



“PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES”

295354

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FRANCISCO RAMÍREZ OLIVA

ASESOR

LIC. JOSÉ VÍCTOR MEJÍA DOMÍNGUEZ



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 6 de abril del 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, RAMIREZ OLIVA FRANCISCO, con número de cuenta 8964014-8, ha elaborado la tesis "PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES", bajo la asesoría del Lic. José Víctor Mejía Domínguez, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

Esta tesis fue elaborada siendo Director del Seminario de Derecho Administrativo el Lic. Pedro Noguerrn Consuegra.

Agradezco profundamente a todas las personas que me han apoyado a lo largo de la vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN MÉXICO.	
A. Antecedentes	1
A.1) Periodo 1810-1916	1
A.2) Periodo 1917-1940	3
A.3) Periodo 1941-1954	5
A.4) Periodo 1955-1970	6
A.5) Periodo 1971-1982	8
A.6) Periodo 1983-1988	9
A.7) Periodo 1989-1994	14
A.8) Periodo 1995-2000	16
B. Evolución del marco jurídico aplicable a las empresas paraestatales ..	17
B.1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17
B.2) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	19
B.3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. ...	19

CAPÍTULO II. EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO.

A. Fundamento Legal.....	21
A.1) Creación	22
A.2) Estructura	23
A.3) Distintas denominaciones	24
A.4) Clasificación	25
A.4.a) Organismos Descentralizados.	25
A.4.b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.	25
A.4.c) Fideicomisos Públicos.	27
A.5) Inconsistencias de los artículos 1º, 3º y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	27
A.6) Los Acuerdos de Sectorización.	33
B. Procedimientos de creación y extinción de personas morales a la luz del Derecho Privado y del Derecho Público.	35
B.1) Naturaleza del Procedimiento Civil	40
B.2) Naturaleza del Procedimiento Mercantil	42
B.3) Naturaleza del Procedimiento Administrativo	48
B.4) Semejanzas y Diferencias	50

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES.

A. Concepto de Desincorporación.	53
A.1) Autoridades que intervienen en los procedimientos de desincorporación.	55

A.2) Requisitos comunes a todos los procedimientos de desincorporación.	59
B. Procedimientos de Desincorporación Organismos Descentralizados ..	62
B.1) Extinción de organismos descentralizados.	63
B.2) Fusión de organismos descentralizados.	65
C. Procedimientos de Desincorporación de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.	67
C.1) Enajenación de empresas de participación estatal mayoritaria.	69
C.2) Desincorporación Bancaria.	78
C.2.a) Registro y autorización de interesados.	81
C.2.b) Valuación de las instituciones de crédito.	82
C.2.c) Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas Instituciones.	84
C.3) Disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria.	87
C.4) Fusión de empresas de participación estatal mayoritaria.	91
C.5) Transferencia de empresas de participación estatal mayoritaria a las entidades federativas.	93
D. Procedimientos de Desincorporación de Fideicomisos Públicos.	95
D.1) Extinción de fideicomisos públicos.	96
D.2) Transferencia de fideicomisos públicos a las entidades federativas.	99
CAPÍTULO IV. DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA DENOMINADA SATÉLITES MEXICANOS, S.A. DE C.V.	
A. Antecedentes de creación	101

B. Naturaleza jurídica	105
C. Estrategia de desincorporación	107
D. Desarrollo del procedimiento de desincorporación.....	108
E. Resultado del procedimiento de desincorporación	109
CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFÍA	115
LEGISLACIÓN CONSULTADA	116
DICCIONARIOS Y TEXTOS ENCICLOPÉDICOS CONSULTADOS	117

INTRODUCCIÓN

La desincorporación de entidades paraestatales tiene una gran trascendencia debido a que el papel del Estado y de la política económica tienen un fuerte impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de los pueblos.

Diversos trabajos han abordado el tema que nos ocupa; sin embargo, una gran cantidad de los mismos se refieren a aspectos teóricos y doctrinarios, que muy poco sirven para el análisis de los aspectos jurídicos que nos interesan. Otros trabajos realizados se ocupan de analizar aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales, por lo cual, en el presente trabajo solamente señalaremos algunos aspectos relativos a estas entidades y nos abocaremos específicamente a los procesos de desincorporación de las mismas.

La idea de llevar a cabo este trabajo surgió, en primera instancia, de la inquietud de analizar el marco regulatorio de los procesos de desincorporación en nuestro país, ya que dichas disposiciones no se encuentran contenidas en un solo cuerpo normativo, tal como sucede en otros países como Argentina y Francia, por citar algunos ejemplos.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero de ellos, se analiza el aspecto histórico del desarrollo en nuestro país de las entidades paraestatales, su inicio y su desarrollo desde la época de la Colonia hasta nuestros días, haciendo referencia al marco jurídico que las ha regulado. En el capítulo segundo se revisan diversos aspectos generales de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, su ubicación dentro del ámbito de la

Administración Pública Federal, los fundamentos legales para la creación de entidades paraestatales, etc. Asimismo, en este capítulo se efectúa el análisis de los procedimientos de creación y de extinción de personas morales a la luz del Derecho Privado y del Derecho Público.

Posteriormente, en el capítulo tercero se lleva a cabo el análisis de cada uno de los procesos de desincorporación previstos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, los cuales son revisados a la luz de la legislación y normatividad aplicables a cada uno de ellos: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, sometidos a los procesos señalados en el artículo 6º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a saber, disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o mediante transferencia a las entidades federativas.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se hace un análisis detallado del procedimiento de desincorporación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Satélites Mexicanos", S.A. de C.V., desde los antecedentes de creación de esta entidad, su naturaleza jurídica, el desarrollo del procedimiento de desincorporación, así como los resultados del mismo.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN MÉXICO

A. ANTECEDENTES.

Es importante analizar desde un punto de vista histórico, la evolución del sector paraestatal mexicano y los motivos por los cuales el Estado llegó a alcanzar proporciones tan considerables, a fin de poder entender las razones por las cuales se inició, y ha seguido instrumentándose la desincorporación de entidades paraestatales en nuestro país.

De acuerdo con lo anterior, es conveniente estudiar la evolución de las empresas del Gobierno Federal, desde el inicio del México Independiente hasta nuestros días. Dicha evolución la podemos dividir en ocho periodos, los cuales marcan el inicio y el fin de cambios sustanciales en la política económica adoptada en nuestro país, los cuales a continuación se detallan.

A.1) PERIODO 1810-1916.

Siendo independiente, el Estado Mexicano se vio compelido a rebasar el papel regulador asumiendo en forma inmediata el carácter de agente promotor del desarrollo. En este sentido, la actividad precursora y decidida de don Lucas Alamán nos dejó un importante testimonio: la fundación del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830¹.

¹ Cfr. Matute, Álvaro. México en el siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág. 101.

Las funciones de este banco eran de fomentar la industria nacional, contando para ello con un capital de un millón de pesos.

El artículo 5º del Decreto de Creación del Banco de Avío determinó que para la dirección del banco y fomento de sus fondos, se establecería una junta que presidiría el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, compuesta de un vicepresidente y dos vocales, con un secretario y dos escribientes, si fuere necesario.

Precursor en su género, el Banco de Avío alcanzó en forma muy limitada sus objetivos puesto que los tiempos de anarquía política y desorden económico no le fueron propicios, hasta que en 1842 fue suprimido por el Presidente Antonio López de Santa Anna. Constituye el primer intento de intervención activa de la administración pública en el fomento de actividades económicas en el país ya independiente.

Otra institución que vale la pena citar fue el denominado Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, el cual “fue creado por ley de 17 de enero de 1837 y su reglamento de enero del propio año... la junta de administración estaría integrada por 5 miembros: el Presidente, nombrado por el Congreso; un eclesiástico; un comerciante; un labrador y un minero designados por sus gremios. La finalidad era sacar de la circulación la moneda de cobre que frecuentemente era falsificada; también actuó en forma muy limitada y se liquidó por decreto de 6 de diciembre de 1841.”²

² Manuel Dublán y José María Lozano autores citados por Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1997, pág. 516.

A estos primeros casos, siguieron una serie de incipientes intentos de intervención estatal, aún dentro del régimen eminentemente liberal que caracterizó al Porfiriato.

A.2) PERIODO 1917-1940.

El texto original del artículo 28 de la Constitución Política de 1917 consideraba como actividades exclusivas para ser ejercidas por el Estado, la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo el control del Gobierno Federal.

En este sentido y como resultado de la crítica situación que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el Gobierno Federal se planteó como uno de sus primeros objetivos crear un marco institucional y regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero, con objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica.

El primer paso que se dio en cuanto a la creación de instituciones financieras fue la fundación del Banco de México, como máximo agente financiero y monetario del país encargado de la emisión de billetes y de la regulación del sistema financiero, siendo su principal objetivo regular el circulante, el tipo de cambio y las tasas de interés.

Es importante destacar, que aunque desde 1917 nuestra Constitución Política señalaba la creación de un banco único de emisión, no fue sino hasta el año de 1925 cuando el Gobierno Federal contó con los recursos necesarios para aportar el capital inicial del Banco de México.

Asimismo, en el ámbito financiero, pero con una orientación de promoción del desarrollo económico, el Gobierno Federal creó tres instituciones de banca de desarrollo con una orientación sectorial. El primero de estos bancos de desarrollo fue el Banco de Crédito Agrícola, fundado en 1926. Su objetivo consistió en otorgar créditos de avío, refaccionarios e inmobiliarios.

El segundo banco de desarrollo fundado en 1933 por el Gobierno Federal fue el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas. El objetivo de este banco era proveer a la economía, en particular a los estados y municipios, de obras de infraestructura y equipamiento urbano necesarios para la actividad económica.

El tercer banco fue Nacional Financiera, fundado en 1934. La orientación primordial de este banco era el otorgar crédito y asistencias al sector industrial nacional.

Por otra parte, cabe mencionar que el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río, basó su política económica en tres grandes principios: el control directo por parte del Gobierno Federal de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de nueva infraestructura productiva y social.

Destacan dos acciones del Gobierno Federal: la primera fue la expropiación del petróleo y de las 17 empresas petroleras extranjeras en marzo de 1938, surgiendo a partir de ello Petróleos Mexicanos,³ y la segunda fue la creación de Ferrocarriles Nacionales de México, que unificó y puso bajo control

³ Organismo público descentralizado, creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1938.

gubernamental las diferentes líneas de ferrocarril que se habían creado desde el Porfiriato.

Por último, en cuanto a la creación de instituciones e infraestructura requeridas para el desarrollo nacional, el Gobierno Federal fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior en 1937, cuyo objetivo ha sido la asistencia técnica y el financiamiento de operaciones industriales y comerciales relacionadas con las actividades del comercio exterior, principalmente las exportaciones.

En relación con las obras de infraestructura, durante el Gobierno Constitucional del presidente Lázaro Cárdenas del Río, se fundó la Comisión Federal de Electricidad.⁴

Así, durante este primer periodo post-revolucionario la participación estatal en la economía se encaminó primordialmente a la creación de instituciones que establecieran las bases y fomentaran el desarrollo nacional, no siendo sino hasta la segunda mitad de la década de los años treinta que la participación del Estado adopta un papel más activo. Durante este periodo, el Gobierno Federal creó 36 entidades paraestatales, 15 en el periodo 1920-1934 y 21, en el periodo 1935-1940.⁵

A.3) PERIODO 1941-1954.

Las condiciones por las cuales atravesó la economía mexicana durante este periodo estuvieron fuertemente influenciadas por dos eventos internacionales: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.

⁴ Creada por ley del 14 de agosto de 1937, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937. Por decreto publicado en el mismo órgano informativo el 14 de enero de 1949, se estableció la Comisión Federal de Electricidad como un organismo público descentralizado.

⁵ Cfr. Rogozinski Schtulman, Jacques. La Privatización en México, Razones e Impactos, 1ª Edición, Editorial Trillas, S.A., México, 1989, págs. 61-64.

Por lo que respecta a la participación del Estado en la economía, durante los años de la Segunda Guerra Mundial, éste inició un proceso de creación de empresas, sobre todo aquellas intensivas en el uso de capital, que requerían montos importantes de inversión con periodos de maduración relativamente largos. Así, se fundaron Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes (1943) y Sosa Texcoco (1944). Por otra parte, el Gobierno Federal siguió adelante con la expansión de entidades paraestatales de carácter institucional y de seguridad y servicio social, destacando entre otras el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943)⁶ y el Instituto Nacional de Cardiología (1943).

La Guerra de Corea en los primeros años de la década de los cincuenta repite de manera similar, aunque en un menor grado, las condiciones surgidas durante la Segunda Guerra Mundial. Además de adoptar una política proteccionista más intensa, el Estado siguió ampliando su participación en la economía, creando empresas ya no necesariamente consideradas como estratégicas o prioritarias. Al finalizar el año de 1954, el sector paraestatal mexicano estaba compuesto por 144 empresas y organismos, lo que significaba un incremento de 108 entidades con respecto a las existentes en 1940.⁷

A.4) PERIODO 1955-1970.

En este periodo la economía mexicana entró a una etapa conocida como "de desarrollo estabilizador", caracterizada por altas tasas de crecimiento económico y bajas tasas de inflación. Durante este periodo la industria nacional

⁶ Creado por la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943

⁷ Cfr. Rogozinski Schtulman, Jacques. Ob. Cit. pág. 66.

se convirtió en el motor del crecimiento económico y recibió por parte del Gobierno Federal toda una serie de apoyos y subsidios.

La protección otorgada al sector industrial provocó que los costos unitarios de producción internos fueran superiores a los prevalecientes en el exterior, lo que originó que las empresas industriales nacionales no pudieran competir en los mercados internacionales, por lo mismo, la protección generó un sesgo antiexportador, siendo relevante para el sector industrial únicamente el mercado interno, de esta manera, la adopción de una política de sustitución de importaciones industriales no sólo redujo las importaciones, sino también las exportaciones, traduciéndose en una economía más cerrada.

Durante el periodo que se analiza, el Gobierno Federal creó diversas empresas y fondos de fomento, cuyo objetivo era transferir recursos a los diversos sectores, principalmente aquellos que empezaban a presentar problemas derivados de la política de sustitución de importaciones, destacando la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Instituto Mexicano del Café y Financiera Nacional Azucarera. También durante este periodo, el Gobierno Federal creó entidades proveedoras de bienes y servicios como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Instituto Mexicano del Petróleo y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Al finalizar la década, el sector paraestatal se integraba por 272 empresas y organismos, lo cual representó un incremento de 128 entidades respecto al nivel de 1954.⁸

⁸ Ídem. pág. 70

A.5) PERIODO 1971-1982.

Por lo que respecta al tamaño del sector paraestatal, durante el periodo 1971-1976, se crearon o adquirieron 232 entidades.

Durante el periodo 1976-1982 el número de empresas y organismos del sector paraestatal se incrementó en 651, terminado este periodo con 1155 entidades.⁹

Al finalizar 1982, la participación del Estado en la economía a través de las empresas del sector paraestatal se concentró, aunque no de manera exclusiva, en la generación de infraestructura básica así como en la producción de bienes tanto de capital como de insumos intermedios para la industria nacional. En muchos sectores (petróleo, petroquímica, acero, azúcar, comunicaciones, transportes), las empresas públicas constituían importantes monopolios o mantenían una importante participación en el mercado. El Estado también participó, aunque en menor medida y hacia el final del periodo, en la producción de bienes de consumo, tanto básicos como no básicos.

Sin embargo, con el paso de los años creció la participación gubernamental en todas las áreas de la economía nacional, llegando a disminuir considerablemente la capacidad de respuesta del Estado mexicano a las necesidades de la población, ampliándose igualmente el aparato burocrático llevándolo a niveles de ineficiencia, abrumando con su déficit las finanzas públicas, haciéndose necesario mencionar que, este crecimiento indiscriminado de entidades paraestatales, en muchos casos, fue el resultado de una política deliberada de salvamento de empresas del sector privado con dificultades financieras.

⁹ Idem. pág. 74.

Ante esta situación, era necesario reconocer el grado en que estos excesos impedían el proceso de evolución nacional, a lo que se sumaron las transformaciones del mundo en los órdenes político, económico e industrial que era impostergable enfrentar, se estaba en presencia de un Estado desbordado por actividades y entidades que bloqueaban la posibilidad del desarrollo nacional, por lo que se vio menguado el cumplimiento de sus compromisos fundamentales, precisamente en aquellos renglones que habían dado razón de su participación activa en la procuración de justicia social. Se advierten los riesgos de ese pesado aparato que, incluso por su volumen, había perdido la capacidad de mantenerse al día del cambio tecnológico y cumplir con elementales niveles de eficiencia financiera.¹⁰

A.6) PERIODO 1983-1988.

La reforma del Estado emprendida al inicio de 1983, e intensificada a partir de 1988, constituye uno de los elementos esenciales de la política económica y social del gobierno mexicano. Uno de los objetivos de esta reforma consistió en abandonar el papel de Estado propietario y administrador de empresas y organismos y, asumir el perfil de rector de la actividad económica, de acuerdo con el espíritu de la Constitución Política de 1917.¹¹

En materia económica, en año de 1983 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 26, 27 y 28¹², mediante la

¹⁰ Cfr. Desincorporación de Entidades Paraestatales, obra editada conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 7

¹¹ Ídem. pág. 8

¹² Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

cual se reestructura el derecho económico constitucional mexicano atribuyéndole al Estado la rectoría del desarrollo nacional, entendiéndose por esto el constante y permanente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano; por lo que no se debe entender como tal solamente al avance o crecimiento económico de alguna rama de la producción o la tecnología. Así, el desarrollo nacional implica el perfeccionamiento en el bienestar de la vida de la población, abarcando en su integridad el universo de las actividades nacionales. La acción rectora del Estado en el desarrollo nacional tiene como fin garantizar que el desarrollo del país sea integral, que se fortalezca la soberanía y el régimen democrático de la Nación, así como establecer el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales.

Asimismo, se consagra el principio de economía mixta como el sistema económico en que participan diversas formas de propiedad de los medios de producción, sin que sean excluyentes entre sí, pero quedando reservado al Estado la acción en ciertas áreas calificadas como estratégicas debido a la importancia que tienen para el desarrollo de la economía nacional o que tienen por objeto la explotación de recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, cuya pérdida de control por parte del Estado pondría en peligro su soberanía. También, en la economía mixta de acuerdo a nuestra Constitución, se establecen diversas áreas prioritarias cuya atención resulte de especial interés en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional, en las cuales el Estado puede intervenir con los sectores social y privado.

En consecuencia, en el desarrollo económico nacional concurren los sectores público, social y privado, debiéndose entender que estos sectores se

encuentran delimitados por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracterizan a cada uno de ellos.

El sector público de la economía, en su aspecto operativo, está conformado por empresas que, en forma total o parcial, son propiedad del Estado, mismo que ejercerá el control sobre las mismas.

El sector social de la economía está integrado por un conjunto de formas de dominio colectivo de los medios de producción, distribución y consumo de bienes como es el caso de los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, organizaciones de trabajadores y comunidades.

El sector privado está conformado por los medios de producción de propiedad privada, cuya titularidad corresponde a individuos en lo particular de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en personas morales.

Acorde con la rectoría del desarrollo nacional que se le otorgó al Estado y con el principio de economía mixta que consagró nuestra Carta Magna, se estableció que las áreas estratégicas cuya función es exclusiva del Estado son: acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los 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.

Por lo que hace a las actividades de carácter prioritario del desarrollo, en las que el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado, la Constitución Federal establece sus bases, además, la Ley Federal de las

Entidades Paraestatales considera como tales las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

El carácter prioritario de un área es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. "Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales de sus planes y programas de desarrollo. Área prioritaria es, como su nombre lo indica, aquella que tiene importancia destacada para la estrategia del desarrollo vigente. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local, y relativa en el espacio tratándose de las entidades federativas."¹³

Consecuente con lo ya expresado, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el párrafo quinto del artículo 28, 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 en las que participe por sí o con los sectores social y privado.

De conformidad con la facultad rectora del Estado en el desarrollo nacional y con el principio de economía mixta consagrado en el artículo 26 de nuestro Código Político, corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, imprimiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación, por lo que prevé la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

¹³ De la Madrid Hurtado, Miguel. Constitución Política Mexicana Comentada, Novena Edición, 1997, Editorial Porrúa, S.A. Tomo I, págs. 324 y 325.

Al respecto, la Ley de Planeación, que tiene el carácter de reglamentaria del citado precepto fundamental establece en su artículo 21 que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y que su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Asimismo, ordena que el mencionado Plan precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El mencionado ordenamiento legal también dispone en sus artículos 30 y 32, respectivamente, que el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, y que una vez aprobados los mismos, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El primer documento de esta jerarquía que se emitió fue el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicándose el Decreto a través del cual se aprobó, el 31 de mayo de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe señalar que en el año de 1988 se contaba con 412 entidades paraestatales, de las 1155 con que originalmente se contaba en el año de

1982, por lo que claramente se ve la tendencia de desincorporación emprendida por el Gobierno Federal.¹⁴

A.7) PERIODO 1989-1994.

Por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el que por primera vez fueron sentadas las bases para la estructuración de un programa integral relativo a la empresa pública dentro de la Planeación Nacional del Desarrollo, siendo propósitos esenciales de este programa tanto la elevación de los niveles de productividad de tales empresas, y consecuentemente el cumplimiento estricto de los objetivos para los que fueron creadas, como el redimensionamiento del sector al que pertenecen dentro de la Administración Pública Federal.

Tratándose del redimensionamiento del Sector Paraestatal, dentro de las bases que sustentan el programa que por primera ocasión se estructuró en el país respecto de la modernización de la empresa pública, se estableció que “las entidades que no reunieran las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serían desincorporadas bajo los siguientes criterios:”¹⁵

- “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;

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. pág. 157.

¹⁵ Apartado 5.3.9 del Capítulo 5 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

- 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 Gobiernos de las entidades federativas empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.”

Asimismo, se señala en el citado Plan Nacional de Desarrollo, que la desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. “La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello, un Estado democráticamente fuerte no tiene por qué ser complejo; ya que la modernidad de una nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.”¹⁶

Como resultado de los procesos de desincorporación llevados a cabo durante este periodo, al finalizar el mismo se contaba con 213 entidades paraestatales, de las cuales 82 eran organismos descentralizados; 99 empresas de participación estatal mayoritaria y 32 fideicomisos públicos.¹⁷

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Ob. Cit. pág. 157.

A.8) PERIODO 1995-2000.

Continuando con el desarrollo del programa integral relativo a la empresa pública, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹⁸ plantea como uno de sus objetivos el promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos; para lo cual se considera que es requisito fundamental contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente para la productividad y la competitividad de la economía, la integración de mercados y el desarrollo regional.

Bajo este contexto, podemos citar el caso de los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, que al principio eran consideradas actividades estratégicas reservadas exclusivamente al Estado, conforme a la reforma constitucional del año de 1983¹⁹; pero que en marzo de 1995 se consideró que tales actividades representaban un imperativo del desarrollo y del bienestar que no sólo las entidades del Gobierno Federal debían ser las únicas que las aprovecharan o explotaran, sino que debía dársele entrada al sector privado, en atención a la necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico nacional²⁰.

Con la entrada del sector privado a las actividades de los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, se buscó que no sólo se proporcionen los actuales servicios sino que se aproveche y se brinde lo que el país demanda, promoviendo su modernización, elevando su desempeño, actualizando su tecnología y la calidad de su gestión y, particularmente, orientarlas a las

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

¹⁹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

²⁰ Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1995.

necesidades de un mercado más complejo con vínculos internacionales estrechos.

Por lo antes expresado, se señaló por una parte, que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre estas actividades, sino que son las leyes las que garantizan que la autoridad lleve a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo; y por la otra, que la rectoría del Estado no exige necesariamente la propiedad, operación y explotación de estos sistemas de comunicación, sino de un marco jurídico que regule su aprovechamiento.

B. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

B.1) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Constituyente de 1917 no previó la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada, ya que el pensamiento liberal que sirvió de base al Poder Constituyente de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de figuras jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado²¹. En razón de lo anterior, las disposiciones constitucionales originales solamente establecieron las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo hacía referencia a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

²¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit. pág. 135.

Con fecha 21 de abril de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 90 Constitucional, señalándose al efecto que la administración pública será centralizada y paraestatal, por lo que ya no hay duda alguna acerca del fundamento en nuestra Ley Suprema de los entes paraestatales. Cabe señalar que el Doctor Miguel Acosta Romero considera que "...aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, (las entidades paraestatales) tenían su base en los siguientes artículos Constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero... 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley."²²

Así, el marco jurídico de la Administración Pública Descentralizada se ha transformado con el desarrollo del sector paraestatal, así como con la evolución de la participación del Estado en la economía y en las áreas denominadas como de interés público. Esta encuentra su sustento en el Sector Paraestatal que se establece en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo primer párrafo establece:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

²² Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 488.

B.2) LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

En 1947 se expidió la primera "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"²³, quedando dichas entidades, por virtud de esta ley bajo el control y vigilancia de una Comisión Nacional de Inversiones, que se transformó en 1949 en un Comité de Inversiones, y finalmente en 1954 en una Comisión de Inversiones.

En 1966 se expide una nueva "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"²⁴, dictada para ajustarse a lo que establecía la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1958. En el año de 1970 se expide una nueva ley²⁵ bajo el mismo nombre, la cual estuvo vigente hasta la entrada en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el año de 1986.

B.3) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

Actualmente, contamos con dos leyes y un reglamento que precisan no sólo sus relaciones con el sector central sino también sus características, una es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la otra es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

²⁴ Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de ese año.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

Cabe señalar que los ordenamientos jurídicos que se mencionan en este apartado, serán analizados en los capítulos siguientes en lo referente a la desincorporación de entidades paraestatales; por ahora, bastará hacer un breve análisis de los mismos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases legales de la organización de la Administración Pública Federal en sus sectores central y paraestatal, y establece para las Entidades Paraestatales, relaciones de control y vigilancia mediante su ubicación en sectores coordinados de manera específica por diversas Secretarías de Estado.²⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal que enumera en su artículo 3º a las entidades paraestatales. Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula en forma concreta la organización, funcionamiento y control de las entidades, y su Reglamento precisa los criterios y requisitos para su constitución, organización, funcionamiento, control, extinción y enajenación.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales "... al abrogar la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación, adicionalmente ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente para el sector paraestatal y establece el marco para desarrollar en forma coherente la reglamentación menor de los diversos aspectos a que se refiere." (Presentación de la Ley por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, 1986. pág. 7).²⁷

²⁶ Artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Ob. Cit. pág. 137.

CAPÍTULO II

EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO

A. FUNDAMENTO LEGAL.

Para que el Estado pueda cumplir adecuadamente con las atribuciones que le son conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, por cuanto se refiere a la función administrativa, requiere de una organización cada vez más grande en razón cuantitativa de las atribuciones que al propio Estado se le confieren, cuya organización jurídica constituye la llamada administración pública.

La organización administrativa reviste diversas modalidades, pero de todas ellas pueden reducirse a dos formas: La centralización y la descentralización.

La organización centralizada implica que las facultades de decisión están concentradas en los órganos superiores de la administración cuyos órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación jerárquica de dependencia y subordinación hasta llegar a la cúspide de la administración pública que en nuestro sistema coincide con el titular del órgano ejecutivo, o sea, el Presidente de la República. La centralización se caracteriza por no tener personalidad jurídica propia o independiente del Estado.

En términos del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

La descentralización administrativa, a diferencia de la centralización, importa la distribución de las competencias públicas entre múltiples entidades paraestatales independientes del poder central, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, haciendo la precisión que los fideicomisos públicos carecen de personalidad jurídica.

La especialización de funciones fundamenta y justifica la necesidad de crear ciertos entes que se desintegran de la administración centralizada y producen un relajamiento de los vínculos jerárquicos; se trata de entes públicos autónomos cuya autonomía varía en grado según el mayor o menor relajamiento de los poderes jerárquicos que mantiene la unidad integral del Estado.

A.1) CREACIÓN.

El marco jurídico de la Administración Pública Descentralizada se ha transformado con el desarrollo del sector paraestatal, así como con la evolución de la participación del Estado en la economía y en las áreas denominadas como de interés público. Esta encuentra su sustento en el sector paraestatal contenido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo primer párrafo dispone:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Actualmente, contamos con dos leyes y un reglamento que precisan no sólo sus relaciones con el sector central sino también sus características, una es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁸ y la otra es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales²⁹ y su Reglamento.³⁰

La primera de las leyes mencionadas contiene las bases legales de la organización de la Administración Pública Federal en sus sectores central y paraestatal, la cual establece para las Entidades Paraestatales, estrictas relaciones de control y vigilancia por parte de la Administración Pública Centralizada, mediante su ubicación en sectores coordinados de manera específica por diversas Secretarías de Estado.³¹

A.2) ESTRUCTURA.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento que enumera en su artículo 3º a las entidades paraestatales, al establecer que:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.”

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976.

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

³¹ Artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula en forma concreta la organización, funcionamiento y control de las entidades, y su Reglamento precisa los criterios y requisitos para su constitución, organización, funcionamiento, control, extinción, y enajenación.

Al respecto, es importante señalar que actualmente la administración pública federal paraestatal se encuentra conformada por 203 entidades, de las cuales 79 son organismos descentralizados, 101 empresas de participación estatal mayoritaria y 23 fideicomisos públicos.³²

A.3) DISTINTAS DENOMINACIONES.

Cabe señalar que la expresión “paraestatal” en el Derecho Positivo Mexicano carece de una connotación jurídica precisa. El Maestro Gabino Fraga señala que al usarse esa expresión en la Ley Mexicana se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él significa “algo que no se confunde con el Estado... camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado” (Cratella, Diccionario de Adm., Sao Paulo, p. 63; M. María Díaz, D. D. Adm., Buenos Aires, T. I, pág 81)³³ y en el caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado, sino que son personas jurídicas distintas a la persona jurídica denominada Estado.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala cuáles son las entidades paraestatales que integran la administración paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

³² Información obtenida de la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 2000.

³³ Autores citados por Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 198.

A.4) CLASIFICACIÓN.

A.4.a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son “las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

La definición de organismos descentralizados que da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se complementa con el contenido del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual agrega que necesariamente estos organismos deben tener por objeto “la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias... la prestación de un servicio público o social; o ... la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

A.4.b) EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Otra categoría de entidades paraestatales que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 la constituyen las empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales deben tener por objeto las áreas prioritarias a que se refiere el artículo 6º de ese ordenamiento, es decir, las que se establecen en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

Igualmente, conforme al artículo 46 de la citada ley, son empresas de participación estatal mayoritaria 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 alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) "Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno."

Conforme a la citada disposición jurídica se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

A.4.c) FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

Asimismo, se consideran como entidades paraestatales a los fideicomisos públicos que, de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

A.5) INCONSISTENCIAS DE LOS ARTÍCULOS 1º, 3º Y 46 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De la lectura de los artículos 1º, 3º y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que el legislador aparentemente pretendió establecer una diferencia entre las empresas de participación estatal y las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Sin embargo, si se analiza la estructura jurídica de tales instituciones u organizaciones nacionales, se desprende que se trata de sociedades anónimas en las que el Estado era socio mayoritario o intervenía directamente en la administración de las entidades, por lo que no se encuentra fundamento alguno para establecer dicha diferenciación, ya que las referidas instituciones nacionales son empresas de participación estatal, en los términos definidos por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "... de donde es claro el error y la mala técnica legislativa utilizada para tratar de establecer esta diferencia."³⁴

³⁴ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 541.

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria, sin hacer distinción entre éstas y las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ya que las mismas no tienen una categoría especial y diferente, sino que se trata precisamente de empresas de participación estatal, específicamente se trata de sociedades anónimas.

La misma opinión es compartida por el Maestro Rafael I. Martínez Morales,³⁵ ya que establece que las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, son especies de empresas públicas, subclasificación de algunas empresas de participación estatal o sociedades mercantiles de estado.

Al respecto, cabe señalar que las instituciones nacionales de crédito ya no existen, ya que correspondían a la “banca pública o estatal”, antes de la “expropiación” de 1982, a la cual nos referiremos en el siguiente capítulo.

Actualmente existen las instituciones de banca de desarrollo (artículo 2º, fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito), que son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la propia Ley de Instituciones de Crédito, según lo establecido en el artículo 30 del mismo ordenamiento legal.

³⁵Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, 1er. y 2º Cursos. Tercera Edición. Editorial Harla. México, 1996. pág. 138.

Por su parte, se consideran organizaciones auxiliares de crédito, en términos del artículo 3º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las siguientes:

- I. "Almacenes Generales de Depósito;
- II. Arrendadoras Financieras;
- III. Sociedades de Ahorro y Préstamo;
- IV. Uniones de Crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero, y
- VI. Las demás que otras leyes consideran como tales."

Por lo tanto, tendrían el carácter de organizaciones auxiliares nacionales de crédito, aquellas organizaciones en las que el Estado participe de modo mayoritario. Actualmente, solamente Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. y Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. se ubican en este supuesto, mismas que se encuentran en proceso de desincorporación.

Igualmente, cabe señalar que en términos del artículo 8º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las sociedades que se autoricen para operar como organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, a excepción de las sociedades de ahorro y préstamo, deberán constituirse en forma de sociedades anónimas, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Con respecto a las instituciones nacionales de seguros, se trata de sociedades anónimas de capital fijo o variable, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo no que esté previsto en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (artículo 29). Igualmente, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece en su artículo 15 que las

instituciones de fianzas deberán ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable. En instituciones nacionales de seguros, la Federación participa de manera mayoritaria. Cabe señalar que el Estado Mexicano ha abandonado prácticamente su intervención en las aseguradoras, participando únicamente en Aseguradora Hidalgo, S.A., y Agroasemex, S.A.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que no existe razón de que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establezca distinción entre las empresas de participación estatal mayoritaria y las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, ya que por una parte, las instituciones nacionales de crédito ya no existen y, respecto a las otras entidades mencionadas, en última instancia se trata de empresas de participación estatal mayoritaria.

Por lo tanto, se sugiere efectuar las modificaciones pertinentes tanto al artículo 1º como al 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de hacer consistente su interpretación con lo establecido en el artículo 46 del propio ordenamiento legal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene previsiones que son comunes a todas las entidades paraestatales, y son las siguientes:

1. Las entidades quedan agrupadas por sectores definidos con alguna dependencia de la administración centralizada, considerando el objeto de cada una de las entidades en relación con la esfera de competencia que se le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los términos de las leyes respectivas (artículo 48).

2. Las entidades paraestatales agrupadas por sectores quedan sujetas en cuanto a su operación y funcionamiento, al control, vigilancia y supervisión de la dependencia coordinadora de sector a la que le corresponde coordinar la programación, presupuestación y operación de las entidades agrupadas a su sector, así como evaluar sus resultados, debiendo siempre un representante de la coordinadora de sector ser miembro del órgano de gobierno de la entidad de que se trate (artículo 49).

3. Por lo que hace a las materias de gasto, financiamiento, control y evaluación con el sistema nacional de planeación se da intervención directa a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo en los términos de la Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (artículo 50).

Estas entidades paraestatales necesariamente deben tener por objeto la realización de alguno de los fines que persigue el Estado, en este caso, las correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares o bien impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

Conforme a nuestro derecho positivo mexicano, las entidades paraestatales, salvo el fideicomiso, gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero sin que estén totalmente desvinculadas o sean independientes de la

administración centralizada, ya que de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sólo gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo y para tales efectos cuentan con una administración ágil y eficiente.

Para ejercitar esta autonomía de gestión, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorga a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, de conformidad con su artículo 58, entre otras, las siguientes facultades indelegables:

- Establecer las políticas de operación y funcionamiento de las propias entidades.
- Aprobar sus programas y presupuestos, salvo aquéllas entidades que estén incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación.
- Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzcan o presten las entidades, excepto los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.
- Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de las entidades con créditos internos y externos, de conformidad con los lineamientos que sobre el particular emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Fijar las bases sobre las cuales el Director General podrá disponer de la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles de la entidad, de conformidad con las leyes aplicables.
- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad, y tratándose de organismos descentralizados, aprobar su estatuto orgánico interno.
- Aprobar, de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios

relacionados con las Mismas, las bases y programas generales de los convenios, contratos y pedidos que deberá celebrar la entidad con terceros respecto de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

A.6) LOS ACUERDOS DE SECTORIZACIÓN.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Presidente de la República agrupará las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que se les atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a fin de que se pueda llevar a cabo la intervención que corresponda al Ejecutivo Federal en la operación de las mismas.

Asimismo, el artículo 49 de la misma Ley Orgánica establece que la intervención a que se refiere el artículo 48, se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Esta facultad otorgada al Presidente de la República persigue:

1. Mejor coordinación en cada área o materia.
2. Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad.
3. Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.

4. Una política definida acorde con la que se señale por el Gobierno Federal.
5. Una mejor utilización y racionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto.
6. Un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades.

De lo anteriormente expuesto, podemos establecer que sector es el agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinadas por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a los objetos o metas comunes; y cabeza de sector o Coordinadora de Sector, es la Dependencia de la Administración Pública que controla todo un conjunto de entidades paraestatales, que coordina sus políticas, estrategias y acciones en sí mismas, y sus relaciones con la Administración Pública Federal.

El primer Acuerdo del Ejecutivo Federal mediante el cual ordenó el Agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1977.

Cabe señalar, que el Decreto aludido y otros posteriores de fechas 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980, fueron abrogados por el Artículo Segundo Transitorio del Decreto de Agrupamiento Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1981, el cual, además, insiste en que las normas básicas de agrupamiento y reforma administrativa y evaluación, están contenidas en el Decreto de 24 de abril de 1979.

El 3 de septiembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otro Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por Sectores.

A partir de este acuerdo no se ha publicado ningún otro sobre Agrupamiento Sectorial, por lo que el Doctor Miguel Acosta Romero considera que en virtud de la importante disminución del sector paraestatal, es indispensable o derogar el acuerdo de 1982 y establecer nuevas reglas o dictar un nuevo acuerdo de sectorización. Sobre el particular, consideramos que debe abrogarse el referido Acuerdo de Sectorización, y expedirse uno nuevo por parte del Presidente de la República, considerando el adelgazamiento que ha sufrido el sector paraestatal en México, ya que es competencia exclusiva del mismo en términos de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B. PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN Y EXTINCIÓN DE PERSONAS MORALES A LA LUZ DEL DERECHO PRIVADO Y DEL DERECHO PÚBLICO.

Desde la aparición de estas agrupaciones de personas, la doctrina discrepa acerca de la existencia real o ficticia de la persona moral, aunque autores como Miguel Acosta Romero prefieren denominarlas “personas jurídicas y colectivas” por ser este concepto el que expresa de mejor forma el contenido jurídico de las mismas y describirlas lógicamente.³⁶

³⁶ Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. 13ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1997. pág. 113.

La persona moral tiene personalidad jurídica, lo cual equivale a la capacidad de la persona física aunque no se identifica enteramente con la capacidad de goce de ésta, que sí es un “ser” en sí misma, la extensión y los límites de la capacidad de ejercicio, se encuentran en íntima dependencia de la personalidad o capacidad de goce de estas entidades.

Las sociedades, asociaciones y las fundaciones, propiamente hablando no son personas, sino construcciones jurídicas capaces de contratar y obligarse creadas para alcanzar determinados fines lícitos previstos y reconocidos en la norma de derecho para atribuirles efectos jurídicos.

De allí que el ordenamiento jurídico señala qué entidades son personas jurídicas (tienen personalidad jurídica) en nuestro régimen de Derecho Público (Constitución Política, Ley de Instituciones de Asistencia Privada, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, entre otros ordenamientos jurídicos), y de Derecho Privado (artículo 25 del Código Civil Federal y Ley General de Sociedades Mercantiles).

El Código Civil Federal vigente, establece en su artículo 25 que “Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.

En todos los casos, el Maestro Galindo Garfias³⁷ considera que en la persona moral se reúnen tres elementos comunes:

- a) La persecución de un fin lícito,
- b) La organización estatutaria de la persona moral, y
- c) La dotación de unidad conceptual de la voluntad de la persona moral.

A continuación se desarrollan las particularidades de cada una de las agrupaciones objeto del presente estudio.

Los entes públicos tienen ciertas características constantes desde un punto de vista genérico, aunque desde el punto de vista específico puedan presentarse variaciones. Esas características son:

1. Existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad,
2. La personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes,
3. Denominación o nombre,
4. Ámbito geográfico o domicilio,
5. Elemento patrimonial,
6. Régimen jurídico propio,

³⁷ Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil". 6ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1983. págs. 337-339.

7. Objeto,
8. Órganos de representación y administración,
9. Fines.

Pasando a estudiar cada uno de los entes mencionados, tenemos que la persona jurídica colectiva por excelencia, es el Estado, pues nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica, con una sola personalidad y voluntad, que se regula, en su estructura y funcionamiento, por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.³⁸

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". En nuestro Régimen Federativo los Estados de la Unión, como entidades libres y soberanas en lo que atañe a régimen interior, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, participan, dentro de sus respectivos territorios, del ejercicio de la soberanía y de acuerdo con la Constitución particular de cada Estado Federativo, por cuanto dichas constituciones organizan en forma unitaria el régimen gubernativo de cada Estado, éstos tienen personalidad jurídica, derivada de la Constitución Federal.

Respecto a los organismos descentralizados del poder público, adquieren personalidad jurídica en los términos de la Ley del Congreso de la Unión, o

³⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 42.

bien, decreto del Ejecutivo que los crea y a partir de la fecha que en el instrumento mencionado entra en vigor. Con dicha personalidad gestiona, celebrando toda clase de actos y contratos para la realización de la finalidad o finalidades para las que han sido instituidas.

Las fundaciones son entidades jurídicas que se dedican a ejecutar actos cuyos fines son humanitarios, de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios, conforme al artículo 1 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por lo que son personas morales con patrimonio propio y capacidad jurídica para realizar sus fines en términos del artículo 2 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y de los artículos 25, 26, 27 y 28 del Código Civil Federal.

Las empresas públicas, sociedades mercantiles de Estado o Empresas de Participación Estatal, adquieren personalidad jurídica una vez que hayan cubierto los requisitos exigidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Dentro de esta clasificación encontramos a las sociedades o asociaciones civiles y a las sociedades mercantiles. Antes de estudiar sus características distintivas por separado, daremos algunas notas comunes entre ellas:

Como surgen de un acuerdo de voluntades (ya sea contrato o acto colectivo) se discute en la doctrina si el momento en que adquieren personalidad jurídica es aquel en que se realiza el acuerdo de voluntades en que los socios o asociados convienen en formar la persona jurídica o si, el dato decisivo es la inscripción del acto constitutivo en el Registro Público.

El Código Civil Federal eligió la segunda opción, pues para que el contrato de sociedad produzca efectos contra terceros en el comercio jurídico, considera que la organización y coordinación de esfuerzos no bastan para realizar la finalidad de la sociedad o la asociación, por lo que el acto de exteriorización se produce mediante la publicidad del registro en el que se ha llevado a cabo la inscripción de la constitución de la persona moral (artículos 2694 y 2673 del Código Civil Federal).

La agrupación de que se trate debe tener órganos, es decir, seres humanos que pongan al servicio de la sociedad su capacidad cognoscitiva y volitiva, teniendo la representación de aquella.

B.1) NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO CIVIL.

De las causas que dan origen a la disolución de las asociaciones y de las sociedades, aparte de las que menciona la ley que las rige (el Código Civil Federal o la Ley General de Sociedades Mercantiles), los socios o asociados pueden pactar por acuerdo de voluntades tomado conforme a los estatutos, otras causas que den origen a la disolución de la personalidad moral.³⁹ El acuerdo de disolución no basta para extinguir la personalidad moral de la sociedad o asociación, sino que a consecuencia del acuerdo de disolución, este tipo de personas morales entrarán en estado de liquidación, durante la cual subsiste una capacidad restringida. El liquidador o los liquidadores sólo podrán llevar a cabo los actos necesarios y conducentes a la liquidación del haber social, concluyendo los negocios que estaban pendientes en el momento en que la asamblea decretó la disolución para atribuir entre los socios el remanente que resulte después de cubrir las deudas sociales.

³⁹ Galindo Garfias, Ignacio. Ob. Cit., pág. 334.

La personalidad queda extinguida, cuando después de que hayan sido satisfechos los créditos a cargo de la sociedad, se aprueba la gestión de los liquidadores y se distribuye entre los socios aquella parte del patrimonio social que sobre después de cubierto el pasivo. El acta final de liquidación deberá ser inscrita en el Registro Público del domicilio de la sociedad.⁴⁰

- ASOCIACIÓN CIVIL.

La existencia de una finalidad común a todos los que en ellos intervienen es característica de este tipo de asociaciones. Cuando tal finalidad no sea preponderantemente económica, sino artística, cultural, deportiva, religiosa, etc., estamos en presencia de una asociación civil, a condición, además, de que no sea meramente transitoria dicha finalidad.

El Código Civil Federal, no excluye la posibilidad de que, de modo accesorio, el fin de la asociación civil tenga un carácter económico, pues en la práctica sería imposible que funcionase una asociación, si al constituirla no se proveyese a la obtención de los recursos económicos necesarios para su sostenimiento.⁴¹

- SOCIEDAD CIVIL.

Si el aspecto económico llega a ser preponderante en la finalidad perseguida en común, no puede realizarse mediante el tipo de la asociación civil. Entre los diversos fines de carácter económico nuestra legislación distinguen aquellos que "constituyen una especulación comercial" de los que no tienen esa

⁴⁰ Cfr. Idem. pág. 335.

⁴¹ Cfr. Mantilla Molina, Roberto L. "Derecho Mercantil". 29ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998, pág. 187.

característica, pues el artículo 2688 declara que “por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial”.

B.2) NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO MERCANTIL.

A partir de la Edad Media surgieron tipos especiales de sociedad para la realización de fines comerciales, cuya peculiar estructura respondía a las necesidades del tráfico mercantil, al extremo de que muchas legislaciones, entre ellas la nuestra, hacen caso omiso de los fines perseguidos, para atender tan solo a la estructura de la sociedad, considerándola mercantil si adopta un tipo social regulado por las leyes mercantiles, cualesquiera que sean sus finalidades.⁴²

El artículo 2695 del Código Civil Federal, establece que “las sociedades de naturaleza civil que tomen la forma de las sociedades mercantiles, quedan sujetas al Código de Comercio”, entendiéndose tal expresión como equivalente a las leyes mercantiles.

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su artículo 4, establece que se reputarán mercantiles todas “Las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1° de esta Ley”, es decir, sociedad en nombre colectivo; sociedad en comandita simple; sociedad de responsabilidad limitada; sociedad anónima; sociedad en comandita por acciones y sociedad cooperativa.

⁴²Cfr. Idem. pág. 188.

Lo dispuesto en este artículo concuerda con el 3° del Código de Comercio que dice: "Se reputan en derecho comerciantes: ...II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles...", La estructura prepondera aquí absolutamente sobre el fin, y es la que determina la naturaleza de la sociedad, e incluso la existencia de un sujeto de derecho mercantil.

Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta a la de sus socios, y las no inscritas que se hayan exteriorizado como tales frente a terceros, consten o no en escritura pública, tendrán personalidad jurídica (artículo 2° de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

Las sociedades se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones. La escritura constitutiva deberá contener (artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles):

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad.
- II. El objeto de la sociedad;
- III. Su razón social o denominación;
- IV. Su duración;
- V. El importe del capital social;
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valoración.
Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;
- VII. El domicilio de la sociedad;

- VIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores
- IX. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
- X. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
- XI. El importe del fondo de reserva;
- XII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XIII. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

El ejercicio social de estas sociedades coincidirá con el año de calendario, salvo que las mismas queden legalmente constituidas con posterioridad al primero de enero del año que corresponda, en cuyo caso el primer ejercicio se iniciará en la fecha de su constitución y concluirá el 31 de diciembre del mismo año. (artículo 8-A de la Ley General de Sociedades Mercantiles)

El artículo 9 de la ley en estudio, señala que toda sociedad podrá aumentar o disminuir su capital. La reducción del capital social, efectuada mediante reembolso a los socios o liberación concedida a éstos de exhibiciones no realizadas, se publicará por tres veces en el periódico oficial de la entidad federativa en la que tenga su domicilio la sociedad, con intervalos de diez días.

Los representantes de una sociedad de este tipo, son sus administradores (artículo 10 Ley General de Sociedades Mercantiles) quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezca la Ley y el contrato social.

El patrimonio de la sociedad constituye una garantía para quienes contratan con ella, y es el fundamento legal de su personalidad; de ahí que la ley haya querido protegerlo, estableciendo las siguientes disposiciones:

- El capital social (que es el núcleo del patrimonio) no puede reducirse sino después de publicar el acuerdo respectivo, por tres veces, con intervalo de diez días, en el periódico oficial de la entidad federativa en la que tenga su domicilio la sociedad (artículo 9 de la Ley General de Sociedades Mercantiles). Los acreedores sociales puede oponerse judicialmente a la reducción, que no se llevará a cabo mientras no se paguen o garanticen los créditos respectivos, o no se dicte sentencia que declare infundada la oposición.
- La norma de fidelidad del balance prohíbe que se repartan utilidades si no es después de comprobar su existencia con un balance que efectivamente las arroje (artículo 19 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).
- Si en los primeros ejercicios sociales los egresos superan a los ingresos, no habrá en el activo social bienes libres cuyo valor sea suficiente para igualar el capital social. Como este es un elemento que debe figurar con una cifra variable del lado del pasivo, y que representa el derecho de los accionistas al reintegro de sus aportaciones, para establecer el balance (o igualdad) entre el pasivo y el activo, debe hacerse constar en la columna de éste último, la pérdida sufrida.
- El legislador ha buscado consolidar la base del patrimonio de la sociedad, y al efecto ha exigido que un 5% de las utilidades sea llevado a un fondo de reserva, de modo que la sociedad solo puede disponer libremente del 95%

de las utilidades de cada ejercicio, excepto cuando el monto de la reserva haya llegado a ser igual a la quinta parte del capital social (artículo 20 Ley General de Sociedades Mercantiles), caso en el cual queda cumplida la obligación de constituir reserva, y la sociedad puede emplear, del modo que estime conveniente, la totalidad de las utilidades.

Otra consecuencia de la personalidad jurídica de la sociedad, es la de considerar a ésta con absoluta separación de las personas que la constituyeron, por lo que examinaremos la situación de los acreedores sociales frente a los socios:

- Los socios responden con su propio patrimonio de las deudas sociales, unas veces de modo ilimitado (pudiendo verse constreñidos a pagar todas las deudas de la sociedad), y otras veces hasta el límite de una cantidad determinada en el acto constitutivo, y que, generalmente es su aportación, caso en el que quedan exentos de toda responsabilidad una vez que han cumplido la obligación de aportar, o han cubierto deudas sociales por una suma igual al límite preestablecido (responsabilidad subsidiaria).
- El socio que sale de una sociedad continúa respondiendo por las obligaciones resultantes de las operaciones celebradas antes de su salida; pero no de las posteriores. El socio que entra en una sociedad responde de todas las obligaciones a cargo de ella, sean anteriores o posteriores a su ingreso.
- Los bienes que los socios aportan a la sociedad han ingresado al patrimonio de esta, y dejan así de constituir la garantía del cumplimiento de las obligaciones del aportante. Pero al hacer la aportación, el socio ha adquirido un derecho a cargo de la sociedad, y los derechos son también elementos

patrimoniales que sirven de garantía a los acreedores, que pueden hacerlos objeto de una ejecución, o ejercerlos judicialmente en los casos y con los requisitos que establece el Código de Procedimientos Civiles.

A continuación señalaremos el concepto de cada una de las sociedades previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles:

1. SOCIEDAD EN NOMBRE COLECTIVO:

Es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales.

2. SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE:

Es la que existe bajo una razón social, y se compone de uno o varios socios comanditados que responde, de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditados que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones.

3. SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA:

Es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables a la orden o al portador, pues solo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

4. SOCIEDAD ANÓNIMA:

Es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

5. SOCIEDAD EN COMANDITA POR ACCIONES:

Es la que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones.

6. SOCIEDAD COOPERATIVA:

Se rigen por su legislación especial.

B.3) NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para los fines del presente trabajo a continuación analizaremos como se constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, como personas morales de Derecho Administrativo.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son "las entidades creadas por ley o decreto

del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son 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 alguno o varios de los siguientes requisitos:

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

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

Conforme a la citada disposición jurídica se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

Asimismo, se consideran como entidades paraestatales a los fideicomisos públicos que, de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

B.4) SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.

De lo anteriormente expuesto, podemos señalar que los elementos comunes para la creación de personas morales consisten en que mediante el acuerdo de voluntades se crea una persona diferente que tiene un objeto de que prolonga en el tiempo y que por las características de un sujeto en particular no podría llevarlo a cabo en lo individual.

Por otra parte, existen diferencias entre las personas morales que son creadas a la luz del derecho público o del derecho privado en virtud de los fines que se persiguen ya que, por ejemplo, las personas morales que se constituyen a la luz del derecho público buscan como finalidad el bienestar de los miembros de la sociedad, no obstante que pueden asumir la figura de sociedades mercantiles. Por su parte las personas que se crean a la luz del derecho privado buscan, principalmente, obtener un lucro o beneficio de tipo personal, económico y principalmente buscan el beneficio de los miembros de la persona moral que se crea por ellos mismos.

Por lo que respecta a la creación de las entidades paraestatales como personas morales de derecho administrativo observamos una dicotomía respecto a las disposiciones jurídicas que rigen su constitución, ya que les resultan aplicables tanto las disposiciones de derecho público como de derecho privado, ya que por ejemplo para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, conforme al artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Asimismo, salvo que para los fines o características particulares de una entidad paraestatal se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que emitirá la resolución respectiva.

Por otra parte, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos, también deben observarse las disposiciones de derecho privado, así por ejemplo para la constitución de una empresa de participación

estatal mayoritaria, constituida como sociedad mercantil o civil, deben observarse las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil Federal, respectivamente.

Por lo que respecta a la constitución de un fideicomiso público, además, deberán atenderse las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES

A. CONCEPTO DE DESINCORPORACIÓN.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece concepto alguno del término "desincorporación"; tampoco la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, solamente el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales hace referencia a dicho término, pero sin dar una definición del mismo. Sin embargo, atendiendo al concepto contenido en el Diccionario de la Lengua Española⁴³, por desincorporación debe entenderse "separar lo que estaba incorporado", y el término incorporar viene del latín "incorporare" que significa "agregar, unir dos o más cosas para que hagan un todo y un cuerpo entre sí".

Tomando en cuenta lo anterior e interpretando integralmente el texto del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, podemos decir que mediante la desincorporación de entidades paraestatales éstas pierden precisamente esa naturaleza saliendo de la esfera de la administración pública federal paraestatal.

Atendiendo a las diferencias que existen en cuanto a las características y estructura legal que corresponde a las diversas entidades públicas, el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece en su

⁴³ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, 9ª Edición, Editorial Larousse, S.A., México, 1997, pág. 257.

Capítulo II, los siguientes procesos para su desincorporación: disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma congruente con lo dispuesto por los artículos 25 y 28 de esta última, establece en sus artículos 16 y 32, diversas causas que dan origen a la desincorporación de entidades públicas:

“Art. 16 .- Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.”

“Art. 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la administración pública federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta ley...”

A fin de que la desincorporación de las entidades paraestatales pueda llevarse a efecto, existen procedimientos reglamentarios y normativos respecto de cada uno de los expresados procedimientos. A su vez, existen requisitos comunes para todos los procesos y otros que únicamente resultan aplicables en función de la modalidad de desincorporación de que se trate.

A.1) AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESINCORPORACIÓN.

Con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Al respecto, cabe señalar que la Comisión Intersecretarial de Desincorporación fue creada por Acuerdo Presidencial de fecha 6 de abril de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 del mismo mes y año.

La Comisión Intersecretarial de Desincorporación tiene por objeto la coordinación y supervisión de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación, de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos.

Dicha Comisión está integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, los titulares de las Secretarías de Economía, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social y, en cada caso, el titular de la dependencia coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate; y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien, además, representará al Presidente de la Comisión en ausencia de éste. La Comisión tendrá como invitado permanente al Presidente de la Comisión Federal de Competencia. Asimismo, podrán asistir como invitados representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública que tengan relación con los asuntos a tratar, así como asociaciones o personas de reconocido prestigio en la materia.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ejerce diversas atribuciones relativas a las entidades paraestatales, tales como proyectar y calcular los ingresos de las mismas, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal (fracción II); proyectar y calcular los egresos de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional (fracción XIV), y evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las entidades de la administración pública federal.

Conforme al artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector someterá a la

consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación de entidades paraestatales.

A la Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales de esta Dependencia le corresponde, en términos del artículo 61 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁴⁴ coordinar, supervisar, controlar y ejecutar los procesos que el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Intersecretarial de Desincorporación le encomienden para la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas en las que el Gobierno Federal participe, ya sea directamente o a través de entidades paraestatales, así como de aquellos otros activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos; asesorar a las Dependencias Coordinadoras de Sector y a los Comisionados Especiales para el adecuado desarrollo de los procesos de enajenación que les asigne la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y atender las consultas, requerimientos de información y de documentación que sobre el procedimiento de enajenación le formulen las autoridades competentes, las dependencias del Gobierno Federal y los organismos internacionales, entre otras atribuciones.

Al Procurador Fiscal de la Federación le corresponde revisar y, en su caso, elaborar los anteproyectos de instrumentos jurídicos que deban ser sometidos a la consideración del Presidente de la República y del Secretario a efecto de crear, modificar, disolver, liquidar, extinguir, fusionar, enajenar o transferir las entidades paraestatales de la administración pública federal; lo anterior, de conformidad con el artículo 10, fracción XXXVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La misma atribución tiene conferida la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, en términos del

⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1996.

artículo 70, fracción XIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

En términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene diversas atribuciones relacionados con las entidades paraestatales, tales como establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de gobierno (fracción IV); realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas (fracción VII); designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño (fracción X), y designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, entre otras.

Conforme a lo anterior, a la Dirección General de Auditoría Gubernamental le corresponde designar a los auditores externos de las entidades paraestatales, así como controlar y evaluar su actuación, en términos del artículo 18, fracción

VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.⁴⁵

Asimismo, en términos del artículo 26, fracción II del mismo Reglamento Interior, los comisarios públicos, propietarios y suplentes, representarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI "Del Control y Evaluación" de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y demás disposiciones aplicables.

A.2) REQUISITOS COMUNES A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN.

Antes de revisar los procedimientos de desincorporación en particular, debemos revisar cuáles son los requisitos comunes a todos los procedimientos:

La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de manera fundada y razonada por la Dependencia Coordinadora del Sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de ser ésta coordinadora de sector.

Toda propuesta para la desincorporación de una entidad paraestatal debe ser sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

Siempre que sea favorable el dictamen que expida la Comisión Intersecretarial de Desincorporación respecto de la expresada propuesta de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá la misma a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

Tratándose de una propuesta para la desincorporación de entidades constituidas por Ley o Decreto del H. Congreso de la Unión, una vez satisfechos los requisitos mencionados en los puntos anteriores, el Ejecutivo Federal remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso, ya que solamente corresponde al mismo la modificación de leyes o decretos. Esta circunstancia se corrobora con lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Como ejemplo, podemos citar el caso del Banco Nacional de Comercio Interior, cuya desincorporación fue ordenada mediante el "Decreto por el que se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, y se ordena su disolución y liquidación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1998.

Asimismo, cuando las entidades que pretendan desincorporarse, se encuentren comprendidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentará al Congreso de la Unión un informe escrito de las razones y criterios para la desincorporación.

En cuanto a entidades constituidas por Decreto o Acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, el propio Titular del Ejecutivo expedirá el Decreto o Acuerdo respectivo, ordenando su desincorporación. Como ejemplo, podemos citar a Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., cuya desincorporación fue autorizada mediante Acuerdo

Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de marzo de 1998.

Por lo que hace a entidades constituidas por resolución de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público, satisfechos los requisitos mencionados, el Ejecutivo Federal ordenará su desincorporación por conducto de la expresada dependencia. Al respecto podemos citar el caso de las empresas que conforman el Grupo Aeroportuario del Sureste, cuya desincorporación fue autorizada mediante resolución del Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 1999.

B. PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Tratándose de organismos descentralizados creados por decreto del Titular del Ejecutivo, conforme al artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se establece que cuando dejen de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquéllos. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Referente a organismos descentralizados creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, cabe señalar que nuestros ordenamientos jurídicos no establecen las causas por las cuales se procederá a su disolución, liquidación, extinción o fusión; sin embargo, en opinión del que escribe, se considera que por analogía, es procedente su disolución, liquidación, extinción o fusión por las mismas causas señaladas en el párrafo anterior.

Al respecto es de hacer notar la redacción tan desafortunada empleada por el legislador en el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales al hacer referencia a la “disolución, liquidación o extinción” de los organismos descentralizados, ya que, en nuestra opinión, debe hacerse referencia únicamente al procedimiento de extinción de un organismo descentralizado, ya que la disolución y liquidación, en sí, no son procedimientos de desincorporación, sino pasos previos a la extinción del mismo.

B.1) EXTINCIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Atendiendo a lo dispuesto por la Ley o Decreto correspondiente y previa comunicación al órgano de Gobierno y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto del comisario público respectivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Dependencia Coordinadora del Sector, según el caso:

- a) Definirá por escrito las bases a que se sujetará el procedimiento de desincorporación de que se trate, y
- b) Designará un liquidador, que tendrá a su cargo la instrumentación del expresado procedimiento y que podrá ser o no, servidor público.

Designado que sea tal liquidador, de inmediato procederá a:

- Levantar por sí o por conducto de quienes designe para el efecto, pero siempre bajo su más estricta responsabilidad, dentro del tiempo previsto y con conocimiento de la Dependencia Coordinadora de Sector y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el inventario de los bienes pertenecientes al organismo.
- Expedir los estados financieros de la entidad sujeta a desincorporación, con números a la fecha en que surtió efectos la Ley o Decreto que ordenó la misma o, en su caso, en que se inició el procedimiento.

- Someter al dictamen del auditor externo designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los estados financieros a que se refiere el punto anterior, así como los relativos a la conclusión de tal procedimiento y, en su caso, publicar estos últimos en el Diario Oficial de la Federación. También se someterán al expresado dictamen los estados financieros (intermedios) que correspondan al cierre de un ejercicio fiscal, cuando ello suceda durante el procedimiento.
- Tomar a su cargo la atención y, en su caso, la solución de los asuntos en trámite de la entidad sujeta a desincorporación, así como el cobro de los créditos en su favor y el pago de los pasivos a su cargo.
- Informar mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto del Comisariato de Entidades No Sectorizadas y en Proceso de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarde el procedimiento. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al respecto al comisario público de la entidad sujeta a desincorporación.

Al concluir el procedimiento de desincorporación, levantar acta de entrega y recepción relativa a los bienes y recursos del organismo, con la participación del liquidador, del órgano de Control Interno de la Dependencia Coordinadora de Sector, del representante de la dependencia o entidad que reciba los bienes y recursos en cuestión y demás servidores públicos a quienes corresponda intervenir, formándose tantos ejemplares de ella como partes intervengan en el levantamiento del acta.

Conforme a la normatividad emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en octubre de 1995, denominada "Manual de Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales", se considera que con la emisión de los Estados Financieros Dictaminados, concluye el proceso de desincorporación de un organismo descentralizado.

Es importante resaltar que sería importante establecer un mecanismo jurídico que impidiera la conclusión del procedimiento de desincorporación hasta que sustanciaran en su totalidad los juicios pendientes a cargo de la entidad o, en su caso, sean cubiertos los adeudos a cargo de la misma, ya que no existe impedimento legal alguno para la conclusión del procedimiento de desincorporación bajo esas condiciones.

B.2) FUSIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Al respecto, el artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece, en su fracción I, que la Coordinadora Sectorial, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el procedimiento de fusión, a diferencia del procedimiento de extinción, en el cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Coordinadora Sectorial, señalará las bases para llevar a cabo dicho procedimiento, tal y como se establece en el artículo 7 del mismo Reglamento.

Asimismo, las funciones que le corresponden llevar a cabo al liquidador tratándose de la extinción de un organismo descentralizado, se reparten entre las entidades fusionada y fusionante:

- A) A la entidad fusionada le corresponde levantar el inventario de sus bienes y someter al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los últimos estados financieros.

- B) Por su parte, la entidad fusionante debe informar mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sobre los avances y estado que guarde el procedimiento; además de ser responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos.

C. PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, en términos del artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establece que cuando alguna de estas empresas no cumpla con el objeto de realizar las actividades prioritarias tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, o ya no resulte conveniente conservarlas como entidades paraestatales desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o, en su caso, su disolución o liquidación.

Por lo que se refiere a estas empresas, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su desincorporación podrá efectuarse mediante los actos que con arreglo a derecho permitan que dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con base a la interpretación sistemática de las disposiciones jurídicas aplicables, existen cuatro formas de llevar a cabo la desincorporación de las empresas de participación estatal mayoritaria:

- a) La enajenación de las acciones que, respecto de su capital social, sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más empresas públicas, en los términos previstos por los artículos 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 12 de su Reglamento.

- b) Su disolución y consecuente liquidación en términos de lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y sin perjuicio de lo ordenado por los artículos 5º, 8º y 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de lo establecido por otros ordenamientos legales, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y, en su caso, la Ley General de Bienes Nacionales.

- c) Su fusión con otras empresas de la misma naturaleza, en términos del artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y disposiciones aplicables de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

- d) Su transferencia a las Entidades Federativas, puede llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor de las acciones representativas del capital social de dichas empresas, que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, observando en todo caso lo dispuesto por el artículo 11 del expresado Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones que resulten aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales así como de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C.1) ENAJENACIÓN DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

La desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, mediante la enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal, reviste una gran importancia en virtud de que dichas operaciones implican la participación de inversionistas privados en grandes empresas industriales, comerciales y de servicios.

Asimismo, conviene precisar que atendiendo a lo establecido por el artículo 134 de la Constitución General de la República, la venta de la participación accionaria del Gobierno Federal en relación con las empresas sujetas a desincorporación, en todo caso se llevará a efecto mediante licitación pública, con el fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado.⁴⁶

Por tanto, la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas sujetas a desincorporación, propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades públicas, ha atendido al imperativo constitucional antes mencionado, en los términos previstos por los artículos 5º y 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, consecuentemente, a las normas establecidas por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, a través del documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, intitulado:

⁴⁶ El artículo 134 Constitucional establece, en su segundo párrafo, que las "... adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes."

“PROCEDIMIENTOS PARA LA ENAJENACIÓN A TÍTULO ONEROSO, EN FAVOR DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, DE LOS TÍTULOS REPRESENTATIVOS DEL CAPITAL SOCIAL O DE LA PARTICIPACIÓN QUE EN EL MISMO TENGAN EL GOBIERNO FEDERAL O ALGUNA ENTIDAD PARAESTATAL TRATÁNDOSE DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL Y DE UNIDADES ECONÓMICAS CON FINES PRODUCTIVOS”.

Los principales aspectos del citado instrumento se mencionan a continuación de manera sintetizada:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Dependencia Coordinadora de Sector correspondiente y previo dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, obtendrá el Acuerdo Presidencial para proceder a la venta de las acciones propiedad del Gobierno Federal o de alguna otra Entidad Paraestatal en aquellas empresas susceptibles de ser desincorporadas.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público mediante oficio de resolución, comunicará por escrito a la dependencia que como Coordinadora de Sector se hará cargo de ejecutar el procedimiento de enajenación accionaria, bajo la coordinación y supervisión de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y le solicitará proceder a:

- a. Preparar un informe escrito que será presentado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. El informe deberá señalar las razones y criterios específicos para llevar a cabo la enajenación accionaria, dicha Comisión analizará el informe y en su caso dará una opinión al respecto.
- b. Iniciar el procedimiento de venta de acciones;

- c. Presentar a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la propuesta de designación del Comisionado Especial; así como
- d. Presentar a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la propuesta para la selección y designación de la Institución de Crédito que fungirá como Agente Financiero en el procedimiento de enajenación.

Para la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en alguna Entidad Paraestatal, la Coordinadora Sectorial deberá considerar en la propuesta que presente a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, el efecto social y productivo de esta medida, incorporando los puntos de vista de los sectores interesados.

Para la desincorporación de Entidades Paraestatales creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión, se deberán observar las formalidades que se siguieron al momento de su creación.

La Coordinadora de Sector propondrá a la consideración de dicha Comisión Intersecretarial, la enajenación de activos propiedad de alguna Entidad Paraestatal, susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos. Para llevar a cabo la enajenación, se requerirá únicamente del acuerdo favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, a partir del cual la Coordinadora de Sector procederá a:

- a. Iniciar el procedimiento de venta de activos como unidades económicas con fines productivos;

- b. Presentar a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la propuesta de designación del Comisionado Especial; así como
- c. Presentar a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la propuesta para la selección y designación de la Institución de Crédito que fungirá como Agente Financiero en el procedimiento de enajenación.

Cuando las acciones o las unidades económicas con fines productivos que se enajenen, sean propiedad de alguna entidad del sector público, será responsabilidad de la Coordinadora de Sector el promover que el órgano de gobierno sesione y tome, en su caso, el acuerdo para proceder a la enajenación que corresponda.

La Coordinadora Sectorial previo acuerdo favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, podrá designar como Agente Financiero, a una Institución de Banca Múltiple o alguna Sociedad Nacional de Crédito, atendiendo a su experiencia, capacidad y los montos de comisión mercantil o contraprestaciones que al efecto le autorice la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y sólo para el caso de la enajenación de las acciones propiedad del Gobierno Federal, designará al auditor que dictaminará los estados financieros de la empresa y definirá con el Comisionado Especial, la fecha del dictamen.

Así mismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo designará a los Comisarios Públicos que se encargarán de vigilar el cumplimiento del procedimiento de desincorporación.

En cumplimiento de lo que se establece en los artículos 6º, fracción I y 10 del acuerdo por el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, el Agente Financiero presentará a la consideración y análisis del Comisionado Especial, la estrategia de venta considerada como la más adecuada a seguir para la enajenación de la participación accionaria o de las unidades económicas con fines productivos que se le hayan encomendado, a fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones de venta posibles en este procedimiento. El Comisionado Especial, presentará dicha estrategia a la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

El Agente Financiero, procederá a realizar la valuación técnico-financiera de las acciones o de las unidades económicas con fines productivos, objeto de la enajenación y la someterá a la consideración y aprobación del Comisionado Especial.

Mediante esa valuación técnico-financiera, se establecerá el Valor Técnico de Referencia que refleje el valor del objeto de la venta.

En los procesos de venta de acciones, deberá considerarse el derecho de preferencia que tienen los trabajadores organizados de la empresa, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Este derecho sólo se podrá ejercer en igualdad de condiciones de acuerdo a los términos y requisitos que se establezcan en las bases de licitación para todos los participantes interesados y respetando las leyes y estatutos correspondientes.

La recepción de las solicitudes de registro, se llevará a cabo en los términos y condiciones que se establezcan en la convocatoria y bases de registro, así como dentro del plazo que se determine.

La recepción de ofertas, igualmente se llevará a cabo en los términos y condiciones que se establezcan en la convocatoria y bases de licitación, en un acto del cual dará fe un notario público, quien las recibirá directamente de los interesados en sobre cerrado. Al acto asistirán el Comisionado Especial, el Comisario de la empresa o el representante que haya designado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Agente Financiero.

Una vez recibidas las solicitudes de registro o las ofertas de compra, el Agente Financiero procederá a analizarlas, las homologará y verificará su apego a la convocatoria y bases según corresponda y emitirá su recomendación al respecto.

El Comisionado Especial emitirá por escrito, previo acuerdo de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la constancia que acredite el registro de cada participante en los términos establecidos en la convocatoria y bases correspondientes.

Como criterio general, el pago de las acciones o de las unidades económicas con fines productivos deberá ser de contado, entendiéndose por éste un plazo no mayor de 180 días y con pago de intereses después de los primeros 30 días.

Dentro del análisis y homologación de las ofertas, el Agente Financiero presentará a la consideración del Comisionado Especial, la comparación de las mismas contra el Valor Técnico de Referencia, así como su recomendación

sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación, proponiendo al posible adquirente, el precio y las demás condiciones de la misma.

El análisis y homologación de las ofertas recibidas por el Agente Financiero y las recomendaciones de este último sobre la venta, serán presentados por el Comisionado Especial a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la cual tomará la decisión sobre la procedencia o improcedencia de la enajenación de la participación accionaria o de las unidades económicas con fines productivos objeto de la desincorporación y determinará las acciones a seguir en este último caso.

El Comisionado Especial comunicará al Agente Financiero la decisión tomada por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la cual en caso de ser en favor de la venta, emitirá la autorización de venta respectiva, en la que se darán a conocer las condiciones en que deberá proceder a formalizar la operación.

El Comisionado Especial informará periódicamente a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, sobre la evolución y desarrollo de los procesos de venta que se le hayan asignado, siguiendo para tal efecto las directrices y requerimientos que determine la citada Comisión.

El Comisionado Especial y el Agente Financiero coordinarán las acciones que se requieran para llevar a cabo la entrega recepción del objeto de la compraventa.

En el mismo acto a través del cual se formalice la operación de compraventa, el Agente Financiero enterará los recursos producto de la venta, mediante su entrega al representante de la Tesorería de la Federación que asista a la firma del contrato, de conformidad con lo que establecen la Ley del Servicio de la

Tesorería de la Federación y su Reglamento. Igualmente le entregará para su guarda y custodia las garantías que se señalen en el contrato correspondiente.

Una vez enterado el producto de la venta, el Agente Financiero podrá solicitar al Comisionado Especial su autorización para el pago de la comisión convenida en el contrato de comisión mercantil.

Los gastos de venta en que haya incurrido el Agente Financiero durante el procedimiento de venta y que hayan sido autorizados previamente por el Comisionado Especial le podrán ser reembolsados en forma periódica o hasta que se haya concluido el procedimiento de venta y se haya efectuado el entero del producto de la misma a la Tesorería de la Federación.

La Tesorería de la Federación llevará a cabo las acciones necesarias para el registro y control de la cobranza. En el caso de las operaciones de venta en las que se hayan contratado pagos a plazo, con base en las garantías que en su favor reciba, la Tesorería de la Federación llevará a cabo el seguimiento y cobranza que se requiera hasta obtener la totalidad de los pagos comprometidos en el contrato de compraventa, para lo cual podrá solicitar los servicios del Agente Financiero.

El Agente Financiero deberá integrar el "Libro Blanco" que documente el desarrollo del procedimiento de venta.

El Comisionado Especial enviará un ejemplar del "Libro Blanco" de cada operación, a la Presidencia de la República, a la Coordinadora Sectorial, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación y por instrucciones de esta última, a la Auditoría Superior de la Federación.

En el caso de la venta de acciones de Empresas Paraestatales, la Coordinadora Sectorial, en cumplimiento de lo que establece el artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la solicitud de baja de la clave programática presupuestaria, dentro de los 30 días previstos en dicho ordenamiento.

El Comisionado Especial proveerá las acciones y mecanismos que se necesiten para analizar, atender y determinar la procedencia de los reclamos presentados por los compradores durante la etapa posterior a la venta, siempre y cuando estos se deriven de activos fijos inexistentes y por pasivos ocultos como son: reclamaciones fiscales, litigios, regularizaciones, juicios y bienes segregados, contingencias ecológicas, etc.

Para tal efecto, el Comisionado Especial someterá a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación los reclamos recibidos y sus propuestas de solución, la cual dictaminará al respecto. Así mismo podrá solicitar la intervención de diversas instancias que se requieran para la atención de estos asuntos.

La Coordinadora de Sector conservará toda la documentación que se genere de cada procedimiento de venta a su cargo.

C.2) DESINCORPORACIÓN BANCARIA.

En este punto procederemos a analizar la desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, las cuales en términos del artículo 46, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria.

Sobre el particular, cabe señalar mediante Decreto del Congreso de la Unión⁴⁷ se derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reservaba al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito.

Consecuente con lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio del mismo año se publicó la Ley de Instituciones de Crédito, a través de cuyos Transitorios Séptimo y Octavo se establecieron las bases para la transformación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas, previéndose la posibilidad de que las mismas dejaran de tener el carácter de entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, en la fecha antes mencionada se publicó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Con dichos ordenamientos se establecieron las bases normativas de la organización y funcionamiento de la nueva banca mexicana, así como el marco regulatorio para la formación y operación de grupos financieros en los que participaran instituciones de crédito.

En virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio bancario, se requirió instrumentar un procedimiento de desincorporación de las instituciones de banca múltiple cuyos principios deberían orientarse a conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo; garantizar una

⁴⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990.

participación diversificada y plural en el capital social de los bancos; buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones; obtener un precio justo por ellas; lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

Por Acuerdo Presidencial expedido el 4 de septiembre de 1990⁴⁸, se establecieron tanto los expresados principios como las bases del procedimiento de desincorporación a que se ha hecho referencia, dentro de las cuales destaca la creación del Comité de Desincorporación Bancaria, que tendría por objeto establecer las bases y criterios generales a que se ajustarían las diversas fases del procedimiento y efectuaría recomendaciones y propuestas a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual en ese entonces era competente para conocer sobre los procedimientos de desincorporación, ya que como se mencionó anteriormente, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación fue creada en el año de 1995.

Dicho Comité de Desincorporación Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estaría integrado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, presidiéndolo; el entonces Director General del Banco de México; el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria; el Presidente de la Comisión Nacional de Valores; el Jefe de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Director General de Crédito Público; el Director General de Banca Múltiple, fungiendo como Secretario Técnico; dos prestigiados representantes del Sector Privado; y un Secretario de Actas designado por el propio Comité.

En el Acuerdo Presidencial a que se ha hecho referencia, también se estableció que la Secretaría de Contraloría General de la Federación (actualmente

⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) vigilaría el debido cumplimiento de sus disposiciones, designaría a un auditor externo para dictaminar los estados financieros de dichas instituciones bancarias y definiría, en coordinación con la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fecha del dictamen.

Al Comité de Desincorporación Bancaria le correspondieron, entre otras, las siguientes facultades:

- Establecer las bases y criterios generales que habrían de regir las diversas fases del procedimiento.
- Dictar los criterios generales de valuación de las instituciones de crédito a ser desincorporadas.
- Llevar el registro de interesados en adquirir títulos representativos de las instituciones de banca múltiple.
- Autorizar la participación de los interesados en las subastas.
- Proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento las resoluciones que se estimaran pertinentes.

En ejercicio de sus atribuciones, el Comité expidió tanto las bases generales del procedimiento de desincorporación como el procedimiento relativo al registro y autorización de interesados en participar en el procedimiento; instrumentos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 25 de septiembre de 1990.

El procedimiento de desincorporación bancaria constó de tres etapas:

- Registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital social de las instituciones de banca múltiple.

- Valuación de las instituciones de crédito.
- Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones, a través de subastas efectuadas ante la fe de notarios públicos.

Estas etapas, por la naturaleza del procedimiento, se desarrollaron en forma simultánea.

C.2.a) Registro y autorización de interesados.

La primera etapa se refirió al registro de interesados, para lo cual se debían cumplir ciertos requisitos de carácter formal, así como la obtención de autorización expresa por parte del Comité, para poder participar en las subastas de los títulos representativos del capital social de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal.

El citado registro se formó con dos secciones: una en la que se inscribió a las controladoras de grupos financieros y grupos de personas; y otra, en que se efectuó la inscripción de personas en lo individual, a las cuales se les puso en contacto con los diferentes grupos, a fin de que estuvieran en posibilidad de participar.

Para dicho registro se requirió a todo interesado:

- Solicitud con nombre y domicilio, nacionalidad, actividad preponderante y principal asiento de negocios.
- Presentar un plan indicativo señalando si la institución se incorporaría o no a un grupo financiero, el sector del mercado en el que se pretendía que la

institución orientase sus servicios en forma preponderante, los incrementos de capital que se realizarán, la posible participación de entidades financieras del exterior, la política de dividendos a seguir en los tres años inmediatos siguientes, así como la región o regiones del país donde la institución concentraría preferentemente sus actividades.

- Exhibir una relación de probables consejeros y directivos hasta el segundo nivel de la institución, haciendo referencia a su experiencia y conocimientos en materia financiera y administrativa.
- En el caso de controladoras, los datos de los consejeros y principales directivos de las mismas, así como de las entidades financieras del grupo respectivo.
- Tratándose de grupos de personas, la integración de una comisión con tres miembros como máximo que los representaría ante el Comité de Desincorporación durante todo el procedimiento.

El otorgamiento de la autorización suponía una minuciosa calificación de los grupos interesados, con base en la información proporcionada para su registro y cuidando en todo momento que se cumplieran los principios fundamentales citados anteriormente.

C.2.b) Valuación de las instituciones de crédito.

En lo esencial, esta etapa comprendió dos actividades: una relativa a la valuación contable, y otra a la valuación económica de las instituciones.

Valuación contable. Ésta se orientó a determinar el patrimonio total de cada uno de los bancos, incluyendo la calificación de su cartera, con base en criterios homogéneos y objetivos de aplicación general, dictados por el propio Comité. Al efecto con conocimiento de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Comisión Nacional Bancaria expidió las reglas conducentes para la calificación de la cartera de las instituciones bancarias sujetas a desincorporación y, consecuentemente, para la creación de una reserva suficiente para enfrentar el impacto financiero de castigos por incobrabilidad de cuentas incluidas en la expresada cartera.

Valuación económica. A este respecto, se llevaron a cabo dos ejercicios: uno quedó a cargo de consultores externos de reconocido prestigio internacional contratados por el Comité, y el otro lo realizaron las propias instituciones objeto de desincorporación, contando de igual forma con el apoyo de asesores externos en la materia.

En su oportunidad, los grupos autorizados para participar en las subastas relativas a la enajenación de la participación gubernamental en el capital social de dichas instituciones también efectuaron una cuidadosa valuación de las mismas, a fin de establecer el monto de sus posturas. Este procedimiento comprendió el análisis del prospecto de venta de los bancos, las presentaciones, visitas, reuniones y preguntas relativas a las instituciones, así como consultas que por escrito se presentaron ante el Comité de Desincorporación Bancaria.

C.2.c) Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones.

La enajenación de las acciones propiedad del Gobierno Federal en relación con el capital social de las instituciones bancarias sujetas a desincorporación se llevó a cabo mediante subasta pública, conforme a un procedimiento que se iniciaba con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de la convocatoria a través de la cual se invitaba a todos los interesados a participar en la subasta de que se tratara, señalándose la fecha única en que la misma se llevaría a efecto.

En la citada convocatoria, además de fijarse el porcentaje de acciones que sería objeto de la subasta, se establecían determinados requisitos que debían cubrir todos los interesados para estar en condiciones de ser aceptados como postores. En lo esencial, dichos requisitos consistían en: contar con la autorización expedida por el Comité de Desincorporación Bancaria, constituir un depósito como garantía de la presentación de la respectiva postura, y obligarse por escrito y bajo su firma a manejar en forma estrictamente confidencial la información que se proporcionara con tal carácter.

Asimismo, en la convocatoria se precisaba que la asignación del paquete accionario objeto de la subasta se efectuaría a favor del postor que hubiera ofrecido el precio más alto, salvo que entre dos o más posturas existiera una diferencia que no excediera del 5% o del 3%, dependiendo del banco de que se tratara, en cuyo caso se procedería a la homologación de posturas a fin de proceder a la asignación correspondiente tomando en consideración criterios adicionales que, en concepto de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento resultaran conducentes para el efecto, tales como la experiencia financiera de los participantes y la calidad de la administración

propuesta, la composición del capital social, y el plan de negocios pretendido. Invariablemente, el Comité se reservaba el derecho de declarar desierta la subasta de que se tratara.

Es oportuno hacer notar que durante todo el procedimiento de desincorporación bancaria nunca existieron motivos para declarar desierta una subasta. Por tanto, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento siempre estuvo en condiciones de efectuar la asignación correspondiente en favor del grupo que, habiendo satisfecho los requisitos exigidos, presentó la postura más alta.

Una vez notificada la asignación del paquete accionario objeto de la subasta, se formalizaba la enajenación del mismo mediante la suscripción del o los contratos de compraventa respectivos, efectuándose simultáneamente el primer pago parcial del precio pactado.

En dichos contratos de compraventa se establecía que el Gobierno Federal se reservaba la propiedad de los títulos representativos de las acciones materia de la operación, hasta en tanto el precio de éstas no hubiere sido cubierto en su totalidad. De igual forma, se pactaba que durante un periodo de dos años los integrantes del grupo de control que hubieran adquirido las expresadas acciones no podrían realizar operación alguna respecto de ellas.

Con el objeto de asegurar condiciones de equidad para los grupos adquirentes de las acciones en cuestión, en los contratos de compraventa también se estableció la posibilidad de llevar a efecto ajustes al precio originalmente pactado. Para tal fin, se practicaron en cada caso auditorías de compra, que se ocuparon de examinar el estado de la cartera crediticia y la exactitud del registro de activos y pasivos en la documentación contable del banco. Cuando fue el caso, con base en el resultado de dichas auditorías, se efectuaron las

correcciones y ajustes procedentes, cuidando en todo momento la transparencia de tales medidas.

Para finalizar el presente tema de la desincorporación bancaria es importante señalar que, no obstante que con ello se buscó conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo; obtener un precio justo por ellas; lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias, podemos comentar, con el maestro Acosta Romero⁴⁹ el que "... a sólo dos años de consumada la privatización, dos grupos financieros importantes y especialmente sus dirigentes hayan cometido irregularidades graves... especialmente por cuanto a que el tiempo transcurrido entre la privatización y la realización de los ilícitos parece corto, así como por la gravedad de los mismos, hace presumir que la venta se hizo a personas que no tenían la adecuada calidad técnica y moral para dirigir los bancos... de acuerdo con las reglas que en su oportunidad expidió el comité de privatización bancaria resulta que el propio comité aparentemente no cumplió con esas normas ya que adjudicó diversos bancos a personas que no reunían ni los requisitos de conocimientos, capacidad técnica y administrativa y sobre todo moralidad..."

⁴⁹ Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1998, pág. 16

C.3) DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Desde el punto de vista de lo ordenado por las disposiciones conducentes de la Ley General de Sociedades Mercantiles y atendiendo a lo previsto por el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 8º fracción III de su Reglamento, una vez que se ordene la desincorporación de una empresa de participación estatal mayoritaria mediante el instrumento o resolución correspondiente, se procederá en los términos siguientes:

Sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de la empresa, el órgano de Gobierno de la misma, por conducto del servidor público a quien corresponda, procederá a convocar a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, para el efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad y, consecuentemente, ordene su liquidación, designando al liquidador correspondiente con la suma de facultades que sean necesarias para el ejercicio de su encargo, conforme a lo establecido en el artículo 236 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Al respecto, es importante señalar que mientras no haya sido inscrito en el Registro Público de Comercio el nombramiento del liquidador o liquidadores y éstos no hayan entrado en funciones, los administradores continuarán en el desempeño de su encargo, por lo que, consecuentemente, una vez que el liquidador entre en funciones, desaparecería el consejo de administración de la sociedad, en términos de lo señalado en el artículo 237 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El acta que se levante con motivo de la Asamblea a que se refiere el punto anterior, deberá ser protocolizada ante notario o corredor público por conducto del delegado especial que se designe para el efecto por la misma asamblea e inscrita en el Registro Público de Comercio del lugar del domicilio de la

sociedad, para que surta todos sus efectos legales y quede acreditada la personalidad del liquidador.

El comisario público concurrirá a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas a que se refieren los puntos anteriores.

Designado el liquidador en los términos a que se ha hecho referencia, el órgano de Gobierno de la entidad, por conducto del titular de la misma, pondrá a su disposición todos los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose en todo caso un inventario del activo y pasivo sociales que suscribirán los servidores públicos que intervengan en el acto, así como el propio liquidador.

Levantado el inventario en cuestión, el liquidador procederá a expresar los estados financieros de la sociedad con números a la fecha en que entró en funciones, mismos que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe para el efecto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, el propio liquidador emitirá, cuando sea el caso, estados financieros anuales e intermedios de la entidad sujeta a liquidación e, invariablemente, los que correspondan al final de la misma en términos de lo ordenado por la artículo 8º, fracción II del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Atendiendo en todo caso a las directrices que establezca la Coordinadora del Sector correspondiente en términos de lo ordenado por el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el liquidador procederá a desahogar su encargo.

En todo lo que se refiere a enajenación de bienes muebles e inmuebles, el liquidador actuará con arreglo a las instrucciones que para el efecto reciba de la

Coordinadora Sectorial y en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, cuidando, además, que en tanto sea posible todas las ventas de bienes se efectúen por medio de subasta.

El liquidador informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto del Comisariato de Entidades No Sectorizadas y en Proceso de Desincorporación y a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarde el procedimiento. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al respecto al comisario público de la entidad sujeta a desincorporación.

Concluido el procedimiento de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad, y autorizado el mismo por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación o, en su caso, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad, cuidando de cumplir con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se refiere a las obligaciones del liquidador, para distribuir el remanente entre los accionistas de la empresa, especialmente en el caso de existir accionistas privados en la empresa objeto de la liquidación. El balance final de liquidación se publicará por tres veces, de diez en diez días, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad. Dicho balance quedará por igual término, así como los papeles y libros de la sociedad, a disposición de los accionistas, quienes gozarán de un plazo de quince días, a partir de la última publicación, para presentar reclamaciones.

Transcurridos los plazos de Ley, el liquidador, previo acuerdo con la Coordinadora de Sector, convocará a la Asamblea General de Accionistas para

que, previa opinión del comisario público correspondiente, apruebe en definitiva los expresados estados financieros.

El acta que se levante con motivo de la Asamblea a que se refiere el punto anterior será protocolizada ante notario o corredor público, y testimonio de la misma, así como los estados financieros aprobados se depositarán en el Registro Público de Comercio, ante el que se correrán los trámites de rigor para que proceda a la cancelación de la inscripción de la escritura constitutiva de la Entidad objeto de la desincorporación.

El liquidador mantendrá en depósito, durante diez años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad en términos de lo ordenado por el artículo 245 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Tratándose de sociedades o asociaciones civiles, su disolución y consecuente liquidación también se efectuarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 8º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, pero tomando en consideración las disposiciones conducentes del Código Civil Federal.

C.4) FUSIÓN DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Ordenada que sea la misma, mediante el instrumento o resolución correspondiente, se procederá según la sociedad de que se trate.

Atendiendo a las bases que para el efecto emita la Coordinadora Sectorial, la Asamblea General Extraordinaria, tanto de la entidad fusionada como de la fusionante, aprobarán la fusión.

El acta que se levante con motivo de la Asamblea a que se refiere el punto anterior se protocolizará ante notario público y se inscribirá en el Registro Público del Comercio, haciéndose las publicaciones que resulten conducentes en términos del Artículo 223 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Dicho dispositivo ordena que los acuerdos sobre fusión se inscribirán en el Registro Público de Comercio y se publicarán en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que hayan de fusionarse. Cada sociedad deberá publicar su último balance, y aquella o aquellas que dejen de existir deberán publicar, además, el sistema establecido para la extinción de su pasivo.

Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables del Capítulo IX de la Ley General de Sociedades Mercantiles, denominado "De la Fusión, Transformación y Escisión de las Sociedades", la fusión se llevará con arreglo a lo siguiente:

- La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes, y someterá al dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo sus estados financieros con números a la fecha en que se ordenó la fusión.

- La entidad fusionante, por conducto de su Director General, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto del Comisariato de Entidades No Sectorizadas y en Proceso de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial, por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarda el procedimiento. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al respecto al comisario público de la entidad fusionante.

En todo caso, corresponderá a la entidad fusionante formalizar la entrega y recepción de los bienes y recursos de la fusionada, así como ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que correspondían a la misma.

C.5) TRANSFERENCIA DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Respecto de sociedades mercantiles, dicha transferencia puede llevarse a efecto mediante la transmisión en favor de los estados, de las acciones representativas de su capital social que sean propiedad del Gobierno Federal, o de una o más entidades paraestatales.

En cuanto a sociedades civiles, su transferencia a los estados también podrá llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor y sin contravenir lo dispuesto por el artículo 2705 del Código Civil Federal, de las partes sociales representativas de la entidad a desincorporar, que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más empresas de participación estatal mayoritaria.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la transferencia será objeto del acuerdo de coordinación⁵⁰; que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la Coordinadora de Sector, formalice con el Gobierno Estatal de que se trate, a fin de precisar las acciones conducentes.

A la Coordinadora Sectorial corresponderá la instrumentación y ejecución de los actos inherentes a la transferencia, cuidando que invariablemente:

⁵⁰ Conforme al artículo 33 de la Ley de Planeación, "... el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo..." Este tipo de acuerdos se manifiestan en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los Ejecutivos Locales.

- Se levante el inventario de bienes y recursos que serán materia de la transferencia.
- Se sometan al dictamen del auditor externo designado al efecto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los estados financieros de la entidad objeto de la transferencia, con números a la fecha de formalización de ésta. Tanto la evaluación del dictamen como la vigilancia y seguimiento del procedimiento corresponden a la dependencia mencionada.
- Se suscriba, por parte de los servidores públicos federales y estatales a quienes corresponda, el documento en que se haga constar la entrega y recepción de los bienes y recursos de que se trate.

D. PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

Con referencia a los fideicomisos públicos, igualmente cabe señalar que nuestros ordenamientos jurídicos no establecen las causas por las cuales se procederá a su extinción o transferencia, sin embargo, por analogía, podemos adoptar el criterio de que cuando éstos dejen de cumplir con el objeto para el que fueron creados o ya no resulte conveniente conservarlos como entidades paraestatales, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, es procedente su desincorporación.

Respecto de dichas entidades, su desincorporación se efectuará en todo caso a través de la modalidad de extinción, en términos de lo dispuesto por los artículos 5º , (que se refiere al dictamen que debe emitir la Comisión Intersecretarial de Desincorporación); 9º (que establece el procedimiento que se debe llevarse a cabo para la extinción del fideicomiso), y 13 (el cual dispone que una vez concluido el procedimiento, debe darse aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de la publicación de la Relación de Entidades Paraestatales) del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismo que dispone que en los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

D.1) EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

Ordenada que sea la desincorporación de la entidad mediante la resolución correspondiente, se procede a lo siguiente:

Emitir los lineamientos conforme a los cuales se llevará a efecto el procedimiento de extinción. La emisión de tales lineamientos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Comité Técnico del Fideicomiso de que se trate, por instrucciones de dicha dependencia. En este caso, el delegado fiduciario propondrá para su aprobación a dicho Comité, en su carácter de órgano de gobierno de la entidad, las bases de extinción.

El procedimiento en cuestión debe ser consecuente con lo ordenado por los artículos 392 , fracción V y 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los cuales establecen respectivamente, que el fideicomiso se extingue, entre otras causas, por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario; y extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos. Para que esta devolución surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del fideicomiso y que esta declaración se protocolice e inscriba en el Registro Público de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.

El delegado fiduciario, con conocimiento del expresado Comité Técnico, levantará un inventario de los bienes y recursos afectos al patrimonio fiduciario.

Asimismo, el delegado fiduciario emitirá los estados financieros de la entidad con números a la fecha en que se inició el procedimiento de extinción, mismos

que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Al igual que en otras modalidades de desincorporación, también se someterán al dictamen de dicho auditor los estados financieros que se emitan al finalizar el procedimiento y aquellos que se refieran al cierre de un ejercicio fiscal, en el caso de que ello suceda durante el transcurso del mismo procedimiento.

En atención a lo ordenado por el artículo 9º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en todo caso el delegado fiduciario dará cuenta al Comité Técnico con los créditos en favor del fideicomiso, cuya imposibilidad práctica de cobro resulte manifiesta y sea acreditable, a fin de que dicho órgano Colegiado, oyendo la opinión del expresado delegado, emita los criterios para su cancelación, informando de ello al fideicomitente.

El delegado fiduciario, con conocimiento del Comité Técnico, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto del Comisariato de Entidades No Sectorizadas y en Proceso de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarde el procedimiento. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado del desarrollo del mismo al comisario público de la entidad sujeta a desincorporación.

Concluido el expresado procedimiento y con arreglo a los citados lineamientos, se formalizará la extinción de la entidad mediante el otorgamiento del convenio correspondiente entre el fideicomitente y la fiduciaria, que elaborará el proyecto respectivo y lo someterá a consideración de aquél. También suscribirá dicho convenio la Coordinadora Sectorial.

Formalizado que sea el convenio a que se refiere el punto anterior, y consecuentemente con lo ordenado por el artículo 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la fiduciaria, por conducto de su delegado fiduciario, pondrá a disposición del fideicomitente o de quien éste señale los bienes afectos al patrimonio fideicomitado, haciéndose constar dicha circunstancia en el acta que al efecto se levante.

D.2) TRANSFERENCIA DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Tratándose de fideicomisos públicos, su transferencia también podrá efectuarse mediante la sustitución de las partes interesadas en dicho negocio jurídico, sin perjuicio de lo establecido por las disposiciones conducentes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En todo caso, y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la transferencia será objeto del acuerdo de coordinación. Al respecto vale la pena recordar que conforme al artículo 33 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. Asimismo, este tipo de acuerdos se manifiestan en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los Ejecutivos Locales

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la Coordinadora de Sector, formalice con el gobierno estatal de que se trate, a fin de precisar las acciones conducentes.

A la Coordinadora Sectorial corresponderá la instrumentación y ejecución de los actos inherentes a la transferencia, cuidando que invariablemente:

- Se levante el inventario de bienes y recursos que serán materia de la transferencia.

- Se sometan al dictamen del auditor externo designado al efecto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los estados financieros de la entidad objeto de la transferencia, con números a la fecha de formalización de ésta. Tanto la evaluación del dictamen como la vigilancia y seguimiento del procedimiento corresponden a la dependencia mencionada.

- Se suscriba, por parte de los servidores públicos federales y estatales a quienes corresponda, el documento en que se haga constar la entrega y recepción de los bienes y recursos de que se trate.

Asimismo, con fundamento en el artículo 42 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a la institución fiduciaria le corresponde elaborar y someter a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Coordinadora de Sector y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el proyecto modificadorio del contrato de fideicomiso,

CAPÍTULO IV

DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA DENOMINADA “SATÉLITES MEXICANOS”, S.A. DE C.V.

A. ANTECEDENTES DE CREACIÓN.

El 2 de marzo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sustituir el régimen de la participación exclusiva del Estado en la prestación del servicio de comunicación vía satélite para ser una actividad prioritaria que permita la participación de los particulares. Como consecuencia de ello, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de junio del mismo año, la Ley Federal de Telecomunicaciones con el objeto de establecer, entre otros, el marco regulatorio fundamental para esta actividad.

Conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comunicación vía satélite constituye un área prioritaria para el desarrollo nacional, correspondiendo al Estado ejercer en ella su rectoría, protegiendo la seguridad y soberanía de la Nación, debiendo, para tal efecto, contar con los organismos y empresas que requiera el eficaz manejo de esta área donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.⁵¹

⁵¹ Artículo 28 Constitucional, párrafos cuarto y quinto “... La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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, participe por sí o con los sectores social y privado.”

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, uno de los objetivos de este ordenamiento es "... fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social...".

La referida Ley Federal de Telecomunicaciones es un ordenamiento que regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de comunicaciones, y de la comunicación vía satélite, en un contexto que brinda certeza y seguridad a la inversión privada.

Esta Ley establece, entre otras, las reglas bajo las cuales habrá de prestarse el servicio de comunicación vía satélite, destacando lo siguiente:

- En todo momento, el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país (artículo 2).
- El servicio podrá ser prestado por particulares, operando mediante el régimen de concesión (artículo 11, fracción III).
- Las concesiones sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. La participación de la inversión extranjera en ningún caso podrá ser superior al cuarenta y nueve por ciento (artículo 12).

- Los plazos máximos de las concesiones son de 20 años sobre bandas de frecuencias, y de 30 años sobre redes públicas de telecomunicaciones, prorrogables por plazos iguales a los originalmente establecidos (artículos 19 y 27, respectivamente).
- Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública (artículo 29).
- Las concesiones sobre los derechos de emisión y recepción de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que puedan prestar servicios en el territorio nacional podrán otorgarse cuando se tengan celebrados tratados en la materia con el país de que se trate, en los que se establezca reciprocidad para los satélites mexicanos.

Igualmente, podrán operar en territorio mexicano los satélites internacionales al amparo de tratados multilaterales de los que el país sea parte (artículo 30).

- El Estado mantendrá, en todo tiempo, disponibilidad de capacidad satelital para la prestación de servicios de carácter social y par las redes de seguridad nacional (artículo 55).
- El concesionario de posiciones orbitales geoestacionarias deberá establecer los centros de control y operación de los satélites respectivos en el territorio nacional (artículo 57).
- El concesionario podrá fijar libremente sus tarifas, en términos que le permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia (artículo 60).

- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo (artículo 63).

- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tendrá a su cargo la vigilancia de la adecuada provisión de servicios satelitales en todo el territorio nacional y del pleno cumplimiento de la Ley, mediante mecanismos transparentes (artículo 67).

El Comité de Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano se creó, mediante Acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1996, con el objeto de definir la estrategia a seguir sobre aspectos generales y específicos en las diferentes fases del procedimiento de reestructuración que lleve a cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones aplicables, así como efectuar recomendaciones y propuestas.⁵²

⁵² Artículo Primero del Acuerdo por el que se crea el Comité de Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano.

B. NATURALEZA JURÍDICA.

En términos del artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución de entidades paraestatales. Asimismo, para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Así, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, creada por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979, la cual tiene por objeto el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dictaminó favorablemente la propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para crear, en forma transitoria, una empresa de participación estatal mayoritaria, concesionaria del servicio satelital fijo que operaba el organismo descentralizado denominado Telecomunicaciones de México, mediante un capital mínimo de cincuenta mil pesos, a quien el Gobierno Federal le enajenaría los activos tangibles necesarios para su operación al valor de avalúo, y le otorgaría las concesiones correspondientes.

Lo anterior, en el entendido de que dicha empresa satelital cubriría el pago de los activos tangibles y de las concesiones mediante la contratación de deuda a favor del Gobierno Federal, quien simultáneamente la capitalizaría en la empresa, que las acciones que se emitirían para la constitución de la empresa

y la capitalización de los pasivos serían objeto de enajenación, en los términos y las condiciones que aprobara la Comisión Intersecretarial de Desincorporación; que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aportaría de su presupuesto el capital inicial para constituir la empresa y Telecomunicaciones de México transmitiría al Gobierno Federal, a título gratuito, los activos y las concesiones arriba mencionados y, por tanto, no requeriría de ninguna ampliación presupuestal y que en el caso de que se decidiera que la empresa adopte un esquema de apalancamiento financiero para facilitar la colocación de las acciones, no se causaría ningún efecto presupuestal.

Adicionalmente, fue aceptado el ofrecimiento del Subsecretario de Comunicaciones para presentar a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la estrategia de desincorporación de la empresa y las condiciones sobre la apertura a la competencia en el servicio satelital.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio de fecha 11 de junio de 1997 autorizó la constitución en forma transitoria de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Satélites Mexicanos", S.A. de C.V. para llevar a cabo el procedimiento de reestructuración del Sistema Satelital Mexicano.

Satélites Mexicanos, S.A. se constituyó mediante escritura pública No. 51,371 de fecha 26 de junio de 1997, otorgada ante la fe del Lic. Miguel Alessio Robles, Notario Público No. 19 del Distrito Federal, misma que fue inscrita el 1 de junio de 1997 en el folio mercantil 226109 del Registro Público de Comercio del Distrito Federal. Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. se constituyó con un capital social mínimo fijo de \$50,000.00 (CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), representado por 5,000 acciones liberadas, de las cuales 2,550

acciones pertenecían a la Clase I Serie "A" y 2,450 acciones pertenecían a la Clase I Serie "B".

El objeto social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. comprende la instalación, operación, control y explotación del sistema de satélites mexicanos, mediante la ocupación y explotación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

C. ESTRATEGIA DE DESINCORPORACIÓN.

La Comisión Intersecretarial de Desincorporación, en su sesión ordinaria de fecha 4 de junio de 1997, ratificó el acuerdo 97-XX-1, adoptado en la sesión de fecha 28 de mayo de 1997, por virtud del cual se resolvió licitar un paquete de control consistente en el 60% de las acciones representativas del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., con la opción de que el ganador pudiera adquirir un 15% adicional de dichas acciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento y mediante oficio de fecha 28 de julio de 1997, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto del mismo año, autorizó la enajenación de las acciones representativas del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.

D. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACIÓN.

El 1 de agosto de 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria y bases de para llevar a cabo la licitación pública cuyo objeto sería la enajenación de las acciones representativas del 60% del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. Lo anterior, en el entendido de que el ganador podría optar por adquirir junto con el primer paquete accionario y en los mismos términos y condiciones, hasta un 15% adicional de las acciones representativas del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. (segundo paquete), al mismo precio por acción ofrecido por el primer paquete accionario.

El 40% restante de las acciones o, en su caso, el porcentaje de títulos que efectivamente conserve el Gobierno Federal, una vez ejercido el derecho de opción de compra del segundo paquete accionario, lo conservaría el Gobierno Federal para enajenarlo mediante oferta pública a través del mercado de valores, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores e inscripción de dichas acciones en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

En sesión celebrada el 10 de septiembre de 1997, la Junta Directiva de Telecomunicaciones de México autorizó el otorgamiento de un mandato para enajenar la acciones Clase "I" Serie "B" que dicho organismo mantenía en el capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. a favor de la persona que resultare ganadora en el procedimiento de licitación anteriormente señalado, en forma conjunta con las acciones que con tal motivo fueran enajenadas.

El 17 de octubre de 1997 los participantes en el procedimiento de licitación referido presentaron sus propuestas técnica y económica y, como resultado de la licitación, el 27 de octubre de 1997, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, con base en las proposiciones presentadas y en los criterios de fallo establecidos en la convocatoria y las bases, resolvió adjudicar la materia de dicha licitación al comprador, quien fue notificado del resultado el 30 de octubre de 1997, para lo cual tomó en consideración la recomendación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En su postura, el comprador manifestó su intención de adquirir las acciones representativas del primer paquete accionario y 1'5000,000 acciones representativas del segundo paquete accionario.

E. RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACIÓN.

El día 17 de noviembre de 1997, se suscribió el contrato de compraventa de acciones representativas del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., celebrado por una parte, por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y por la otra Corporativo Satélites Mexicanos, S.A., de C.V., cuyo objeto fue la venta de las acciones que representan un total del 75% de las acciones de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., con un precio de \$5,366'352,206.25 (CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS 25/100 M.N.).

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 76, fracción II, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, el desarrollo del procedimiento de reestructuración del Sistema Satelital Mexicano fue notificado

a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por parte del
Presidente del Comité de Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En este trabajo se han analizado los aspectos más relevantes de los procedimientos de desincorporación de entidades paraestatales, iniciando con la integración de la Administración Pública Federal Paraestatal, antecedentes históricos de la formación del sector paraestatal en México, hasta el análisis en particular de cada uno de los procedimientos de desincorporación de dichas entidades.

SEGUNDA.- Como se desprende del contenido del Capítulo I de este trabajo, observamos que el desarrollo del sector paraestatal mexicano presentó un crecimiento continuo a partir de la década de los años veinte, que obedeció principalmente a tres grandes principios: el control directo por parte del Gobierno Federal de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de una nueva infraestructura productiva y social. Asimismo, las condiciones por las cuales atravesó la economía mexicana estuvieron fuertemente influenciadas por dos eventos internacionales: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.

TERCERA.- La creación de diversas empresas por parte del Gobierno Federal, primordialmente en lo que se refiere a bienes de capital y obras de infraestructura, así como de organismos que redujeran los costos de transacción en la economía, se constituyó como un elemento que permitió e incluso impulsó el desarrollo económico de México.

CUARTA.- Otra de las causas que favoreció una mayor participación del Estado en las actividades económicas fue el modelo de desarrollo interno que adoptó nuestro país durante varias décadas, el cual se caracterizó por un gran proteccionismo, por la sustitución de importaciones y por una gran intervención

del Gobierno Federal en múltiples y variadas empresas de casi todos los sectores de actividad, con objeto de ampliar la infraestructura y la oferta de bienes y servicios que el país demandaba para su desarrollo.

QUINTA.- Los factores anteriores influyeron en un crecimiento desmedido del sector público, ya que se llegó al extremo de rescatar empresas privadas con problemas financieros, con el propósito de conservar la planta productiva y el empleo, lo que originó, por ejemplo, que el Gobierno Federal tuviera el control de cadenas hoteleras, líneas aéreas, teatros, cines, entre otras, las cuales no resultaban actividades prioritarias para el desarrollo de nuestro país, llegando a contar con 1155 entidades en el año de 1982.

SEXTA.- A principios de la década de los ochenta, México enfrentaba una serie de problemas que elevaron considerablemente el gasto público y provocaron, en consecuencia, recurrentes ciclos inflacionarios, la devaluación de la moneda y un alto endeudamiento externo, lo que en su conjunto generó una recesión y evidenció el agotamiento del modelo de desarrollo interno y de sustitución de importaciones.

En este contexto, las razones que dieron origen a la amplia participación del Estado en la economía habían desaparecido, ya que su permanencia en la industria demandaba cuantiosos recursos públicos para sostener su operación, lo que originó grandes presiones en el gasto público que limitaron su capacidad de respuesta para atender otros gastos de mayor prioridad.

SÉPTIMA.- A partir de 1983 se tomó la decisión de iniciar el procedimiento de desincorporación del sector paraestatal de aquellas entidades que no se consideraban ni estratégicas ni prioritarias y que, por lo mismo, el Estado ya no debía participar en ellas.

Con tal motivo, se emprendieron una serie de reformas legales que incluyeron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adecuar el marco jurídico de las entidades paraestatales, a fin de poder alcanzar los objetivos planteados para la desincorporación de dichas entidades.

OCTAVA.- Se observa una inconsistencia entre lo dispuesto en los artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el 46 del mismo ordenamiento legal, por lo que se sugiere efectuar las modificaciones pertinentes tanto al artículo 1° como al 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de hacer consistente su interpretación con lo establecido en el artículo 46 del propio ordenamiento legal.

NOVENA.- Por otra parte, en este trabajo se analizaron a la luz del marco jurídico aplicable, cada uno de los tipos de procedimientos de desincorporación de las entidades paraestatales, las características comunes a dichos procedimientos, así como las particularidades de aquéllos, resaltando por su particularidad, la dicotomía en cuanto a los procedimientos de desincorporación de las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos, ya que en tales procedimientos se aplican tanto normas de derecho público como normas de derecho privado.

DÉCIMA.- Del análisis llevado a cabo en el capítulo III de este trabajo, podemos concluir que existe un marco jurídico amplio relativo a los diversos procedimientos de desincorporación de entidades paraestatales, lo cual pudimos comprobar al analizar el caso práctico de la desincorporación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Satélites Mexicanos", S.A. de C.V.

Sin embargo, como quedó señalado al hacer referencia a la desincorporación bancaria, no siempre se han obtenido los mejores resultados en los procedimientos de desincorporación emprendidos por el Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ACOSTA Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 1ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.

----- Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 13ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

----- Derecho Administrativo Especial. Vol. I. 3ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1998.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Constitución Política Mexicana Comentada, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. 3ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 36ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

GALINDO GARFIAS, IGNACIO. "Derecho Civil". 6ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

MANTILLA Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. 29ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1998.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er. y 2º. Cursos. 3ª. Edición. Editorial Harla. México. 1996.

MATUTE, Alvaro. México en el Siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

ROGOZINSKI Schtulman, Jacques. La Privatización en México. Razones e Impactos. 1ª. Edición. Editorial Trillas. México. 1989.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN y Fondo de Cultura Económica. Desincorporación de Entidades Paraestatales. México. 1994.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Civil Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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.

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

DICCIONARIOS Y TEXTOS ENCICLOPÉDICOS CONSULTADOS

Diccionario Enciclopédico Ilustrado. 9ª. Edición. Editorial Larousse. México. 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Tomos I a IV. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996.