y nivelación de personal, los controles y programas de eficiencia y productividad en donde se requieran.

- Ejercer márgenes de discrecionalidad a efecto de que tengan la libertad de decidir sobre algunos hechos importantes que puedan afectar su planta productiva.

2. Integración de los Organos de Gobierno.

El Organo de Gobierno constituye, en el nivel operativo, la máxima instancia de decisión de las entidades paraestatales. Su integración y funcionamiento deberá apegarse a las leyes vigentes, así como a la normatividad emitida en la materia.

Es importante que en su seno se encuentren debidamente representados los niveles global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal, así como en su caso, los sectores Social y Privado.

Serán miembros del Organo de Gobierno:

- El Presidente del mismo.
- Los representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Los representantes designados por las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad.

También podrán fungir como miembros del Organismo de Gobierno representantes de los sectores Privado o Social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad, puedan contribuir al cumplimiento de los objetivos de la misma, debiendo constituirse en una minoría significativa en el seno del Organismo de Gobierno.

- En las entidades correspondientes a las áreas estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal, el titular de la Coordinadora de Sector deberá presidir el Organismo de Gobierno.

- En las demás entidades correspondientes a las áreas prioritarias, la designación del Presidente del Organismo de Gobierno deberá recaer en un servidor público cuyo nivel no sea inferior al de Director General o su equivalente.

3. Facultades y Responsabilidades de los Titulares de las Entidades.

Los titulares de las entidades paraestatales son los responsables ante la sociedad de las tareas encomendadas al Estado.

En el ámbito de su competencia y responsabilidad, los titulares de las entidades deberán observar las leyes vigentes, asegurándose especialmente que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad:

- Cumplan con las disposiciones legales, reglamentarias, normativas y de política general y sectorial que establezca el Ejecutivo Federal en materia de entidades paraestatales;

- Observen las disposiciones generales o particulares de

política sectorial o institucional que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, la Coordinadora de Sector que corresponda y otras dependencias en sus respectivos ámbitos de competencia;

- Cumplan en sus términos las decisiones, acuerdos, indicaciones, lineamientos y directrices que establezca el Organo de Gobierno; y

- Cuenten con los mecanismos internos de concertación y coordinación que se requieran para alcanzar los objetivos y metas de los programas institucionales.

Adicionalmente los titulares de las entidades deberán:

- Ejecutar en sus términos, los acuerdos que dicte el Organo de Gobierno;

- Cumplir las disposiciones aplicables;

- Asegurar la existencia de adecuados sistemas de operación, registro, información, control y evaluación de las operaciones de la entidad, en cada una de sus áreas;

- Establecer indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, de alta precisión técnica, calidad y oportunidad, que permitan medir, comprar y evaluar los resultados alcanzados, en los términos de este programa y de las leyes y normas aplicables;
- Establecer y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa;
- Promover la concertación de acciones al exterior, con las diversas instancias vinculadas con la entidad;
- Establecer programas continuos de capacitación, actualización, entrenamiento y sistemas de administración de personal e incentivos;
- Asignar a los demás servidores públicos de la entidad, conforme a sus atribuciones, las facultades necesarias para su adecuada y ágil operación, cuidando que los conocimientos y experiencia de éstos corresponda al nivel de reponsabilidad encomendada;
- Establecer los mecanismos necesarios para mantener relaciones laborales adecuadas entre los directivos y los trabajadores, que contribuyan al logro de las metas y objetivos de la entidad;

- Promover condiciones que fomenten entre los servidores públicos, la identificación con la entidad, la satisfacción en la tarea y su vocación de servicio; y
- Establecer programas permanentes orientados a elevar la calidad de los bienes y servicios y la productividad de la entidad.

4. Seguimiento y Evaluación.

Las dependencias responsables evaluarán periódicamente el grado de autonomía de gestión otorgado a las entidades, con el propósito de determinar si es el adecuado o si se requiere de su modificación a fin de que las entidades cuenten con los márgenes de maniobra y decisión suficientes para el mejor desempeño de su gestión, el exacto cumplimiento de sus objetivos y la estricta observancia de las políticas y directrices generales emitidas por el Ejecutivo Federal.

Asimismo, se evaluará permanentemente que el desarrollo de las operaciones de las entidades paraestatales sea congruente con los propósitos de una autonomía de gestión responsable.

Dichas dependencias deberán llevar, también, a cabo el seguimiento de las acciones orientadas a constatar que la integración y el funcionamiento de los Organos de Gobierno se ajusten a lo establecido en las leyes aplicables, disposiciones estatutarias y normatividad específica en la materia.

Adicionalmente, las dependencias competentes corroborarán periódicamente el tiempo que transcurra entre el planteamiento de un asunto en el seno del Organo de Gobierno, la adopción del acuerdo correspondiente y su implantación concreta en el área o actividad respectiva.

Los Organos de Gobierno verificarán que el titular y los diversos niveles de decisión de la entidad cumplan con el adecuado ejercicio de sus facultades y responsabilidades consignadas en las leyes aplicables y normatividad vigente.

Por último, corresponderá a la Coordinadora de Sector y al Comisario Público verificar que los miembros del Sector Privado o Social que se designen como representantes en el Organo de Gobierno de sus entidades coordinadas, reúnan los requisitos establecidos en las leyes y en este Programa.

No obstante lo contemplado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en el Plan Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, nos parece contradictorio que por un lado se hable de autonomía de gestión y por otro, se ordene la forma en que estarán integrados los Organos de Gobierno, ya que como ha quedado señalado sus miembros serán siempre servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como funcionarios de las dependencias que tengan relación con el objeto de la entidad.

Sobre el particular, coincido con el Lic. Fauzi Hamdan quien menciona que "lo anterior quiere decir que la pretendida autonomía de gestión es una quimera, puesto que lo único que ha hecho la LEY es cambiar el sitio y modo de ejercer los controles de la administración centralizada. En lugar de ir las entidades paraestatales a la Administración Centralizada quien, a través de sus servidores públicos, va hacia las entidades paraestatales, formando parte de los Organos de Gobierno de las mismas para ejercer los controles relativos a tales entes. Esta transferencia, en esencia, no varía la situación de las entidades, ya que los controles los sigue ejerciendo la Administración Centralizada mediante su desplazamiento a las entidades. Aún cuando es anticipado emitir un diagnóstico sobre lo que va suceder en la práctica es muy posible que en lugar de lograr esa autarquía a la

Administración Centralizada, pueda tener lugar un mayor entorpecimiento en la marcha y operación de los entes por la circunstancia, por cierto no descabellada, de que integrados los Organos de Gobierno por diversos miembros de diferentes dependencias de la Administración Centralizada, puedan provocarse conflictos o interferencias entre los mismos servidores públicos por no tener criterios homogéneos sobre las diversas materias, que constituirán los puntos a resolverse en las sesiones de tales Organos de Gobierno probando con ello, más que agilidad y rapidez, estancamiento y dilaciones en su funcionamiento".(164)

Aunado a lo que señala el Lic. Hamdan, se puede aquí mencionar que la autonomía de gestión se ve obstaculizada por disposiciones de la misma Ley en comentario, que obliga a las entidades a sujetarse a lineamientos generales, así como específicos que definen las dependencias globalizadoras y coordinadoras, como es el caso de la formulación de sus presupuestos a que se refiere el artículo 51 de la Ley. A muy grandes rasgos, consideramos que la formulación de presupuestos debe realizarse con base en la situación financiera en que se encuentren las entidades en un momento determinado y de acuerdo a los objetivos que se tengan a corto, mediano y largo plazo, por lo que el tener que sujetarse a determinados lineamientos puede llegar a

entorpecer sus actividades.

Más adelante, analizaré con mayor detalle a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria que se encuentran constituidas como sociedades anónimas y trataré de señalar los aspectos que desde el punto de vista jurídico contravienen el principio de autonomía de gestión y obstaculizan el funcionamiento ágil y eficiente de las mencionadas sociedades.

IV.6. Análisis sobre las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria constituidas como Sociedades Anónimas.

Las características y rasgos distintivos de la Sociedad Anónima actual se presentan a mediados del siglo XVII, con las empresas destinadas al descubrimiento y colonización de las nuevas tierras, destacando la Compañía Holandesa de las Indias Orientales de 1602, la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales de 1621 y, la Compañía Sueca Meridional de 1626.

Ya desde entonces se requería autorización y concesión del

Estado para constituirlas, teniendo los particulares la posibilidad de entrar a ellas mediante el pago de su capital a través de la suscripción de acciones.

"El surgimiento de la sociedad anónima coincide con el nacimiento del capitalismo, que impuso la creación de empresas comerciales, para cuya fundación y funcionamiento se requerían ingentes capitales, y la limitación de la responsabilidad de sus socios a la cuantía de sus aportaciones. El desarrollo del capitalismo, hasta la fecha se logra a través de la Sociedad Anónima, que ha constituido su instrumento más idóneo, sobre todo al permitir la fácil transmisión de las acciones representativas del capital social de los fundadores a terceros.

"Durante la primera etapa del capitalismo, con el desarrollo industrial y comercial de los principales países europeos (Inglaterra, Francia, Países Bajos), las primitivas sociedades anónimas se mantienen como sociedades semipúblicas, autorizadas, controladas y vigiladas por el Estado, con finalidades económicas complementarias a las de éste y también, como sociedades privadas que aunque igualmente requerían la concesión estatal, poco a poco fueron extendiendo sus actividades para satisfacer las nuevas exigencias de la burguesía que comenzaba a destacar. Tal situación perduró hasta fines del siglo XVIII, durante el

período anterior a la Revolución Francesa y a la independencia de las colonias de América, que se inició en 1787 en los Estados Unidos y a partir de las dos primeras décadas del siglo en las colonias españolas."(165)

Por su parte, el Lic. Roberto L. Mantilla Molina señala que "la Sociedad Anónima posee una estructura jurídica que la hace especialmente adecuada para realizar empresas de gran magnitud, que normalmente quedan fuera del campo de acción de los individuos o de las sociedades de tipo personalista, que carecen del capital suficiente para acometerlas o que no consideran prudente aventurarlo en una empresa que, de fracasar, podría conducirlos a la ruina... Por el contrario, la S.A. permite obtener la colaboración económica de una gran número de individuos, cada uno de los cuales, ante la perspectiva de una razonable ganancia, no teme arriesgar una porción de su propio patrimonio, que unida a la de muchos otros llega a constituir una masa de bienes de la magnitud requerida por la empresa que se va a acometer, y que, por formar un patrimonio distinto de los socios, resulta independiente por completo de las vicisitudes de la vida de ellos..."(166)

165.- BARRERA GRAF, Jorge. Op. Cit. p.388

166.- MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil p.324

En este orden de ideas, la Sociedad Anónima no sólo desde su nacimiento ha tenido relación con el Estado, como ha quedado señalado, si no que también ha sido un instrumento clave en el desarrollo de las economías capitalistas, seguramente por estas poderosas razones, además de otras de igual importancia y ya señaladas con anterioridad, el Estado a estas fechas continúa recurriendo a esta figura del Derecho Privado para intentar promover de una manera ágil y eficiente, la participación de los sectores Público y Privado en empresas que tienen la conjunción de intereses públicos y económicos en la realización de actividades prioritarias para el país.

Tomando en cuenta que las Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria son constituidas las más de las veces como sociedades anónimas y que por tanto se encuentran sujetas a normas administrativas, así como a normas privadas, nos parece fundamental para este estudio analizar el funcionamiento de los Organos de Gobierno de estas empresas tomando como base a los órganos de las sociedades anónimas.

IV.6.1. Constitución de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 90 de la Ley General de Sociedades Mercantiles

menciona que "la sociedad anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario de las personas que otorguen la escritura social, o por suscripción pública." (167)

En ambos, casos la escritura constitutiva de la Sociedad Anónima deberá contener los requisitos señalados en los artículos 6o. y 91 de la mencionada Ley, con excepción en el caso de la constitución simultánea, de los requisitos señalados en las fracciones I y VI, primer párrafo del artículo 6o. y en la fracción V del artículo 91.

Así también en los términos del artículo 2o. de la Ley en comentario, la sociedad debe ser inscrita en el Registro Público de Comercio, a fin de exteriorizar frente a terceros, que tienen una personalidad jurídica distinta de la de los socios. (168)

En virtud de la gran cantidad de sociedades anónimas que se constituyen diariamente, los requisitos fijados por la Ley General de Sociedades Mercantiles son cumplidos, por decirlo así, de manera automática no requiriéndose más que de dos o tres días para que se encuentre debidamente constituida y en

167.- Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículo 90

168.- Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles. 2o.

trámite su inscripción en el Registro Público de Comercio.

Paradójicamente, para que pueda ser constituida una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria bajo la figura de la Sociedad Anónima, tiene que iniciarse un largo procedimiento burocrático que en la mayoría de los casos no es acorde al ritmo que llevan y que requieren las áreas económicas que se pretende sean atendidas por la sociedad.

Efectivamente, para constituir una Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria, se tiene que solicitar la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obtener que la Coordinadora de Sector lo proponga o al menos, que emita una opinión, para posteriormente gestionar el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Banco de México, para por último someter el asunto a la consideración nada menos que del Ejecutivo Federal. (169)

Por su parte y en concordancia con la disposición anterior,

169.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 5o.

el artículo 80. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público menciona que "el Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy, Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos"(170)

Nos parece poco práctico que para constituir una entidad paraestatal tengan que intervenir tantas dependencias de la Administración Pública Centralizada y que se confiera al Ejecutivo Federal la facultad de decidir, en última instancia, si es constituida o no, ya que seguramente por el cúmulo de trabajo y actividades a su cargo, este último no tendrá los suficientes elementos de juicio para decidir sobre la conveniencia o no de constituir una Empresa Pública. Además, una vez que el asunto esté listo para someterlo a su consideración, quizá haya pasado tanto tiempo que los particulares interesados en la coinversión ya hayan perdido interés o estén profundamente preocupados porque antes de estar constituida la empresa ya se encontrará desfasada en cuanto a la realización de los trabajos y demás actividades que se deseen hacer por su conducto.

170.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
Artículo 80.

Por otra parte, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria deben tener por objeto las áreas prioritarias que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente aquellos que tiendan a la satisfacción de los bienes nacionales y necesidades populares.

En relación con esto, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 señala que el Estado participará en su calidad de promotor, temporalmente, en actividades industriales a fin de promover inversiones necesarias para el desarrollo, en el entendido de que una vez consolidadas, el Gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados a la promoción de nuevas inversiones.

De igual manera, se menciona en el Programa que la participación del Estado en las áreas prioritarias se fundamenta en las directrices globales y específicas, que de acuerdo al interés nacional emita el Ejecutivo Federal y en los siguientes criterios:

"- Areas en las que, por la naturaleza o características específicas del mercado o de la producción correspondiente, exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando no existan medios más eficientes para prevenirlas, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopólicas, ya sea que se otorgue concesión a los sectores Social y Privado o que las asuma el mismo.

"- Areas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de intervenir por parte de los sectores Privado o Social y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.

"- Actividades tendientes a generar insumos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere y un desarrollo político participativo dentro de causas legales establecidos.

"- Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico.

"- Actividades productivas básicas para lograr el cambio estructural del Sector Industrial nacional.

"- Actividades de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos a los productores."(171)

Finalmente, se aclara que el Estado sólo intervendrá en las tres últimas actividades mencionadas, cuando los sectores Social y Privado no estén en condiciones de realizarlas eficazmente.

De tal forma, coincidimos con el Programa en la conveniencia de que el Estado participe temporalmente en entidades paraestatales y particularmente en sociedades anónimas, pero agregaríamos que en la medida de lo posible su participación fuera minoritaria ya que además de promover y fomentar la inversión de los sectores Privado y Social, en áreas que difícilmente les resulten de interés, se evitaría la intensa regulación que aún existe respecto de las empresas mayoritarias y por lo tanto se evitaría el riesgo de caer en apoyos ineficaces que lejos de obtener un desarrollo adecuado podrían llevar al estancamiento de alguna área económica.

IV.6.2. Organos de Gobierno de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria constituidas como Sociedades Anónimas.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula a los órganos que analizaremos a continuación en su capítulo III, denominado "De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria" que comprende los artículo 33 a 38.

Sin embargo, también son aplicables otros artículos de la misma Ley ya que como señala el artículo 38 "para la designación, facultades, operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección; autonomía de gestión, y demás normas sobre el desarrollo y operación de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existan en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria, serán aplicables en lo que sean compatibles, los capítulos II Sección A y V de esta Ley."(172)

IV.6.2.1 Asamblea General de Accionistas de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

Respecto de la integración de las Asambleas Generales de Accionistas, encontramos que el Artículo 33 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas que nos ocupan.

Como se puede ver, además de que la Ley no abunda sobre las funciones y responsabilidades de las Asambleas de Accionistas y de que su reglamento es completamente omiso respecto de las mismas, desvirtúa completamente la figura de la representación accionaria, ya que siendo el Ejecutivo Federal un órgano completamente ajeno a los accionistas, es él quien está facultado para designar a los representantes accionarios, de los accionistas originales, por lo general entidades de la propia Administración Pública Paraestatal.

Quizá un control de tal nivel sobre las Empresas de Participación Estatal, incluyéndose a las minoritarias por lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley en comentario, no tuviera mayores repercusiones en el funcionamiento de las mismas, si no fuera por las implicaciones políticas que

conlleva, ya que en muchas ocasiones son funcionarios de la Coordinadora de Sector los encargados de ejercer dicha representación y por lo tanto sólo llegan a enterarse superficialmente de la situación y estado en que se encuentra la empresa cada año, tomando acuerdos en las respectivas asambleas sin un conocimiento real y fundamentado de la situación contable, fiscal, financiera y jurídica de las empresas, ya que en el mejor de los casos la única información que llegan a tener dichos funcionarios públicos es la que se les hace llegar previamente a la celebración de la Asamblea.

Aunado a lo anterior, hay que considerar que en un año, a veces en menos tiempo, puede ser designado otro representante accionario, dependiendo de la suerte que puedan llegar a tener los funcionarios en sus gestiones políticas o de la situación política por la que pueda llegar a atravesar una Secretaría de Estado.

En virtud de lo expuesto, estimo necesario que los servidores públicos que ejerzan la titularidad de las acciones, sean los funcionarios de la Entidad Pública que sea accionista de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria de que se trate, puesto que de esta forma se podría llevar a cabo una participación más eficiente, ágil y efectiva en las

Asambleas, lo cual no afectaría en nada la jerarquía de la Coordinadora de Sector, que tanto preocupa a algunos funcionarios, ya que de cualquier forma se tienen que gestionar por su conducto prácticamente todos los actos que rigen la vida de la empresa, tales como aumentos o disminuciones de su capital social, fusiones, escisiones, disoluciones, liquidaciones, enajenaciones, designaciones de consejeros, etc.

Es de considerarse que esto último podría obtenerse con relativa facilidad, puesto que el artículo 33 de la Ley Federal de las Entidades Pararestatales es muy amplio al respecto y no existe ningún precepto legal que determine que la titularidad de las acciones de las Empresas de Participación Estatal Mayotitaria deba ser ejercida por funcionarios de la Coordinadora de Sector.

Con lo anterior, los funcionarios de las Secretarías Coordinadoras de Sector dejarían de responsabilizarse de cuestiones que no conocen a fondo y se permitiría a los funcionarios públicos verdaderamente enterados de la marcha de la empresa involucrarse activa y efectivamente en la toma de acuerdos de las Asambleas, lo cual también iría más acorde con el espíritu de las sociedades anónimas.

IV.6.2.2. Consejo de Administración de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

Los Consejos de Administración, se integran de acuerdo a los estatutos de las empresas y en lo que no se oponga con sujeción a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 34 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala que los integrantes del Consejo de Administración que representen la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal directamente a través de la Coordinadora de Sector. Asimismo el artículo 9o. de dicha Ley, determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en el Organó de Gobierno de las entidades paraestatales. (173)

Como en el caso de las Asambleas, cuando estas normas administrativas son aplicadas a Empresas de Participación Estatal Mayoritaria que han adoptado la figura de la Sociedad Anónima, se violan las normas de carácter privado, 173.- Cfr. *Ibid.* Artículos 34 y 9o.

desvirtuándose en su totalidad la figura de la Sociedad Anónima y el funcionamiento de sus Organos de Gobierno, ya que en este tipo de sociedades mercantiles corresponde a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas el nombramiento del Consejo de Administración, por lo que la contradicción e incompatibilidad de normas jurídicas, en este caso viene a afectar la marcha eficiente y ágil de la sociedad.

El artículo 17 del Reglamento de la Ley en cuestión (174) resulta más categórico al señalar que serán miembros del Organo de Gobierno :

- I. El presidente del mismo;
- II. El Representante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 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 Organo de Gobierno, representantes de los sectores Privado o

Social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios, objeto de la entidad, puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma.

Este artículo resulta incompleto si lo aplicamos nuevamente a las empresas objeto de nuestro estudio, toda vez que tratándose de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, también debería contemplar la posibilidad de que sean miembros del Organismo de Gobierno, las personas que sean designadas por los accionistas pertenecientes a los sectores Privado o Social.

El mismo artículo 34 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (175), señala que los consejeros que representen la participación de la Administración Pública Federal, deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo y que serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

En el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, se menciona que en el nivel operativo, el Organismo de Gobierno constituye la máxima instancia de decisión y que dada su importancia estratégica en la conducción de la entidad, cobra singular importancia que la integración del Organismo de Gobierno responda a la necesidad de que en su seno se encuentren debidamente representados los niveles global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal, así como en su caso, los sectores Social y Privado mismos que a diferencia de la Ley, aquí no son olvidados.

De igual manera, se menciona en el Programa que nos ocupa, que resulta "fundamental que a fin de asegurar la toma de decisiones en las sesiones del Organismo de Gobierno, los representantes de las dependencias o entidades y sus suplentes tengan la capacidad profesional o técnica, o bien la experiencia reconocida, congruente con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad.

"En su designación deberán tomarse en consideración el número de entidades que habrán de atender, a fin de que dispongan del tiempo suficiente para cumplir con diligencia los asuntos inherentes a su función.

El nivel jerárquico de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que integren el Organo de Gobierno como miembros propietarios, no podrá ser inferior al de Director General o su equivalente y en el caso de los suplentes al de Director de Area.

Asegurar que los integrantes de los Organos de Gobierno sean idóneos para decidir las líneas estratégicas de las entidades, demadará la conjunción de esfuerzos y voluntades de las dependencias y entidades encargadas de designar a dichos funcionarios".(176)

Por principio de cuentas, es de señalarse que el Programa en cuestión contradice a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al señalar que las dependencias y entidades son las encargadas de designar a los funcionarios que integran el Organo de Gobierno, ya que como mencionamos antes, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la facultad de designar a los integrantes del Organo de Gobierno corresponde directamente al Ejecutivo Federal.

Sin embargo, consideramos que en la práctica son o deben ser, precisamente, las dependencias o entidades involucradas las que realicen tales designaciones, toda vez que resulta evidentemente impráctico y dañino para las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, que sea el Ejecutivo Federal quien designe a los integrantes de su Organismo de Gobierno, pues seguramente en la gran mayoría de los casos no los conocerá ni por su nombre.

Ahora bien, el Plan además se refiere a la capacidad profesional o técnica o bien, a la experiencia reconocida que deben tener los funcionarios públicos designados, mientras que la Ley menciona que deben ser personas de reconocida capacidad moral o prestigio y al efecto el artículo 19 de la misma Ley Federal de Entidades Paraestatales, menciona una serie de impedimentos para pertenecer al Organismo de Gobierno, los que consideramos aplicables a los miembros del Consejo de Administración de las sociedades anónimas objeto de nuestro estudio.

Dicho artículo 19 menciona que "en ningún caso podrán ser miembros del Organismo de Gobierno:

I. El Director General del organismo de que se trate. Se

exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5o. de esta Ley;

II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Organó de Gobierno o con el Director General;

III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;

IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional."(177)

No obstante lo anterior, no encontramos ningún precepto en el que se contemple la forma de garantizar el profesionalismo y capacidad de los funcionarios que sean designados como miembros del Consejo de Administración de las empresas objeto de nuestro estudio.

Al respecto, el Lic. Carrillo Castro señala que "los métodos de reclutamiento no han sido todavía profesionalizados excepto en el caso de grandes empresa y compañías matrices. El sistema de exámenes competitivos escritos, reuniones de grupos de discusión y otras pruebas "objetivas" dista mucho de ser aplicado todavía por la Empresa Pública de los países en desarrollo. A falta de procedimientos establecidos para una labor sistemática de búsqueda, selección, evaluación y elección, el proceso de reclutamiento resulta muy desorganizado e incierto. En cambio se hace muy poco para eliminar o frenar las recomendaciones personales y sus caprichosos resultados"(178), con lo cual coincidimos plenamente.

En cuanto a las remuneraciones que deben percibir los integrantes del Organo de Gobierno, nos encontramos con que el artículo 20 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (179), señala que se fijarán por el propio Organo de Gobierno, con base en la normatividad que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Asimismo, dicho precepto contempla que sea el Organo de Gobierno quien establezca los estímulos y recompensas a que se hagan acreedores los consejeros como resultado del desempeño de sus

178.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Op. Cit. p. 317

179.- Cfr. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 20

cargos.

En relación con esto último, consideramos aberrante que sean los propios consejeros quienes determinen sus honorarios, así como que ellos mismos se erijan en juez y parte para decidir sobre los estímulos y recompensas a que se hagan acreedores, toda vez que al recaer sobre ellos la responsabilidad de la buena o mala marcha de la sociedad, es necesario y hasta indispensable que una persona o un órgano jerárquicamente superior a ellos, supervise sus actividades y las apruebe o, en su defecto, señale los aspectos en que deberán ser corregidas.

El artículo 181 fracción III. de la Ley General de Sociedades Mercantiles menciona que es facultad de la Asamblea General Ordinaria de Accionistas determinar los emolumentos correspondientes a los administradores y comisarios, cuando no hayan sido fijados en los estatutos y aunque no lo menciona dicha Ley, es evidente que también corresponde a esa asamblea el acordar sobre el otorgamiento de estímulos o recompensas a que se hagan acreedores dichos funcionarios. Consideramos que las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria deben ajustarse a este último procedimiento, a fin de evitar en la medida de lo posible, la impunidad de sujetos negligentes e incapaces, que por azares

del destino o por recomendación de algún "amigo", lleguen a ser miembros de un Consejo de Administración de este tipo de empresas y pretendan aprovechar en su beneficio el incongruente contenido del artículo 20 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por otra parte, nos encontramos con que el Consejo de Administración de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, de acuerdo a lo que contempla el artículo 36 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, además de las facultades que le otorguen sus estatutos sociales y la Ley de la materia, tendrá las que se contemplan en el artículo 58 de la Ley mencionada, de las cuales procedemos a analizar las siguientes, por considerarlas de interés para el presente estudio:

A) Artículo 58 fracción IV.- Corresponde al consejo de Administración "aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que dispone el artículo 54 de esta Ley."(180)

El artículo 54 de la Ley en comentario señala que "el director de la entidad someterá el programa financiero para su autorización al Organo de Gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de la 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".(181)

Por su parte, el artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública menciona que, entre otras, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, que no estén comprendidas dentro de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución de financiamientos externos.(182)

Al respecto, consideramos que tales disposiciones son necesarias atendiendo a un principio de orden y control de la economía nacional pero, por otro lado, no podemos dejar de señalar que las mismas van en contra de la autonomía de gestión de las Empresas objeto de nuestro estudio y más aún

181.- Ibid. Artículo 54

182.- Cfr. Ley General de Deuda Pública. Artículo 19

considerando que en su gran mayoría se trata de Sociedades Anónimas, en las que en teoría sus Organos de Gobierno deben ser los únicos facultados para resolver sobre cuestiones de este tipo.

B) Artículo 58 fracción VI.- Corresponde al Consejo de Administración "aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictámen de los auditores externos, los estados financieros de la Entidad Paraestatal y autorizar la publicación de los mismos"(183)

En concordancia con lo anterior, el artículo 59 fracción X. de la Ley referida indica como una obligación a cargo de los directores generales de las entidades paraestatales, el presentar periódicamente al Organo de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes.(184)

Aplicando estas disposiciones a aquellas entidades constituidas como sociedades anónimas entramos en conflicto, toda vez que en los términos del artículo 181 fracción I de

183.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 54 Fracción VI

184.- Cfr. Ibid. Artículo 59 Fracción X

la Ley General de Sociedades Mercantiles es la Asamblea General Ordinaria de Accionistas la facultada para discutir, aprobar o modificar el informe de los administradores a que se refiere el artículo 172 de esa misma Ley, tomando en cuenta el informe de los comisarios, así como adoptando las medidas que juzgue oportunas. (185)

Ahora bien, no hay que perder de vista que el artículo 36 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que los Consejos de Administración tendrán las facultades que se mencionan en el artículo 58 de esa Ley, con la salvedad de aquellas que sean propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias. (186)

Tomando en cuenta lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

1. En las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, la Asamblea General Ordinaria de Accionistas es la única facultada para aprobar el informe que le presente el Consejo de Administración, el cual le deberá ser presentado en los términos del artículo 172 de la Ley General de

185.- Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículo 181 Fracción I

186.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 36

Sociedades Mercantiles.

2. De acuerdo a lo que contempla el artículo 177 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, 15 días después de la fecha en que la Asamblea General de Accionistas haya aprobado el informe mencionado en el punto anterior, deberán mandarse publicar los estados financieros incluidos en el mismo, juntamente con sus notas y el dictámen del Comisario. (187)

3. No tenemos objeción en que los directores de las entidades presenten los informes a que se refiere la fracción X del artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Pararestatales, pero hay que dejar bien claro que los mismos deben servir de base, en todo caso, para que el Consejo de Administración elabore el suyo, toda vez que como órgano de una Sociedad Anónima corresponde a este último, la presentación de su informe a la Asamblea como ha quedado indicado.

C) Artículo 58 fracción VII.- Corresponde al Consejo de Administración "aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el Reglamento de ésta Ley, las políticas, bases y programas

generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles..."(188)

A este respecto, el artículo 28 del Reglamento de la Ley señala que "...los órganos de gobierno sólo estarán sujetos a lo dispuesto por las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (ahora Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), según la materia y sus respectivos reglamentos."(189)

No obstante lo anterior, nos encontramos con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece, por medio de Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, "las normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."(190), los cuales ordenan

188.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 58 Fracción VII

189.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 28

190.- Acuerdo que establece las normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1993.

que los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales, emitan los lineamientos internos necesarios para la debida observancia de las normas que se fijan, ordenando a su vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos internos de control de las propias entidades, vigilen el cumplimiento de estas normas.

La publicación de dichos acuerdos nos parece una violación a los artículos en comentario y por lo tanto, a la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y en particular a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, independientemente de que los acuerdos tengan por objeto coadyuvar al mejor funcionamiento de los Organos de Gobierno, ya que las normas y bases en cuestión podrían ser presentadas de manera directa por el o los consejeros que representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Organos de Gobierno y no impuestos de tal manera.

D) Artículo 58 fracción IX.- Corresponde al Consejo de Administración "proponer al Ejecutivo Federal, por Conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades." (191)

Consideramos de suma importancia mencionar, que en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, para que pueda llevarse a cabo formalmente la fusión de la sociedad con otra empresa, debe ser acordada y aprobada previamente por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, de acuerdo a lo que señala el artículo 182 fracción VII de la Ley General de Sociedades Mercantiles. (192)

E) Artículo 58 fracción XII.- Corresponde al Consejo de Administración, "nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario del citado Organo de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;" (193)

Aquí, cabe acotar que no alcanzamos a comprender el motivo por el que el Secretario tiene que ser una persona ajena a la entidad, mientras que el Prosecretario si puede ser miembro

192.- Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículo 182 Fracción VII

193.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 58 Fracción XII

de la entidad; toda vez que en la legislación mercantil prácticamente se ignora a la figura del Secretario; pero en ningún momento se establece una limitante de tal naturaleza. Al respecto, consideramos que no debería existir objeción alguna para que el Secretario pudiera llegar a ser miembro de la entidad, ya que por su estrecha relación con la misma y gracias al conocimiento previo de sus problemas o requerimientos, podría proporcionarle un servicio más agil y eficiente.

Ahora bien, manifiesto que lo anterior tiene particular importancia, porque es bien sabido que en la práctica dicho cargo es desempeñado en la mayoría de los casos por abogados y que los mismos no son simples amanuenses de los acuerdos que tomen los consejeros o accionistas en sus respectivas sesiones, sino que deben ser profesionistas debidamente preparados y con la experiencia suficiente para poder asesorarlos en las múltiples cuestiones de carácter legal que se presentan durante la vida de las sociedades que nos ocupan.

Sin embargo, en el caso de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria el asunto es distinto, ya que si el Secretario pudiera ser alguno de sus funcionarios, desde luego abogado, se estaría ahorrando el gasto que

representaría contratar a un despacho de abogados o, en el mejor de los casos, a un abogado externo para que asumieran dicho cargo y el control corporativo de la sociedad.

F) Artículo 58 fracción XIII.- Corresponde al Consejo de Administración, "aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria...;"(194)

En contravención a lo anterior, la Ley General de Sociedades Mercantiles contempla en sus artículos 181 y 19 que la citada facultad corresponde a la Asamblea Ordinaria de Accionistas, por lo que la fracción en cuestión, de forma expresa deroga la regla general facultando al Consejo de Administración para aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades.(195)

Sin embargo, insistimos en que previamente deberán ser aprobados por la Asamblea de accionistas, los estados financieros que arrojen las citadas utilidades.

194.- Ibid. Artículo 58 Fracción XIII

195.- Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículos 181 y 19.

G) Artículo 58 fracción XIV.- Corresponde al Consejo de Administración, "establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios..."(196)

Asimismo señala que "el Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;", sin embargo, el Reglamento es completamente omiso en cuanto a esos conceptos, originándose por tanto, una laguna sobre dicha cuestión, por lo que consideramos que de acuerdo a lo que contempla la Ley el único facultado para establecer las normas y bases en cuestión, será el Organo de Gobierno, en nuestro caso el Consejo de Administración.

Por otra parte, es de importancia llamar la atención sobre otra gran limitante de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria, consistente en la imposibilidad de poder ser administrada por un administrador único.

Respecto de esto último, nos encontramos con que la Ley General de Sociedades Mercantiles en su sección tercera denominada "De la administración de la sociedad", contempla en algunos de los artículos que la componen, la posibilidad de que las sociedades anónimas puedan ser administradas por un sólo mandatario, mejor conocido como administrador único, el cual tiene las mismas facultades y responsabilidades del Consejo de Administración, con algunas ventajas, entre las que se encuentra la de no tener que reunirse o ponerse de acuerdo con otras personas, para decidir sobre las acciones y la marcha de la empresa.

Por contra, tanto la Ley Federal de las Entidades Paraestatales como su Reglamento, contemplan únicamente la existencia del Organó de Gobierno, en nuestro caso del Consejo de Administración, estableciendo, como ya hemos visto en este mismo apartado, las normas conforme a las cuales tendrá que ajustarse tanto su integración como su funcionamiento, excluyendo por omisión cualquier posibilidad de que las entidades paraestatales puedan ser administradas por una sola persona, lo cual es una verdadera lástima, ya que saltan a la vista los beneficios que reportaría a este tipo de empresas el poder ser administradas por un administrador único.

IV.6.3 Director General de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

La designación del Director General de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria debe realizarse en los términos del artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Pararrestatales, que al efecto señala que el Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Organó de Gobierno. (197)

De nueva cuenta, nos encontramos con que una persona totalmente ajena a la sociedad, como en este caso el Presidente de la República, es la facultada para designar al Director General de la empresa, lo cual propicia que los puestos se vuelvan sumamente políticos, llegando a cambiar de directores generales cada año o hasta en menos tiempo, lo que perjudica gravemente a la sociedad, ya que con cada cambio de director se originan cambios de funcionarios por lo menos en los dos primeros niveles de la entidad, llegando equipos nuevos que, involuntaria o voluntariamente, paran las actividades de la sociedad en lo que se enteran de qué tipo de asuntos van a tratar y el estado en que se encuentran; lo

197.- Cfr. Ibid. Artículo 21.

que en ocasiones, por irónico que parezca, no llegan a comprender en el año o meses que se encuentren en la empresa, ya que en muchas ocasiones los objetivos, fines y actividades de la sociedad no se encuentran dentro de la gama de actividades que han realizado a la fecha en sus múltiples puestos, ocupados en ocasiones por lapsos similares.

Sobre los directores generales, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 señala (198) que los titulares de las entidades públicas deben haber participado en altos niveles directivos y haber demostrado capacidad ejecutiva, antes de que asuman la responsabilidad principal, debiendo tener como propósito ubicar a la empresa en los más altos niveles de eficiencia y competitividad.

Asimismo, señala el Programa la importancia de establecer los conceptos de concertación y compromiso social a que hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo, como parte de los requisitos de formación de los empresarios públicos y como una exigencia para combatir la ineficiencia e improvisación en la administración de las entidades públicas.

De igual manera, el Programa señala sobre el mismo tema que "por la importancia vital que para la Nación tienen las empresas estratégicas y prioritarias que permanecerán bajo control estatal, es preciso que éstas sean dirigidas por verdaderos empresarios públicos, a los que se asegure permanencia y continuidad, y que como todo administrador profesional, posean mente abierta al cambio, estén convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente y cuenten con la capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo."(199)

De acuerdo a lo anterior, el Programa también menciona, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Asegurar que los programas de capacitación establecidos se vinculen, en unión de otros factores, con los sistemas de estímulo y promoción del personal de la entidad, autorizados por el Organismo de Gobierno.

- Efectuar una cuidadosa selección de los niveles directivos de las entidades paraestatales, de acuerdo con los compromisos social y económico del Estado.

- Asumir el compromiso de mantenerse permanentemente actualizado sobre las innovaciones que se generen en el campo de la administración y disciplinas afines y que se encuentren relacionadas con la naturaleza de la entidad a su cargo y el desempeño de su gestión.

- Sustentar los programas de capacitación, actualización y desarrollo del personal en un diagnóstico integral, concreto y realista, orientado al cumplimiento de metas específicas de mejoramiento de la productividad.

- Instaurar avanzados programas de capacitación, actualización y desarrollo para lograr la elevación en el desempeño del personal.

- Asegurar que los planes y programas de capacitación orienten al cambio positivo de actitud del Servidor Público, que lo vinculen con su institución en lo particular y en lo general, con las políticas, estrategias y programas del Gobierno Federal.

No obstante las buenas intenciones y propuestas del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, consideramos que en estos momentos no existe una formación activa y adecuada de empresarios públicos, toda vez que en nuestra opinión deberían de tomarse, antes que nada, las

siguientes acciones:

1. Debe despolitizarse la designación de los directores generales de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y por lo tanto debe modificarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, con el objeto de quitar al Presidente de la República la facultad de designar a los directores generales de las sociedades mencionadas, otorgando dicha facultad, de manera exclusiva, al Consejo de Administración, quien deberá ser el responsable de la eficiencia y capacidad de la persona que designe para ocupar ese puesto.
2. La selección de Director General que se realice, debe encontrarse sustentada en exámenes que demuestren, sin lugar a dudas, que la persona seleccionada cuenta con los conocimientos necesarios y adecuados al objeto social de la empresa, los cuales deberán permitirle desempeñarse con la eficiencia que se requiera. En esta selección, deberá examinarse de manera indistinta, a aspirantes que pertenezcan a los sectores Público, Social y Privado, no debiendo existir preferencia sobre ninguno de ellos y sujetándose en todo momento, para su selección, a las facultades que demuestre tener de acuerdo a los criterios señalados.

3. Se deberán establecer remuneraciones justas y equiparables a las que se estén otorgando a empresarios privados de la misma categoría y responsabilidad.
4. Se deberá garantizar a los empresarios públicos:
 - Permanencia en las empresas que dirijan, en tanto tengan un desempeño ético y benéfico para la sociedad, en el entendido de que no se les deberá imputar la mala marcha de la sociedad, cuando la misma se origine por factores y situaciones ajenos a su desempeño y dedicación.
 - Que la empresa tenga expectativas de desarrollo y crecimiento, que permitan su autosuficiencia económica, consolidación y permanencia, como una entidad que coadyuve de manera importante, al desarrollo de actividades vitales para el país.

Posiblemente con la instauración de estos principios, se lograría despolitizar el puesto de Director General de las empresas públicas y se nulificarían sus nefastos efectos, mientras que, por otro lado, podría resultar sumamente atractivo para empresarios del mejor nivel y capacidad, el ocupar la Dirección General de esas empresas, sin importarles que su formación y desarrollo se haya dado en la Iniciativa Privada.

Por otra parte, merece un comentario especial la facultad que tienen los Directores Generales para administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal, según lo dispone el artículo 59 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, toda vez que esa disposición contraviene las disposiciones mercantiles que también le son aplicables a las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria. Al efecto, el artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, señala que la representación de las sociedades corresponde a su administrador único o administradores (en caso de sociedades anónimas a su Consejo de Administración), no al Director General; nosotros opinamos que éste último criterio es el que debería prevalecer. (200)

IV.6.4 Comisario en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

Como es bien sabido en las sociedades anónimas el órgano de vigilancia es el Comisario, mismo que es designado por la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, en los términos del artículo 181 fracción II. de la Ley General de Sociedades

200.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 59 Fracción I.

Mercantiles y cuyas funciones se encuentran detalladas en el artículo 166 de la misma Ley, siendo la más importante la relativa a la rendición anual, ante la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, dé un informe respecto de la veracidad, su eficiencia y racionalidad de la información presentada por el Consejo de Administración a la propia Asamblea de Accionistas, debiendo incluir su informe de manera preponderante, la opinión del Comisario sobre si las políticas y criterios contables y de información seguidos por la sociedad son adecuados y suficientes, así como si la información financiera presentada por los administradores, refleja en forma veraz y suficiente la situación financiera de la sociedad. (201)

En el caso de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria nos encontramos con que los Comisarios Públicos son designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a lo que contemplan los artículos 60 y 63 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 29 de su Reglamento. (202)

En los términos del artículo 30 del Reglamento de la Ley

- 201.- Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles. Artículos 181 Fracción II. y 166.
202.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículos 60 y 63; Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 29.

Federal de las Entidades Paraestatales (203), los Comisarios Públicos tienen una gama de atribuciones amplísimas, que rebasan por mucho, a las de los comisarios privados; al respecto consideramos de importancia, para los efectos del presente trabajo, señalar las siguientes:

I. Vigilan el cumplimiento de las disposiciones legales, así como las reglamentarias, administrativas y de política general que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales.

Respecto de esta atribución, es de comentarse que en la práctica la gran mayoría de los comisarios públicos son contadores públicos, de ahí el riesgo patente de que se les atribuya a ellos la facultad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, toda vez que independientemente de la capacidad profesional que puedan llegar a tener y sin ningún tipo de menosprecio hacia estos profesionistas, resulta evidente que al no estar preparados para el análisis de las diversas leyes que pueden llegar a regular las actividades de una sociedad de este tipo, su participación en beneficio de ésta es nula, con el riesgo de que en ocasiones una mala interpretación de las normas legales pueda derivarse

203.- Cfr. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 30.

en un burocratismo que perjudique la marcha de la sociedad.

II. Así también los Comisarios vigilan y dan seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales y tienen la facultad de requerir a las instancias involucradas, la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos, facultad que viene a complicar aún más, dicho proceso de desinversión ya bastante complicado de por sí, como lo veremos más adelante.

III. Por otra parte, se contempla también la facultad de los Comisarios Públicos de rendir anualmente al Organo de Gobierno o, en su caso, a la Asamblea de Accionistas, un informe sobre los estados financieros, con base en el dictámen de los auditores externos.

Sobre este particular y como ya lo mencionamos en un apartado anterior, para el caso de Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, consideramos un error que el informe sea presentado al Consejo de Adminsitración, en lugar de a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, ya que es precisamente ésta última, quien debe aprobar parcial o

totalmente, o de plano rechazar, el informe del Consejo de Administración, sirviéndole para estos efectos el informe que el Comisario le presente.

IV. Por si fuera poco, el artículo 65 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (204) reserva a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la facultad de realizar visitas y auditorías, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las reponsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de administración y en su caso, promover lo necesario para corregir las diferencias u omisiones en que se hubiera incurrido. Facultad ésta que el artículo 33 del Reglamento de la Ley concede también a los Comisarios Públicos.

A este respecto, nuestra opinión es que cuando una Sociedad Anónima, sea cual sea su objeto social, se encuentra en mala situación financiera, por difícil que sea, puede detectarse mediante un análisis detallado de sus actividades, el o los motivos que la han llevado a esa situación, pudiéndose, desde luego, lograr con la ayuda de los Comisarios, si la misma ha sido originada por negligencia o incompetencia de sus administradores, razón por la cual las facultades conferidas

204.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 65.

a los Comisarios Públicos y a la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nos parecen excesivas y peligrosas, toda vez que puede constituirse en un factor más que obstaculice la marcha ágil y eficiente de una Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.

IV.7 Desincorporación de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales contempla en su artículo 32, que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria que no cumplan con el objeto para el que fueron creadas o ya no resulte conveniente conservarlas como entidades paraestatales, para la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión de la Coordinadora de Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso, su disolución o liquidación. (205)

Respecto de lo anterior, el artículo 60. del Reglamento de la Ley mencionada, señala que la desincorporación de las
205.- Cfr. Ibid. Artículo 32

entidades paraestatales, se llevará a cabo mediante disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los estados. (206)

Refiriéndose expresamente a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, éste último artículo resulta demasiado amplio al contemplar que serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, señala que "para proceder a la desincorporación, será necesario precisar primero, si la entidad analizada es susceptible de ser desincorporada, de acuerdo a los criterios establecidos y segundo el tipo de proceso al que resulta más conveniente someterla según su situación operativa, financiera, administrativa, jurídica, laboral, de impacto socio-económico y ecológico.

"El Plan Nacional de Desarrollo considera los siguientes criterios de desincorporación:

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- Se transferirán a los gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- Se venderá o modificará la participación accionaria del Estado en empresas que no sean estratégicas o prioritarias y que, por sus condiciones de viabilidad económica, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores Social o Privado.

En estos procesos, especial cuidado se pondrá en el respeto a los derechos de los trabajadores y de los accionistas."(207)

En este sentido, consideramos de particular interés, analizar a detalle la regulación existente respecto de la disolución y liquidación de las empresas objeto de nuestro estudio, así como el procedimiento que debe seguirse para la enajenación de las acciones que conformen su capital social.

IV.7.1 Disolución y Liquidación de la Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que la disolución de estas empresas se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.(208)

De acuerdo a lo anterior, para que una Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria pueda ser disuelta y liquidada, primeramente se deberá de tomar el acuerdo de disolución en el seno de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, mismo que podrá estar fundamentado en

208.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Artículo 39.

cualquiera de los supuestos que contempla el artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Una vez aprobada la causa de disolución, se inscribirá en el Registro Público de Comercio, de acuerdo a lo que señala el artículo 232 de la misma Ley General de Sociedades Mercantiles.

Una vez disuelta la sociedad se pondrá en liquidación en los términos de los artículos 234 a 249 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Sin embargo, el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su segundo párrafo determina que la Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su reglamentación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la disolución. (209)

En adición a lo anterior, el artículo 50. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la Coordinadora de Sector y con el dictamen

favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación de entidades paraestatales. (210)

Por si fuera poco, el artículo 8o. del mismo Reglamento menciona que "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 a la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:

I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público 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 dictámen 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 en el proceso en los términos del artículo 39 de la Ley."(211)

De lo anterior se desprende, una vez más, la injerencia de terceros en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, ya que al parecer antes de que su Asamblea General Extraordinaria de Accionistas pueda tomar el acuerdo de disolución, iniciándose así el proceso correspondiente con la eficiencia y agilidad que la situación amerita, el mismo se ve detenido antes de poder iniciar, por absurdo que parezca, toda vez que debe sujetarse a los tiempos y prioridades de:

- La Coordinadora de Sector quien con base en las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la facultad de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la disolución, no especificándose en la Ley, ni en su Reglamento, el límite y la forma en que podrá ejercer dicha facultad. Hay que tener presente que la Coordinadora de Sector puede llegar a tener miembros en el Consejo de Administración, pero como este acuerdo debe tomarse en la Asamblea es de suma importancia señalar que quien termina

211.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 8o.

tomando el acuerdo de disolución será quizá algún otro funcionario de la coordinadora cuyo único contacto con la sociedad es de manera anual, al concurrir a las Asambleas Ordinarias de Accionistas.

- La Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, misma que se encuentra integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social, así como por dos Subsecretarios de la primera y un Subsecretario de las restantes. El Director General y un Director General Adjunto, ambos del Banco de México, asistirán a las sesiones en calidad de invitados permanentes. Esta Comisión tiene entre otras, la facultad de "examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes;"(212)

212.- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.4

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que además de tener la facultad de establecer las normas a las que se deberán ajustar la disolución y liquidación de la sociedad, es la encargada de someter el asunto a la consideración del Ejecutivo Federal.

- El Ejecutivo Federal es quien debe emitir la autorización definitiva para que por fin el proceso de disolución y liquidación de la sociedad pueda ponerse en marcha de acuerdo a lo que, en su caso, se contemple en sus estatutos sociales y a la legislación correspondiente.

La Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, no sólo analiza la situación de las empresas y organismos públicos más importantes, sino de todas las entidades paraestatales que se encuentran sujetas a desincorporación, lo cual nos hace pensar si los funcionarios que la integran tendrán el suficiente tiempo para analizar a detalle la información que se les presente y si sus conocimientos son tan bastos como las actividades que realizan las entidades objeto de su exámen; desgraciadamente pensamos que esto no es posible, sin prejuizar sobre la capacidad, conocimiento y preparación que sobre determinadas materias puedan llegar a tener dichos funcionarios. Cuestionamiento que también es válido hacernos respecto de la facultad del Presidente de la República, para

autorizar sobre un asunto de tal naturaleza.

Esto último nos hace pensar en la conveniencia de extender la autonomía de gestión a este procedimiento de desincorporación, ajustándolo y permitiendo que se inicie el trámite de disolución y liquidación con el acuerdo que sea tomado en la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, en el entendido de que los funcionarios que fueran designados como representantes accionarios, deberían tener la obligación de responder por las decisiones que tomaran al respecto.

IV.7.2 Venta de Acciones Propiedad de Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, entre otras cosas, que las enajenaciones de todo tipo de bienes se adjudicarán o se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas.

Sin embargo, el mismo artículo contempla que cuando las licitaciones no sean idóneas, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y

honestidad que aseguren las mejores condiciones para el Estado. (213)

Los artículos 68 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales y 12 de su Reglamento, mencionan que para la venta de acciones propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará a la Sociedad Nacional de Crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. (214)

Corresponde a la Sociedad Nacional de Crédito designada, 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.

A muy grandes rasgos, los Procedimientos emitidos por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, para la enajenación a título oneroso en favor de los sectores Social o Privado de las acciones o derechos que tienen suscritos en

213.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134.

214.- Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 68; Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 12.

el capital social el Gobierno Federal, sus dependencias y otras entidades paraestatales, en empresas que no fueren estratégicas o prioritarias, establecen lo siguiente:

1. En primera instancia se contempla que obtenido el Acuerdo Presidencial para proceder a la enajenación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como agente encargado de la enajenación.

2. Corresponde a la Coordinadora Sectorial el provocar las reuniones de Consejo o Asamblea, para que dichos órganos tomen el acuerdo de enajenación en los términos y condiciones que resuelva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. La Sociedad Nacional de Crédito promoverá por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinadora de Sector, una reunión con los niveles directivos de la empresa para exponer las características del proceso y definir los requerimiento de información necesarios.

4. Contando con la información de la empresa, la Sociedad

Nacional de Crédito procederá a la evaluación técnico-financiera de la misma, con el objeto de definir el precio mínimo de venta, así como la estrategia más adecuada a seguir para su enajenación, presentando el resultado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. Detallado lo anterior, los Procedimientos en comentario, señalan que en caso de que existan socios de los sectores Social o Privado en la empresa y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse antes de considerar una oferta pública. En el entendido de que una vez agotada ésta última, se podrá considerar la propalación a otros posibles interesados.

De acuerdo a todas las disposiciones citadas, podemos concluir que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, son muy amplias y no hacen excepción alguna para la venta de acciones propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, no aceptando los artículos relativos, ningún tipo de interpretación, por el que pudiera entenderse como no aplicable el procedimiento que establecen. Así pues, no existe la obligación insalvable, al menos legalmente, de someterse a dicho procedimiento aun para vender las acciones propiedad del Gobierno Federal en

empresas en las que participe de manera minoritaria.

Los Procedimientos de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, si contemplan el respeto al derecho de preferencia, siempre y cuando el mismo se encuentre pactado en los estatutos sociales de la empresa respectiva; señalando que agotada esta posibilidad se procederá a considerar una oferta pública y que una vez cubierta ésta última, se podrá considerar la propalación a otros posibles interesados.

Sin embargo, antes de contemplar estos supuestos, señalan la designación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de una Sociedad Nacional de Crédito que funja como agente encargado de la venta, misma que en el desempeño de su cargo debe realizar la evaluación técnico-financiera que permita establecer un precio mínimo de venta, cuestión que también se encuentra contemplada en el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De acuerdo a esto último, forzosamente se tiene que sujetar a la evaluación técnico-financiera referida, aún cuando se trate, como ya mencionamos, de la venta de acciones que sean parte minoritaria del capital social de alguna empresa.

Resulta de particular importancia llamar la atención, sobre la situación en que son colocadas las dependencias y entidades paraestatales dueñas de las acciones a que nos venimos refiriendo, ya que las disposiciones que venimos comentando, incluyendo los Procedimientos de la Comisión Intersecretarial Gasto-Fianciamiento, no regulan otra cosa más que el despojo de sus acciones, ya que a pesar de que esas dependencias o entidades paraestatales sean integrantes de la Administración Pública, no por ello dejan de ser personas morales legalmente constituidas y con todos los derechos inherentes a su calidad, razón por la cual encontramos injustificable que una persona completamente ajena a las mismas, sea quien prácticamente realice la venta relegándolas únicamente a la firma del contrato de compraventa que al efecto le presenten, siendo también triste que ni siquiera los recursos que se obtengan por la venta ingresen al patrimonio de las mismas ya que dichas normas disponen que sean entregados a la Tesorería de la Federación.

Con una ayuda de tal naturaleza, seguramente nuestros gobernantes en poco tiempo ya no tendrán mas entidades paraestatales que desincorporar, toda vez que con el procedimiento de venta de acciones existente, además de despojarlas de las acciones que integran su patrimonio también las priva de las ganancias que se obtengan por su enajenación.

CONCLUSIONES

1. Casi todos los días, los periódicos, las revistas, la televisión, la radio y en general cualquier medio de comunicación e información, muestran al mundo entero la patética extinción de la URSS, máxima representante de los sistemas socialistas; se manejan cifras económicas, se comentan guerras, crisis culturales, sociales y morales y es que no sólo es el derrumbamiento caótico y apocalíptico de un sistema económico, es más bien la pérdida de identidad, la desaparición física y moral de millones de personas, de seres humanos que a diario ven derrumbadas todas sus expectativas, su "modus vivendi", que se consume en un sin sentido.

Indudablemente el resultado más dramático de esta era de crisis ha sido la destrucción de las más importantes economías comunistas y sus sistemas políticos. Sin embargo, jugar el juego de los eternos opuestos es tan tentador como equivocado, toda vez que a lo que se enfrentan las fracasadas economías socialistas, no es al capitalismo triunfante sino a una economía capitalista global con serios problemas.

La creencia de que el libre mercado, completamente descontrolado, debe implementarse en las economías en

desarrollo, es la dominante política en algunas partes del mundo, aún cuando es teóricamente imposible y una mentira en los hechos. Lo que está sucediendo en la ex Unión Soviética y en otras partes del anterior territorio comunista es la repentina imposición de un dogma, tan irreal como el intento de construir el socialismo mediante el control central en un solo país. Las consecuencias han sido y son desastrosas, esas economías necesitan, indudablemente, de reformas fundamentales, pero la consecuencia de instalarlas en el Sistema de Libre Mercado de un día para otro están resultando trágicas como lo estamos constatando a diario.

2. El debate entre liberales y socialistas, hoy no debe ser sobre el Libre Mercado contra el Estado que todo lo controla; no es en favor o contra la planeación central, que existe tanto en las economías capitalistas como en las socialistas; y no es por o contra la Empresa de Propiedad y Administración Pública que hasta los liberales han aceptado en principio; el debate, más bien, es acerca de los límites del capitalismo y de la acción pública sobre el mercado incontrolado.

Para decirlo en breve, la diferencia entre liberales y socialistas no es acerca del socialismo, sino del capitalismo. Ambos están de acuerdo en que el socialismo del tipo de regímenes comunistas soviéticos, no funcionó y de que

debe ser rechazado. De tal forma que, ambos modos de ver el mundo aceptan una economía mixta en principio.

3. En la actualidad ya no debe discutirse sobre la intervención del Estado en la actividad económica sino definir, planificar y concretizar cómo, cuándo y de qué manera debe intervenir puesto que en la medida que se mejoren las políticas, los planes y los sistemas jurídicos que rijan la intervención estatal, ésta podrá darse con mayor eficacia y, sobretodo, dentro de un marco de Estado de Derecho que tenga como bases fundamentales el respeto y guarda de los valores de la libertad, la razón y la civilización.

Esto es hoy más importante que nunca, puesto que en el caso particular de México, debe redefinirse la función e intervención del estado en la vida económica de nuestro país, ya que ante el Tratado de Libre Comercio se deberá contemplar con la planeación adecuada, la ayuda que se deba brindar a comercios, industrias, empresas y otras actividades similares que requieran de la intervención del Estado para poder subsistir ante el acoso de los factores internos y externos y, en especial, de una economía mundial con una profunda crisis económica.

4. La intervención administrativa en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación, son cometidos esenciales del Estado Moderno.

No obstante lo anterior, es muy importante vigilar que el Sector Público concorra al desarrollo nacional dentro de los límites más estrictos del interés social, el interés público, la soberanía nacional y la independencia económica, así como sujeto a bases y normas jurídicas que le den una eficiencia real y efectiva a sus actividades.

5. Nuestra Constitución Política confiere al Estado la facultad de asociarse con los sectores Social y Privado en la consecución y realización de actividades de carácter prioritario, siendo dicha asociación en la mayoría de los casos, a través de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria o Minoritaria.

6. Concepto de las empresas de Participación Estatal: Por lo general, son sociedades mercantiles en cuyo capital social participan el Estado o alguna entidad de éste y personas de Derecho Privado, quienes las administran en forma conjunta de acuerdo a las leyes públicas y privadas que le son aplicables y que tienen por objeto la producción de bienes o servicios

destinados a beneficiar intereses nacionales, así como a satisfacer necesidades particulares con un propósito de lucro.

7. Naturaleza Jurídica de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria: Son personas morales de Derecho Público, constituidas en la mayoría de los casos como sociedades anónimas, con el objeto de tratar de lograr una operación eficaz, eficiente y productiva, no obstante las normas públicas que las rigen, para que estas entidades queden obligadas a acatar y cumplir con todas aquellas normas de Derecho Privado que les sean aplicables.

8. Campo de Acción de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria: Sus actividades deben desarrollarse en las áreas prioritarias a que se refiere nuestra Carta Magna, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, incluyendo dichas áreas, aquellas actividades en las que no exista capacidad o voluntad por parte de los sectores Social o Privado para intervenir y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.

En relación con lo anterior, consideramos necesario que el legislador defina concretamente cuales son las áreas prioritarias a que se refieren los preceptos mencionados, toda vez que no existe ninguna definición, concepto o listado de las mismas, como en el caso de las áreas estratégicas.

Por otra parte, pensamos que no existe contradicción, en el hecho de que la Empresa objeto de este estudio obtenga ingresos, por la producción de bienes o prestación de servicios que satisfagan intereses nacionales y necesidades populares.

9. En términos generales, las ventajas de utilizar la figura de la Sociedad Anónima para las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son las siguientes: facilidad en la fusión de los capitales privados y públicos; límite a la responsabilidad económica al monto de sus aportaciones; negociabilidad de parte o del total de sus acciones; los privilegios que se pueden pactar para las acciones; alivia al Estado de la gestión directa; evita la burocratización de los empleados, alienta la iniciativa de la Empresa Privada al funcionario estatal; infunde el dinamismo y movilidad de una buena gestión.

Sin embargo, algunas de las ventajas referidas sólo se dan en teoría, ya que como se concluye más adelante, la existencia de ordenamientos jurídicos confusos e incompletos, aplicables a la Empresa que nos ocupa, así como el excesivo control que la Administración Pública Centralizada ejerce sobre la misma, ocasiona que no puedan ser concretadas.

10. El Estado como Accionista de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria: Al asociarse con los sectores Social o Privado, el Estado no desnaturaliza sus atribuciones, ni pierde su carácter de ente público, ni transforma su voluntad, simplemente, se autolimita en el ejercicio de su autoridad frente al particular, sin que su voluntad, ni su personalidad se transformen.

De acuerdo a lo anterior, en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el Estado está en un plano de igualdad con los particulares, en cuanto a socios de dichas empresas, por lo que al unir sus esfuerzos y durante todo el tiempo que dure el vínculo, tienen un fin común y la vocación a las ganancias y a las pérdidas, puesto que en la medida que se obtengan unas y otras, la Empresa podrá continuar o no con la realización de su fin común.

11. La Empresa de Participación Estatal Mayoritaria está sujeta a un Sistema de Control Centralizado, el cual se encuentra disperso en distintas leyes administrativas, siendo por este motivo muy complejo y de difícil acatamiento por las empresas.

De igual manera, la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria se encuentra sujeta a un Sistema de Control de Descentralización Sectorial, el cual se subdivide en los siguientes controles: El GLOBAL, ejercido por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. El SECTORIAL, ejercido por las Secretarías de Estado, de acuerdo al agrupamiento por sectores vigente. El INSTITUCIONAL, que está a cargo de los Organos de Gobierno de las propias Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

La regulación de todos estos controles se encuentra dispersa en distintas leyes, que frecuentemente ocasionan problemas de interpretación y excesos de reglamentación, lo que desgraciadamente afecta la operación de la Empresa objeto de nuestro estudio, tornándola ineficiente para la consecución de los fines para los que fue creada.

12. El artículo 31 de la Ley Federal de la Entidades

Paraestatales es el fundamento del Régimen de Supletoriedad aplicable a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, por lo que no existe ningún inconveniente legal para que estas empresas se sujeten a las normas de carácter privado que les son aplicables, sin embargo, lejos de existir una adecuada coordinación de normas, se presentan infinidad de excesos por parte de las normas administrativas, que lejos de eficientar el funcionamiento y operaciones de las empresas de que se trata, las obstaculizan haciéndolas ineficientes.

13. Autonomía de Gestión de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria: La Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, no han variado, en esencia, la situación de estas empresas, ya que los controles los sigue ejerciendo la Administración Centralizada mediante su desplazamiento a los Organos de Gobierno de las mismas.

A pesar de que el concepto más importante de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, era el de la Autonomía de Gestión, en varios de sus artículos la restringe y obstaculiza, toda vez que los mismos obligan a las empresas, a sujetarse a lineamientos generales y específicos que son dictados por las dependencias globalizadoras y coordinadoras.

14. Constitución de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria: Nos parece poco práctico, que para constituirse una de estas empresas tengan que intervenir tantas dependencias de la Administración Pública Centralizada y que se confiara al Ejecutivo Federal la facultad de decidir, en última instancia, si es constituida o no, ya que contradice el principio de constitución ágil de la Sociedad Anónima, existiendo el riesgo de hacerla ineficiente desde su creación.

15. Coincidimos con el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en la conveniencia de que el Estado participe temporalmente en entidades paraestatales y particularmente en sociedades anónimas, pero agregaríamos que en la medida de lo posible su participación fuera minoritaria ya que además de promover y fomentar la inversión de los sectores Privado y Social, en áreas que difícilmente les resulten de interés, se evitaría la intensa regulación que aún existe respecto de las empresas mayoritarias.

16. Además de que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no abunda sobre las funciones y responsabilidades de las Asambleas de Accionistas y de que su

reglamento es completamente omiso respecto de las mismas, desvirtúa completamente la figura de la representación accionaria, ya que siendo el Ejecutivo Federal un órgano completamente ajeno a los accionistas, es él quien está facultado para designar a los representantes accionarios, de los accionistas originales.

Consideramos que los representantes accionarios deben ser funcionarios de la Entidad Pública que sea accionista de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria de que se trate, puesto que de esta forma se podrá llevar a cabo una participación más eficiente, ágil y efectiva en las Asambleas.

17. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que los miembros del Consejo de Administración que representen la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector, disposición que viola las normas de carácter privado, aplicables a la Empresa objeto del presente estudio y que desvirtúa en su totalidad, la figura de la Sociedad Anónima y el funcionamiento de sus Organos de Gobierno, ya que conforme a estas últimas normas, corresponde a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas, la facultad de designar al Consejo de Administración.

Sería mucho mejor y menos burocrático, que los accionistas realizaran de manera directa tales designaciones, ante la Asamblea de Accionistas correspondiente, toda vez que resulta evidentemente impráctico y dañino para las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, que sea el Ejecutivo Federal quien designe a los integrantes de su Organó de Gobierno, ya que seguramente en la gran mayoría de los casos no los conocerá ni por su nombre.

Desgraciadamente, todavía no existe ningún precepto legal, en el que se contemple la forma de garantizar el profesionalismo y capacidad de los funcionarios que sean designados como miembros del Consejo de Administración de las empresas objeto del presente estudio.

Consideramos aberrante que sean los propios consejeros quienes determinen sus honorarios, así como que ellos mismos se erijan en juez y parte para decidir sobre los estímulos y recompensas a que se hagan acreedores.

18. En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se contempla que será el Consejo de Administración quien apruebe

anualmente, previo informe de los Comisarios, y dictámen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad, autorizando también la publicación de los mismos.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el artículo 36 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que los Consejos de Administración tendrán las facultades que se mencionan en el artículo 58 de esa Ley, con la salvedad de aquellas que sean propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias. Por lo que de acuerdo a lo que señala el artículo 181 fracción I de la Ley General de Sociedades Mercantiles, corresponde a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas aprobar o modificar el informe de los administradores, debiéndose seguir en consecuencia el procedimiento correspondiente.

19. Por desgracia la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, no contemplan la posibilidad de que las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria puedan ser administradas por un administrador único.

Consideramos que el Régimen de Supletoriedad previsto en el artículo 31 de la Ley mencionada, no puede ser invocado para

argumentar tal posibilidad, toda vez que la regulación del Organó de Gobierno, en nuestro caso el Consejo de Administración, ocupa un puesto preponderante en la legislación administrativa que nos ocupa, contemplándose en las normas respectivas, el mayor cúmulo de controles para este tipo de empresas.

Sin embargo, sí consideramos que sería mucho más ágil la designación de un sólo administrador y que el desempeño del mismo sería más eficiente y expedito, tan sólo por no estar obligado a concurrir a juntas o a tomar acuerdos con funcionarios públicos de otras dependencias o entidades, reduciéndose en consecuencia, de una manera real e importante, los Controles Institucionales a que actualmente están sujetas este tipo de empresas.

Desde luego, la posibilidad de que las empresas que nos ocupan pudieran contar con un administrador único, tendría que ser regulada ampliando los preceptos actuales, incluyéndose la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley General de Sociedades Mercantiles y debiéndose incluir esencialmente, una regulación específica sobre los requisitos personales y profesionales que tendrían que llenar las personas aspirantes a ese cargo.

20. Por medio de la publicación de Normas o Bases en el Diario Oficial de la Federación, la Administración Pública Centralizada, ejerce un control sobre las entidades paraestatales respecto de materias tales como adquisición o arrendamiento de bienes muebles, lo cual no parece una violación a las disposiciones que sobre tales materias contempla la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y por lo tanto, a la autonomía de gestión de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ya que las normas y bases en cuestión, podrían ser presentadas al Consejo de Administración, de manera directa, por el o los consejeros designados por las Secretarías de Estado que participen en ese Organismo de Gobierno y no impuestos de tal manera.

21. Otro ejemplo de la falta de autonomía en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, es que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales confiere al Ejecutivo Federal, la decisión última, respecto de la fusión que se pretenda llevar a cabo.

No obstante lo anterior, consideramos que en las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, para que pueda llevarse a cabo la fusión de una sociedad con otra empresa, debe ser acordada y aprobada previamente por la Asamblea

General Extraordinaria de Accionistas, de acuerdo a lo que señala el artículo 182 fracción VII de la Ley General de Sociedades Mercantiles, a pesar de que esto resulte una mera formalidad.

22. No alcanzamos a comprender el motivo por el que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina que el Secretario tiene que ser una persona ajena a la entidad, mientras que el Prosecretario sí puede ser miembro de la misma.

Al respecto consideramos que no debería existir objeción alguna para que el Secretario pudiera llegar a ser miembro de la entidad, ya que por su estrecha relación con la misma y gracias al conocimiento previo de sus problemas o requerimientos, podría proporcionarle un servicio más ágil y eficiente.

Consideramos que lo anterior tiene particular importancia, porque es bien sabido que en la práctica dicho cargo es desempeñado en la mayoría de los casos por abogados y que los mismos no son simples amanuenses de los acuerdos que tomen los consejeros o accionistas en sus respectivas sesiones, sino que deben ser profesionistas debidamente preparados y con

la experiencia suficiente para poder asesorarlos en las múltiples cuestiones de carácter legal que se presentan durante la vida de las sociedades que nos ocupan.

De acuerdo a lo anterior, si el Secretario pudiera ser alguno de sus funcionarios, desde luego abogado, se estaría ahorrando el gasto que representaría contratar a un despacho de abogados o, en el mejor de los casos, a un abogado externo para que asumieran dicho cargo y el control corporativo de la sociedad.

23. Vuelven a entrar en contradicción la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley General de Sociedades Mercantiles, toda vez que de acuerdo a la primera, corresponde al Consejo de Administración, aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, mientras que la segunda señala que la citada facultad corresponde a la Asamblea Ordinaria de Accionistas.

Sobre éste particular, insistimos en que previamente deberán ser aprobados por la Asamblea de Accionistas, los estados financieros que arrojen las citadas utilidades.

24. No obstante las propuestas del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en estos momentos no existe una formación activa y adecuada de empresarios públicos, razón por la cual proponemos las siguientes acciones:

- a) Debe despolitizarse la designación de los directores generales de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y por lo tanto debe modificarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, con el objeto de quitar al Presidente de la República la facultad de designar a los directores generales de las sociedades mencionadas, otorgando dicha facultad, de manera exclusiva, al Consejo de Administración, quien deberá ser el responsable de la eficiencia y capacidad de la persona que designe para ocupar ese puesto.

- b) La selección de Director General que se realice, debe encontrarse sustentada en exámenes que demuestren, sin lugar a dudas, que la persona seleccionada cuenta con los conocimientos necesarios y adecuados al objeto social de la Empresa, los cuales deberán permitirle desempeñarse con la eficiencia que se requiera. En esta selección, deberá examinarse de manera indistinta, a aspirantes que pertenezcan a los sectores Público, Social y Privado, no debiendo existir preferencia sobre

ninguno de ellos y sujetándose en todo momento, para su selección, a las facultades que demuestre tener de acuerdo a los criterios señalados.

c) Se deberán establecer remuneraciones justas y equiparables a las que se estén otorgando a empresarios privados de la misma categoría y responsabilidad.

d) Se deberá garantizar a los empresarios públicos:

- Permanencia en las empresas que dirijan, en tanto tengan un desempeño ético y benéfico para la sociedad, en el entendido de que no se les deberá imputar la mala marcha de la sociedad, cuando la misma se origine por factores y situaciones ajenos a su desempeño y dedicación.
- Que la empresa tenga expectativas de desarrollo y crecimiento, que permitan su autosuficiencia económica, consolidación y permanencia, como una entidad que coadyuve de manera importante, al desarrollo de actividades vitales para el país.

Posiblemente con la instauración de estos principios, se lograría despolitizar el puesto de Director General de las empresas públicas y podría resultar sumamente atractivo para empresarios del mejor nivel, el ocupar la Dirección General

de éstas empresas, sin importarles que su formación y desarrollo se haya dado en la iniciativa privada.

25. Con base en el análisis practicado, podemos afirmar que el cúmulo de facultades conferidas a los Comisarios Públicos y a la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nos parecen excesivas y peligrosas, toda vez que puede constituirse en un factor más que obstaculice la marcha ágil y eficiente de una Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria.

26. Por lo que se refiere a la disolución y liquidación de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria, nos encontramos con que antes de que sea tomado el acuerdo correspondiente, en la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, deben intervenir, la Coordinadora de Sector que corresponda, la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como siempre, el Ejecutivo Federal.

Respecto de lo anterior, dudamos que los funcionarios que integran la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento tengan el suficiente tiempo para analizar a detalle la información que se les presente y que sus conocimientos sean

tan bastos como las actividades que realizan las entidades objeto de su exámen; esto, sin prejuzgar sobre la capacidad, conocimiento y preparación que sobre determinadas materias puedan llegar a tener dichos funcionarios. Planteamiento que también consideramos válido hacer respecto de la facultad del Presidente de la República, para autorizar sobre un asunto de tal naturaleza.

Tomando en cuenta lo expresado, estimamos necesario que la autonomía de gestión sea extendida a este procedimiento de desincorporación, ajustándolo y permitiendo que se inicie el trámite de disolución y liquidación con el acuerdo que sea tomado en la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas.

27. El procedimiento de enajenación de acciones debe ser replanteado en su totalidad, por las siguientes razones:

a) Constituye un cúmulo de violaciones a la autonomía de gestión de las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritaria.

b) Atenta contra los intereses de las entidades que tengan la

calidad de accionistas en este tipo de empresas, ya que son despojadas doblemente, primero de sus acciones y después de los recursos que se obtengan por su venta, dejándolas sin medios económicos que les permitan ser autosuficientes en la consecución de los fines que tengan por objeto.

c) A pesar de que existen procedimientos bien definidos para realizar la evaluación técnico-financiera, siempre será mejor que sean realizados por los propietarios, ya que indudablemente no habrá nadie que esté más interesado que ellos en vender a un buen precio sus acciones.

d) Sería ideal, al menos para los vendedores, que se fijara un precio por las acciones y que el mismo fuera pagado en su totalidad a la firma del contrato de venta, sin embargo la realidad es que los adquirentes, aun en las gangas, solicitan quitas al precio, esgrimindo argumentos tales como adeudos de la empresa, irregularidades en sus operaciones, imprecisión en la tenencia de la tierra, etc. Pensamos que únicamente el propietario conoce a fondo el negocio que está vendiendo y que por lo tanto, sólo él, es la persona idónea para llevar a cabo la negociación que determine el precio definitivo de sus acciones.

e) En caso de que exista el derecho de preferencia para los demás accionistas de la empresa, nos preguntamos, ¿qué caso tiene mover la pesada maquinaria burocrática que se ha diseñado para vender las acciones?. Estamos seguros que sería mucho mejor que se permitiera al propietario de las acciones agotar directamente ese derecho.

28. No sabemos cual sea la intención de nuestro Gobierno respecto de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, pero estamos seguros que de optar por mantenerlas, para que éstas puedan ser verdaderamente eficientes y utilizadas como instrumento económico para fomentar y desarrollar las áreas prioritarias que así lo requieran, el control existente sobre las mismas, así como la leyes y reglamentos que las rigen, deberán sufrir profundas modificaciones, no demagógicas sino reales, que las haga coherentes entre sí, que otorguen una autonomía única y verdadera a las empresas y un mayor número de responsabilidades a los funcionarios encargados de dirigir su operación.

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

I. LIBROS CONSULTADOS.

ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 7a. ed., 1986. 750 pp.

BAUCHE GARCIADIEGO, Mario; La Empresa. México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. ed., 1983. 709 pp.

BARRERA GRAF, Jorge; Instituciones de Derecho Mercantil. México, Editorial Porrúa, S.A., 1a. ed., 1989. 860 pp.

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio; Las Empresas Públicas en México. México, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., 2a. ed., 1986. pp. 239

CARRILLO CASTRO, Alejandro; Administración Pública Marco Internacional (1967-1987). México, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., s.e., Tomo II., 1988. 707 pp.

CONDE HERNANDEZ, Raúl; "Crecimiento Económico Capitalista y Estado: Postulado del Autodinamismo del Capital", Estudios Sobre Economía y Estado, México, Fondo Nacional de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988, pp. 57-109

FAYA VIESCA, Jacinto; Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. ed., 1983. 795 pp.

FAYA VIESCA, Jacinto; Rectoría del Estado y Economía Mixta. México, Editorial Porrúa, S.A., s.e., 1987. 296 pp.

FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 24a. ed., 1985. 506 pp.

FRISCH PHILIPP, Walter; La Sociedad Anónima Mexicana. México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. ed., 1982. 560 pp.

GARRIDO VALENZUELA, Raúl Bernardo; Las Empresas Estatales. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, s.e., 1966. 154 pp.

GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio; Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 2a. ed., 1971. 646 pp.

GUELPERIN, Ernesto y LODI, Nelson; Sociedades Comerciales. Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L., s.e., 1958. 539 pp.

KAPLAN, Marcos; "El Intervencionismo del Estado en la Economía y el Desarrollo: Marco Teórico, Conceptualización y Esquema Analítico", Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. pp. 13-93

MANTILLA MOLINA, Roberto; Derecho Mercantil. México, Editorial Porrúa, S.A., 17a. ed., 1977. 486 pp.

MARIENHOFF, Miguel S.; Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial ABELEDO-PERROT, S.A., 3a. ed., 1982. 805 pp.

MERKL, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Nacional, s.e., 1975. 496 pp.

OSORNIO CORRES, Javier; "Relaciones entre el Ejecutivo Federal y la Empresa Pública", Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. pp. 405-415

OSORNIO CORRES, Javier; "Dirección y Gestión de las Entidades Paraestatales", Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. pp.416-430

PEREZ DE LEON, Enrique; Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. México, s. ed., 4a. ed., 1977. 227 pp.

PERULLES BASSAS, Juan José; La Empresa Pública y su Normatividad. Barcelona, Librería Bosch, s.e., 1970. 400 pp.

RANGEL COUTO, Hugo; El Derecho Económico. México, Editorial Porrúa, S.A., 3a. ed., 1984. 284 pp.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín; Tratado de Sociedades Mercantiles. México, Editorial Porrúa, S.A., Tomos I y II, 6a. ed., 1981. 493 y 534 pp.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín; Derecho Mercantil. México, Editorial Porrúa, S.A., Tomo I, 17a. ed., 1983. 449 pp.

RUIZ DUEÑAS, Jorge; Empresa Pública. México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. 545 pp.

SANCEN CONTRERAS, Fernando; "Estado Moderno y Economía: Una Relación Dinámica de Mútua Dependencia que Tiende a la Identidad", Estudios Sobre Economía y Estado, México, Fondo Nacional de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988, pp. 15-56

SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Económico. México, Editorial Porrúa, S.A., 1a. ed., 1981. 462 pp.

SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S.A., 13a. ed., 1985. 773 pp.

SCHEIFLER AMEZAGA, Xavier; Historia del Pensamiento Económico. México, Editorial Trillas, S.A., 2a. ed., 1979. 371 pp.

TENA, Felipe; Derecho Mercantil Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A., 10a. ed., 1980. 606 pp.

VICKERS, John y YARROW, George; Un Análisis Económico de la Privatización. México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1991. 529 pp.

WITKER V., Jorge; Derecho Económico. México, Editorial HARLA, S.A. de C.V., s.e., 1987. 480 pp.

WITKER, Jorge y ESLAVA, Ismael; "Aspectos Generales del Régimen Legal Aplicable a las Entidades Paraestatales", Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. pp. 335-372

WITKER, Jorge; "Relaciones y Controles Exteriores de la Empresa Pública", Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, México, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1a. ed., 1988. pp.373-404

II. REVISTAS CONSULTADAS.

ALVAREZ ALVAREZ, José Luis; "Hacia un nuevo Derecho Societario", Anuario de Derecho Civil, Madrid, España, Tomo XXXVIII, Fascículo I (enero-abril 1985), pp.89-136

BROSETA PONT, Manuel; "La Empresa Pública en Forma de Sociedad Anónima", Revista de Derecho Mercantil, Madrid, España, vol. XLI, núm. 100, (abril-junio 1966), pp. 267-290

BROSETA PONT, Manuel; "La Sociedad Anónima Pública Unipersonal como Instrumento de la Actividad Económica del Estado", Revista del Instituto de Derecho Comparado, Barcelona, España, núm. 26-27 (enero-diciembre 1966), pp. 493-506

DE LA MADRID H., Miguel; "Regulación de la Empresa Pública en México", Comercio Exterior, México, vol. 30, núm. 3, (marzo de 1980), pp. 215-219

HAMDAN AMAD, Fauzi; "Análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales", Revista de investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, núm. 10, (1986), pp. 181-207

LICKENS GAXIOLA, César; "La Empresa de Participación Estatal Sociedades de Economía Mixta", Revista del ITAT, México, núm. 17, (mayo-agosto 1962), pp. 43-149

NAVA NEGRETE, Alfonso; "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XV, núm. 57, (enero-marzo 1965), pp. 161-188

NAVA NEGRETE, Alfonso; "Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XX, núm. 79-80, (julio-diciembre 1970), pp. 1269-1298

VERDERA Y TUELLS, Evelio; "Líneas Generales Sobre la Empresa Pública", La Empresa Pública, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, s.e., Vol. I, 1970. pp. 177-188

VERDERA Y TUELLS, Evelio; "La Empresa Pública y el Estatuto del Gran Empresario Mercantil", La Empresa Pública, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, s.e., Vol. I, 1970. pp. 233-244

VERDERA Y TUELLS, Evelio; "Sometimientto de la Empresa Pública al Derecho Privado y Exigencias Conexas con los Fines Públicos que Mediante el Ejercicio de la Empresa se Quieran Conseguir", La Empresa Pública, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, s.e., Vol. I, 1970. pp. 267-281

III. DISPOSICIONES JURIDICAS CONSULTADAS Y OTROS DOCUMENTOS.

Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de enero de 1977.

Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el artículo 10. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero del presente año, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 del mismo mes, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se señalan. Publicado en el diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 1977.

Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el Artículo 10. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se indican. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 1978.

Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el Artículo 10. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se indican. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1979.

Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el Artículo 10. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se indican. Publicado en el diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1980.

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado

o Departamentos Administrativos, como se indica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de marzo de 1981.

Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen (sic) a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1982.

BOHON DEVARZ, Víctor Angel; "Régimen Jurídico de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales", México, (enero 14 1987), 43 pp.

CONSTITUCION POLITICA DEL LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

CODIGO DE COMERCIO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1947.

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1966.

LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1970.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, México, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

LEY DE PLANEACION, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

LEY DE ADOQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993+.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Talleres Gráficos de la Nación, 1a. ed., 1989. 143 pp.

Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1990.

Procedimientos para la Enajenación a Título Oneroso en favor de los Sectores Social o Privado de las Acciones o Derechos que tienen Suscritos en el Capital Social el Gobierno Federal, sus Dependencias y otras Entidades Paraestatales, en Empresas que no fueren Estratégicas o Prioritarias. Suscritos el 25 de marzo de 1987 por los Subsecretarios de Hacienda y

Crédito Público; de Planeación y Control Presupuestal; de Ingresos; de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios y de Trabajo y Previsión Social, así como por el Coordinador General de Comisarios y Delegados de la Contraloría del Sector Público y por el Director General Adjunto del Banco de México.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES,
México, editorial Porrúa, S.A., 1991.