

11.  
Zej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**FALLA DE ORIGEN**

**"ANALISIS JURIDICO DE LA ENAJENACION  
DE EMPRESAS PUBLICAS"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**ADRIAN ALCALA MONTIEL**

**ASESOR: LIC. LEONCIO CAMACHO MORALES**





## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Para Aida, por supuesto.

## INDICE

### INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO I: ANTECEDENTES.....	1
1.- HISTORICOS.....	1
2.- JURIDICOS.....	40
CAPITULO II. ASPECTOS CONCEPTUALES.....	61
1.- EMPRESA PUBLICA.....	61
A) CONCEPTO.....	61
B) IMPORTANCIA.....	67
C) DIFERENCIAS CON LA EMPRESA PRIVADA....	69
2.- DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES.....	71
A) TIPOS DE DESINCORPORACION.....	71
B) AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.....	104
CAPITULO III. MARCO JURIDICO.....	141
1.- LEGISLACION CORRESPONDIENTE.....	141
2.- ESTRUCTURA DEL PROCESO DE ENAJENACION	161
A) PROPUESTA DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA.....	168
B) DICTAMEN DE LA COMISION INTERSECRETA- RIAL DE GASTO-FINANCIAMIENTO.....	171
C) ACUERDO PARA LA DESINCORPORACION.....	173

D) DESIGNACION DEL BANCO AGENTE.....	175
E) LINEAMIENTOS DE VENTA.....	176
F) PERFIL Y PROSPECTO DE VENTA.....	178
G) EVALUACION TECNICO-FINANCIERA.....	181
H) RECEPCION Y EVALUACION DE LAS OFERTAS.	184
I) AUTORIZACION Y RESOLUCION DE VENTA....	187
J) FORMALIZACION DE LA COMPRAVENTA.....	188
K) DESINCORPORACION.....	188
L) INTEGRACION DEL "LIBRO BLANCO".....	189
M) APLICACION DE LOS RECURSOS.....	192
CAPITULO IV.- CRITICA AL PROCESO DE ENAJENACION.....	195
1.- ASPECTO ADMINISTRATIVO.....	195
2.- ASPECTO LEGISLATIVO.....	199
3.- PROPUESTAS.....	205
CONCLUSIONES.....	208
BIBLIOGRAFIA.....	212

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

El proceso de redimensionamiento de sector paraestatal mexicano, es un fenómeno que tiene sus causas a partir del período post-revolucionario, la forma en lo que lo ha contemplado nuestro Derecho es el tema central de este trabajo, por lo que parte desde sus antecedentes, analizados en el capítulo I, tanto históricos como jurídicos, para delimitar por qué el Estado Mexicano llegó a tener en su periodo de mayor volumen hasta 1216 entidades paraestatales, entre empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos públicos y organismos descentralizados, así como las diversas legislaciones que las han regido hasta nuestros días, además hacemos mención de como se ha "adelgazado" el sector paraestatal y los métodos que se han usado para ello.

En el Capítulo II, se contemplan aspectos conceptuales de este tópico, tales como la definición misma de empresa pública, su importancia y las diferencias fundamentales que tiene con la empresa privada, así mismo en este capítulo analizamos los tipos de desincorporación que utiliza el Derecho Administrativo Mexicano para disminuir el universo paraestatal, como son la transferencia a entidades federativas y municipios, la fusión tanto administrativa como mercantil, liquidación, extinción, y por último como tema

central, la enajenación, comunmente llamada privatización. Además exponemos a las diversas autoridades que intervienen en este proceso, tanto administrativas como legislativas.

Con respecto al marco jurídico, que se analiza en el capítulo III, partimos de los artículos relativos de la Constitución General de nuestro país, para después estudiar las diversas leyes secundarias que contemplan el proceso de desincorporación, y concluimos con los acuerdos administrativos en esta materia. Posteriormente exponemos en detalle el procedimientos de venta de entidades paraestatales, paso por paso, desde el momento en que se propone la enajenación, hasta la aplicación de los fondos que se obtienen de la misma.

En el capítulo IV, realizamos la crítica al procedimiento de enajenación, tanto en su aspecto legislativo como en el administrativo, para terminar con las propuestas que ofrecemos para hacer más clara la venta de empresas, en virtud de que consideramos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público detenta el monopolio de esta función, con un escaso control administrativo y legislativo.

El sector paraestatal es un instrumento político y económico del Estado Mexicano muy importante, sin embargo, cuando por diversos motivos se debe vender una empresa, su enajenación debe llevarse a

cebo con un cuidado extremo, ya que se trata de una parte del patrimonio del pueblo mexicano; las reflexiones que realizamos al respecto son plasmadas en el apartado de Conclusiones, al final de este trabajo.

## CAPITULO I.- ANTECEDENTES.

### 1.- Históricas.

Para efectos de este trabajo consideramos adecuada la siguiente división en periodos de la evolución de la empresa pública en México:

1er. Periodo.- Crecimiento coyuntural del sector paraestatal mexicano (1925-1946).

2o Periodo.- Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958).

3er. Periodo.- Creación de sistemas para la planeación y el control (1959-1982).

Esta es la división que proponen los autores de las obras de referencia que fueron consultadas, sin embargo estimamos pertinente agregar un cuarto periodo de las características siguientes:

4o Periodo.- Redimensionamiento del sector paraestatal y fortalecimiento de las empresas estratégicas y prioritarias (1983-1994).

La justificación de esta propuesta se detallará en el apartado correspondiente.

#### PRIMER PERIODO.

#### CRECIMIENTO CUANTITATIVO DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO (1925 - 1946).

Esta etapa se caracteriza por la creación y adquisición sin orden y de acuerdo a las necesidades del momento de empresas públicas.

<sup>1</sup> CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y SERGIO GARCIA RAMIREZ. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANOEL PORRUA. 1983. MEXICO. PP. 37 A 70.

-ROOOZINIKI, JACQUES. LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PARAESTATALES. COL. UNA VISION DE LA MODERNIZACION DE MEXICO. F. C. E. 1999. MEXICO. PP. 25 A 34.

-KAPLAN, MARCOS et al. REGULACION JURIDICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MEXICO. COL. LA INDUSTRIA PARAESTATAL EN MEXICO. F. C. E. MEXICO, 1988. PP. 320 A 336.

-DIP. ROMEO FLORES CABALLERO, EN EL DEBATE SOBRE EL DICTAMEN DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES, DE LA LIII LEGISLATURA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. SERIE GRANDES DEBATES NACIONALES. MEXICO, 1986. PAO. 15.

El primer caso de importancia en la creación de establecimientos públicos lo constituye la fundación, el 25 de agosto de 1925, del Banco de México, S. A., con funciones de banco central, tales como : emitir billetes, regular la circulación monetaria, regular los cambios con el exterior y las tasas de interés, redescantar documentos mercantiles, encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal, y efectuar las operaciones bancarias de depósito y descuento, El propósito de este ente era el de auxiliar al Gobierno Federal en las nuevas funciones que le impuso la Ley Fundamental y dar un orden al sistema financiero mexicano.

La administración del Banco se encontraba en manos de un Consejo de Administración, formado por cinco consejeros de la serie A y cuatro de la B, la vigilancia se ejercía por dos Consejeros de la serie B.

El 28 de agosto de 1936 se decretó la nueva Ley Orgánica del Banco de México, con objeto de fortalecer las relaciones de éste con los bancos privados, mejorar la coordinación interna de las unidades administrativas del Banco, ampliar el régimen de emisión de moneda y revisar el estatuto de reserva monetaria.

El 26 de Abril de 1941 se emite otra Ley Orgánica del Banco de México, cuya principal característica fue la de forzar a los bancos asociados a depositar en el Banco Central una suma no menor al 5% ni mayor al 20% de sus depósitos totales, en virtud de los trastornos producidos por la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>-DATOS DE LA HISTORIA DEL BANCO DE MEXICO OBTENIDOS DE

El Banco de México se transformó de sociedad anónima a organismo público descentralizado el 31 de diciembre de 1982, durante el procedimiento de estatización de la banca y logró su autonomía en 1993.

Durante este primer periodo se crearon también: la Comisión Nacional Bancaria, el 24 de diciembre de 1924; la Comisión Nacional de Caminos; la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El 30 de junio de 1924 se crea, mediante escritura pública número 13673, ante el Notario Público número 41 del Distrito Federal, la Nacional Financiera, S. A., con objeto de fomentar el desarrollo nacional a través del fortalecimiento del sistema bancario estatal y apoyar, por medio de créditos, a la industria nacional. Nafinsa ha sufrido modificaciones, la legislación faculta a esta institución para operar como banca múltiple y ofrecer servicios bancarios integrados. Además de sociedad financiera y fiduciaria realiza operaciones de depósito, ahorro y crédito hipotecario.<sup>3</sup>

El 6 de junio de 1938 se crea Petróleos Mexicanos, cuyo antecedente inmediato es la Exportadora Nacional de Petróleo, constituida el 31 de marzo de 1938 con objeto de realizar la venta de productos petroleros al exterior.

KAPLAN, MARCOS et al. REGULACION JURIDICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MEXICO... PAG. 320.

<sup>3</sup> Op. cit. pag. 321.

El 8 de agosto de 1940 se liquida a la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, fundada el 8 de junio de 1938, y a la Administración General de Petróleo Nacional, con lo que se concentra en Petróleos Mexicanos toda la industria petrolera nacional.

La Ley Reglamentaria de Artículo 27 Constitucional del 27 de noviembre de 1938 reserva en exclusiva a la Nación la totalidad de la industria petrolera y termina con las concesiones, que hasta por cincuenta años tenían en favor los mexicanos, para refinerías, oleoductos y redes de gas, que permitía la primera Ley Reglamentaria.

Con las reformas de 6 de enero de 1960 que sufrió el artículo 27 constitucional, se establece que en materia de petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hubieron realizado y que la Nación llevará a cabo la explotación de dichos productos.

La Ley Organica de Petróleos Mexicanos, del 21 de enero de 1971, establece que la institución es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El 9 de febrero de 1971 se promulga el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos del 25 de julio de 1972, concreta y delimita las funciones y facultades de los órganos directores que les otorga esta empresa pública.<sup>4</sup>

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas se constituyó por escritura pública el 20 de febrero de 1933, su primer Ley Orgánica fue expedida el 31 de Diciembre de 1942 y la finalidad de este Banco es la de financiar las obras de infraestructura y los servicios públicos. La siguiente Ley Orgánica fue promulgada el 30 de Diciembre de 1946, la tercera lo fue el 8 de febrero de 1949 y ha sido reformada en 1953, 1956, 1958, 1966 y 1968.

Por medio del decreto del 23 de Diciembre de 1966, se ha cambiado su denominación por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y sus objetivos fueron definidos en promover, encausar y dirigir la inversión de capitales y servicios públicos, actuar como consejero técnico y agente financiero del Gobierno Federal, en materia de obras y servicios y realizar las operaciones fiduciarias que la ley le designe.<sup>5</sup>

El 7 de Julio de 1920 nace la Lotería de Beneficencia Pública, antecedente directo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, creada por decreto expedido el 30 de Diciembre de 1939, con la

<sup>4</sup> Op. cit. Pp. 321 y 322.

<sup>5</sup> Op. cit. pag. 322

## **FALLA DE ORIGEN EN SU TOTALIDAD**

finalidad de proporcionar fondos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.<sup>6</sup>

Para satisfacer la necesidad de crear un organismo que integrara, coordinara y diera impulso a la generación de energía eléctrica, el Congreso de la Unión, el 29 de diciembre de 1933, autorizó al Poder Ejecutivo la creación de la Comisión Federal de Electricidad, con la finalidad de dirigir y organizar un sistema Nacional de generación, transmisión y distribución de energía sin propósito de lucro.

El Presidente Lázaro Cárdenas, expidió un decreto en el mes de abril de 1937, para asentar las bases sobre las cuales se integraría la Comisión Federal de Electricidad.

El 14 de enero de 1949, se publicó la Ley Constitutiva de la Comisión Federal de Electricidad, en la que se define como "Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Durante el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos, se determinó que el suministro de energía eléctrica no debería ser prestado por extranjeros, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 27 Constitucional, ya que es un servicio público con sentido y alcance social, cuyo fin es el de llevar sus beneficios al mayor número de Mexicanos, sin ánimo de lucro.

<sup>6</sup> Op. cit., Pág. 323.

El 29 de diciembre de 1960 se adicionó el artículo 27 Constitucional, para quedar así:

"...corresponde exclusivamente a la Nación, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requiera para dichos fines".

En 1967 se ordenó, por el ejecutivo, que los bienes de las empresas eléctricas filiales, sean incorporados a la C.F.E., para integrar un solo sistema eléctrico nacional.

Para 1974, por acuerdo presidencial, se autorizó la disolución y liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y sus subsidiarias, permitiéndole a la C.F.E. adquirir sus activos.

El 2 de enero de 1975 se decreta la disolución y liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y con este acto se consuma la total integración de la industria eléctrica mexicana.<sup>7</sup>

En este periodo se creó la Comisión de Fomento Minero, con objeto de prestar apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros, a propiciar la creación de empresas minero-metalúrgicas y a fomentar el desarrollo de la minería en general.

<sup>7</sup> Op. cit. Pp. 323 y 324.

Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., se constituyó el 22 de abril de 1936, sus funciones son almacenar, guardar o conservar semillas y demás frutos y productos agrícolas, industrializados o no; recibir en depósito mercancías, efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado ya los derechos correspondientes; celebrar toda clase de operaciones de crédito relacionadas con su objeto. •

Para explotar en servicio público urbano y de larga distancia las líneas telefónicas, se creó la Telefónica Nacional en 1937. Su objeto consistía en explotar el servicio telefónico local y de larga distancia en el área concesionada, realizar los negocios conexos a sus actividades y adquirir cualquier otra clase de participación en otras sociedades.

Esta empresa fue adquirida por Teléfonos de México, en diciembre de 1974, quedando como filial.

Ferrocarriles Nacionales de México nace como empresa privada, al adquirir la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, las propiedades, derechos y valores de las empresas National Railroad Company of Mexico y del Ferrocarril, en 1908 por órdenes del Presidente Porfirio Díaz, a través de su Ministro Limantour.

La compañía se expropió en 1937 por causa de utilidad pública, por decreto de Lázaro Cárdenas, del 23 de junio de ese año. El 1940 se

• Op. cit. pag. 225.

crea por decreto presidencial Ferrocarriles Nacionales de México, con la figura de organismo descentralizado.

A esta empresa se han agregado: Ferrocarril Transmérico Nacional de Tehuantepec, Ferrocarril Mexicano, Ramales San Carlos- Villa Acuña y Achotal, Medias Aguas, Ramal Minatitlán-Hibueras y Ferrocarril Coahuila-Zacatecas.<sup>9</sup>

Durante este primer período se crean también las empresas azufreras, Ayotla textil, Grupo Hilos Cadena, empresas hoteleras y de servicio de restaurante, gran cantidad de ingenios azucareros, el Grupo SOMEX, empresas mineras, el Grupo FERTIMEX.<sup>10</sup>

Siguiendo la política de promoción de la industrialización se crea Altos Hornos de México, cuya constitución, en 1942, por Nacional Financiera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue apoyada también por inversionistas particulares.

Estuvo compuesta, hasta antes de su desincorporación por la Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, S.A. y Fundidora Monterrey, S.A., y constituyeron el conjunto paraestatal de la industria siderúrgica nacional.<sup>11</sup>

En 1943 se funda Guanos y Fertilizantes de México, para atender las necesidades básicas de la agricultura, proveyendo de fertilizantes

<sup>9</sup> Op. cit. pag. 326.

<sup>10</sup> Op. cit. pag. 326.

<sup>11</sup> Op. cit. pag. 327.

orgánicos. Posteriormente se transforma en FERTINEX, llegando a poseer 14 complejos industriales.<sup>12</sup>

A finales de este periodo se crean también la Compañía Industrial de Atenquique, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Para regular el mercado y proteger al consumidor se establecen la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Industrial de Abastos.

#### SEGUNDO PERIODO

##### ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE CONTROL.

(1947 - 1958).

A finales de los años cuarenta, el establecimiento de empresas públicas, siguió teniendo como razones fundamentales, además de las derivadas de las circunstancias, ajustar el sistema económico, preveer desviaciones en algunos sectores, auxiliar a un reparto más equitativo del ingreso, afianzar la oferta de insumos básicos para la producción, apoyar la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integral y así suplir inversiones necesarias que son poco atractivas para los particulares.

<sup>12</sup> DATOS DE CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO... PP. 39 Y 40.

En este período se funda el Banco Nacional del Ejército y la Armada, el 31 de diciembre de 1946, por ley expedida por el Congreso de la Unión, que funciona como institución financiera con la forma de sociedad anónima de capital variable.

El Banco Nacional de Fomento Cooperativo se creó el 15 de febrero de 1944. El 30 de Diciembre de 1946 se expidió el decreto que reformó el objetivo de la institución y las facultades de su Consejo de Administración.

Para cubrir el ámbito educativo y cultural se crearon el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Bellas Artes; el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores, el Instituto Nacional del Deporte, el Fondo Nacional para actividades sociales y algunas Universidades.<sup>13</sup>

Buscando la satisfacción de la necesidad de protección social el 6 de septiembre de 1929 se publica el decreto que promulga las reformas a los artículos 73 fracción X y 123 de la Constitución, cuya fracción XXIX considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, misma que comprendería los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades, accidentes y otros con fines análogos. El 19 de enero de 1943, durante el régimen

<sup>13</sup> KAPLAN, MARCOS. REGULACION JURIDICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MEXICO. . . PAG. 528.

el Presidente Manuel Avila Camacho, se promulga la Ley del Seguro Social.

En ese mismo contexto se crearon el Hospital Infantil de México, el Instituto Nacional de Cardiología, diversas guarderías, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.

Teléfonos de México, S.A., se constituyó el 23 de diciembre de 1947, con el traspaso de obligaciones y derechos de la empresa Ericsson. El 18 de mayo de 1950 se adquirieron los bienes de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana.

La Ley del Impuesto sobre Ingresos por servicios Telefónico, del 31 de diciembre de 1951, permitió recuperar recursos por la empresa, que se destinaron para su propio financiamiento. El Gobierno Federal, el 18 de junio de 1963, aportó el importe del crédito en acciones preferentes de voto limitado por dividendo fijo de 5%; así se convierte en socio minoritario de la Compañía de Teléfonos de México, S.A.

El 20 de agosto de 1958 tiene lugar la mexicanización de Telmex, ya que un grupo de empresarios mexicanos adquirieron sus acciones.

El 16 de agosto de 1972 Telmex, se convierte en empresa

de participación estatal mayoritaria, ya que el gobierno federal adquirió el 51% de sus acciones.<sup>14</sup>

La imperiosa necesidad de regular el control de empresas públicas, debido a su número y diversa naturaleza, llevó a la emisión, el 31 de diciembre de 1947, de la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta Ley contiene la primera definición de Organismo Descentralizado, y lo especifica en su artículo 2o.- "Para los efectos de esta ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derecho, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b).- Que el objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un

<sup>14</sup> Op. cit. Pág. 329.

servicio público o social, explotación de recursos naturales o de la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social."<sup>15</sup>

También define a la empresa de participación estatal de la siguiente manera: "Artículo 3o.- Para los efectos de ésta ley, son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).- Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al gerente, presidente o director, o vetar los acuerdos que la asamblea de Accionistas, el Consejo de administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

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

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

d).- Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> CITADOS POR CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. EN LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO... PAG. 49.

<sup>16</sup> IDEM

Con respecto a los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal se regularon, ya fuera que los constituyera directamente el Estado o a través de una Institución Nacional de Crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión.<sup>17</sup>

Esta ley otorgaba atribuciones de control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilando operativamente a los organismos y empresas a través de acciones como: solicitar informes financieros; revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones; practicar toda clase de auditorías, glosar las cuentas, revisar los balances, calificar las erogaciones previamente a su pago, pudiendo vetar a aquellas que no se sujetaran al presupuesto, al programa, a los acuerdos de la Junta Directiva, a la legislación vigente a fueran lesivos para su economía; promover innovaciones a la organización y funcionamiento; fincar las responsabilidades que resultaren en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; autorizar la cancelación de créditos de esas instituciones.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> ARTICULO 10 DE LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DECENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (D. O. 31-XII-1947). (LCOFODEPE).

<sup>18</sup> ARTICULO 50. DE LA LCOFODEPE.

También eran facultades de Hacienda, el designar el personal de inspección y nombrar a los órganos de gobierno; podía promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realizaran funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido y por último, lo característico de esta etapa, la Secretaría de Hacienda podía proponer al Ejecutivo Federal un Plan General de Operaciones, que siendo aprobado por el Presidente de la República, normaría las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>40</sup>

Para la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa se reserva la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas.

Con respecto a la desincorporación de empresas públicas la Ley del 47 asignó al sector paraestatal un papel complementario, como se desprende del artículo 12, que dispone la liquidación de empresas de participación estatal en dos supuestos, que no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

<sup>40</sup> ARTICULO 12 DE LA LCOFODEPE.

### TERCER PERIODO.

#### CREACION DE SISTEMAS PARA LA PLANEACION Y EL CONTROL.

(1959 - 1982).

El rasgo característico de éste período lo constituyen el establecimiento de sistemas para la planeación y la evaluación a las actividades de las empresas públicas. A éste efecto, el 24 de diciembre de 1958 se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estableció un control triangular por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su momento constituyó un gran avance, pero que después resultó un tanto obsoleto, además de que llegó a duplicar funciones.

Esta ley institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 4 de enero de 1966 se promulga una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, autorizando al Ejecutivo para ejercer las funciones de coordinación por medio de tres Secretarías: las de Patrimonio Nacional, la de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público.

Entre las innovaciones que creó esta ley están:

- La creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;

- La obligación de organismos y empresas paraestatales de publicar cada año su estado financiero en el Diario Oficial de la Federación;

- La exclusión del control de la ley, y por tanto de la Secretaría de Patrimonio Nacional, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las empresas en que las instituciones nacionales de crédito hubieran suscrito la mayoría de su capital social, directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria tales instituciones;

- La excepción del control de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.<sup>20</sup>

Las lagunas que quedaron en esta ley pretendieron solucionarse con la expedición, el 31 de diciembre de 1970, de una nueva ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que incluía innovaciones, como el capítulo de Empresas de Participación Minoritaria. en donde incluye a todas

<sup>20</sup> INNOVACIONES MENCIONADAS POR KAPLAN, MARCOS. EN REGULACION JURIDICA DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL... PAG. 232.

aquellas en las que el Estado, o cualquier otra dependencia controle del 25% al 50% de su capital o acciones, aunque exceptúa a los fideicomisos. Se señala también como obligatorio el visto bueno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a las valuaciones que sirvieran como base para la adquisición o venta de bienes inmuebles para el servicio de los entes paraestatales.

Este ordenamiento es aplicable en tanto no contravenga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.

Durante este período se constituyeron mecanismos de control, con el objeto de elevar la eficacia y el cuidado de entidades paraestatales tales como: la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (a fines de 1970), la Comisión Nacional de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón (1975) y la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario. Para 1976 ya existían casi 900 entidades paraestatales.

La Comisión Nacional de la Industria Azucarera tenía las siguientes funciones: "Planear el desarrollo de la industria azucarera; procurar la elevación de la productividad de dicha industria, asegurar

la adecuada distribución de la producción de azúcar, alcohol y mieles cristalizables; vigilar la calidad de productos; propiciar, a través de la Financiera Nacional Azucarera, S.A., en coordinación con la Secretaría de Hacienda, el financiamiento de la industria azucarera; establecer un organismo para la administración de los ingenios propiedad del sector público o administrados por éste; organizar comités asesores que representen, respectivamente, a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera."<sup>21</sup>

Los objetivos de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica eran: "proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de los programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas dedicadas a la producción de mineral de hierro, cobre, carbón mineral, coque, arrabio, acero y laminados de acero. Para cumplir sus funciones, la comisión elaboró un plan de desarrollo integral de la industria siderúrgica con objeto de proporcionar el marco de acción para programas de asignación de recursos aprovechando la infraestructura ya existente de materias primas, insumos y mano de obra, la adaptación de nuevas tecnologías, la expansión integral de la industria, la planificación de los requerimientos en materia de recursos humanos, el efecto regional, social y ecológico que éstas expansiones pudieran ocasionar."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. PP.80 Y 81.

<sup>22</sup> Op.cit. pag.81.

La Comisión Nacional de energéticos tuvo por objetivos "promover el mejor uso de los recursos energéticos de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función a las necesidades a corto y largo plazo del desarrollo económico y social del país y al establecimiento de lineamientos de política que rigieran el desarrollo del sector energético tales como: autosuficiencia, nacionalización de abastecimiento de energéticos, extensión del abastecimiento para satisfacer las necesidades del medio rural, satisfacción, al menor costo., de la demanda de energía; promover la diversificación de fuentes primarias para lograr una disminución relativa en la proporción de la demanda de hidrocarburos; promover la determinación y utilización de reglas uniformes para la planeación de todo el sector energético; coordinar las actividades de exploración para la localización y cuantificación de recursos; garantizar los ingresos del sector; contar con una situación financiera saludable; impulsar el desarrollo de las industrias nacionales de bienes de producción que requieran los organismos del sector de energéticos e impulsar el sector y el desarrollo de tecnologías energéticas."<sup>23</sup>

Los objetivos de la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público eran: "Definir y programar la política industrial de la Administración Pública Federal, mediante el establecimiento de prioridades para la ejecución de proyectos industriales nuevos o de ampliación y crecimiento de las actividades existentes y la sistematización y actualización de los programas; orientar y encausar

<sup>23</sup> Op. cit. pp. 81 y 82.

la acción de la Administración Pública Federal en materia industrial mediante el examen integrado de programas de ampliación y el desarrollo de nuevos proyectos; analizar, evaluar y en su caso, aprobar todo proyecto industrial nuevo o de ampliación de dependencias federales, organismos descentralizados, empresas de Estado y de participación estatal, en coordinación con las entidades especializadas; mantener permanentemente contacto con todas las dependencias, organismos, empresas especializadas y comisiones que guardaran relación ya sea directa o indirectamente con la Administración Pública Federal, en el área industrial; crear subcomisiones sectoriales o especializadas de acuerdo con lo que se estableciera en el Reglamento de la propia Comisión; actuar como asesor del Ejecutivo Federal en la formulación de los programas industriales de la Administración Pública Federal y como órgano auxiliar y consultivo de la Secretaría de Patrimonio Nacional."<sup>24</sup>

"A la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón le correspondía: "Recabar la información disponible y realizar las investigaciones para conocer el estado de la industria textil del algodón; proponer al Ejecutivo Federal y a los sectores interesados las medidas adecuadas en materia de producción, comercialización, tecnología, empleo, consumo y todo aquello que propicie su desarrollo; estudiar y promover la integración de la industria en todos sus procesos, desde la materia prima, hasta los diversos artículos

<sup>24</sup> Op. cit. pp. 82 y 88.

terminados; recomendar la tecnología y la escala de la planta industrial aprobada; proponer los sistemas de financiamiento; estudiar y recomendar las medidas pertinentes para la ampliación de los mercados y promover la producción de telas de algodón a bajo costo."<sup>25</sup>

Durante esta etapa se percibe la necesidad de una inducción más racional de la acción pública y de impulsar el crecimiento del desarrollo económico y social del país dentro de un marco global de acción, adoptando una planeación y una programación que serían los instrumentos fundamentales de gobierno.

Para satisfacer dicha necesidad, el Presidente José López Portillo, institucionalizó el Sistema Nacional de Planeación, concebido no como una acción concreta, sino como un proceso que adoptaría cuatro vertientes: la obligatoria, la inductiva, la de coordinación y la de concertación. La base jurídica de este sistema se constituyó por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, cuyas iniciativas se enviaron en paquete al Congreso de la Unión.

Estas disposiciones crearon el nuevo modelo descentralizado o sectorial, el cual proveía funciones de programación, control y vigilancia de las empresas públicas a través de tres instancias: el control global, el sectorial y el institucional.

<sup>25</sup> Op. cit. pp. 83 y 84.

El control global estaba a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

El control sectorial correspondía a cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en su papel de coordinadores de sector.

El institucional estaba a cargo de los órganos de dirección de cada entidad paraestatal.

Las ventajas del modelo sectorial son las siguientes:

a).- Se logra mayor coordinación entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales.

b).- Se garantiza la congruencia entre los objetivos y las acciones del gobierno federal gracias a la programación.

c).- Se establece una política definida por el Gobierno Federal a fin de depurar permanentemente a la Administración Pública Paraestatal a través de mecanismos como: disoluciones, liquidaciones, fusiones, enajenaciones, transferencias o extinciones.

#### CUARTO PERIODO

### RENDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL Y FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS.

(1983 - 1994).

Proponemos esta etapa en virtud de las características que reviste. "Hasta la década de los setenta, el Estado fue un impulsor decisivo del desarrollo y crecimiento gracias a la infraestructura que creó - presas, caminos, electricidad, petróleo - con recursos propios para apoyar el proceso de acumulación de capital tanto en el campo como en la ciudad... El Gobierno pues, ha sido un fuerte impulsor del sector privado nacional e internacional. Sin embargo, ante el proceso del deterioro de la economía nacional recurre a la venta de paraestatales, se retira de las actividades económicas estratégicas y reduce el gasto público... Ello no impide la modernización de parte de la planta productiva, pero se hace básicamente en los sectores controlados externamente para satisfacer necesidades de sectores reducidos de la población y de intereses externos... Aún dentro del sistema capitalista, es necesario que para salir de la crisis y evitar el rezago, el Estado impulse la modernización de la planta productiva y la consecuente ampliación del mercado interno, de lo contrario la desnacionalización, será el signo de los tiempos futuros."<sup>26</sup>

<sup>26</sup> CALDERON ORTIZ, GILBERTO. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID. CITADO POR FERNANDO ORTEGA PIZARRO EN "EL GOBIERNO SE DESMACE DE TODO LO QUE PUEDE Y DESNACIONALIZA AL PAIS". REVISTA PROCESO NUM. 608, DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1990. MEXICO.

Además, "las empresas paraestatales que se van a poner en venta (esto fue expresado en 1985) no realizan una actividad privativa del Estado. Estas empresas fueron adquiridas o establecidas en los últimos sexenios, invadiendo muchos esferas típicas del sector privado. La historia ha demostrado que el Gobierno ha sido un mal administrador, y el Estado en el afán de sanar sus finanzas, tiene todo el derecho de proceder a la venta de esas empresas. Es conveniente para la Nación, ya que esas empresas traen más pérdidas que utilidades."<sup>27</sup>

Hasta el momento de iniciarse el proceso de redimensionamiento el número de entidades paraestatales habían crecido de 12 que existían en 1930; 57 en 1940; 158 en 1950; 259 en 1960; 491 en 1970; 845 en 1976; 1155 en 1982, hasta 1216 en 1988.<sup>28</sup>

Debido a la necesidad de enfrentar la crisis económica imperante en ese entonces se promovieron modificaciones constitucionales para consolidar el papel del rector del Estado en el desarrollo nacional y delimitar su ámbito de participación en materia económica.

<sup>27</sup> EMILIO GONZALEZ DE CASTILLA, EN ESE ENTONCES PRESIDENTE DE LA BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS, CITADO POR FERNANDO ORTEGA PIZARRO EN "CON LAS PARAESTATALES SE DA A LOS EMPRESARIOS DEL PODER POLITICO". REVISTA PROCESO. NUM. 488. DEL 18 DE FEBRERO DE 1985. MEXICO.

<sup>28</sup> DATOS DE CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO EN LA EMPRESA PUBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CITADOS EN REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL. CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL. F.C.E. 1986. MEXICO. PAG. 15. LA CANTIDAD DIFIERE DE LAS DEMAS FUENTES CONSULTADAS QUE COINCIDEN EN UN MAXIMO DE 1195 ENTIDADES EN EL MOMENTO EN QUE TUVO MAS VOLUMEN EL UNIVERSO PARAESTATAL.

Así vemos que de acuerdo con el texto reformado de los artículos 25 y 28 Constitucionales, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo, de manera exclusiva, de las áreas estratégicas y a su participación por sí o con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, para lo cual podrá contar con los organismos y empresas que le sean necesarios.

Las áreas estratégicas son, en términos del artículo 28 Constitucional, la acuñación de la moneda; telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; correos; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; ferrocarriles; electricidad; así como los que expresamente señalen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado corresponden a aquellas que sin ser fundamentales para el desarrollo económico, o bien para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demanda el interés público.

Para 1982 el Estado Mexicano participaba en 63 ramas de actividad económica, en 45 de ellas lo hacía de manera intensiva. Para el mes de mayo de 1993 el Estado modificó sus dimensiones, de 1115

entidades, eliminó 977, conservando 264. A lo largo de 10 años se ha retirado completamente de 30 ramas industriales, que se encuentran clasificadas entre la división de minería e industria manufacturera; tales como: extracción y beneficio de mineral de hierro, explotación de canteras y extracción arena, grava, arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles; carrocerías, motores, partes y accesorios automotrices.<sup>29</sup>

Se estima que el Estado dejará de intervenir en sectores tales como: extracción y beneficio del carbón y grafito; preparación de frutas y legumbres; aceites y grasas comestibles; alimentos para animales; aserraderos, triplay y tableros; industrias básicas de hierro y acero; restaurantes y hoteles, etc.<sup>30</sup>

El sector social ha participado en la adquisición de entidades paraestatales a través de diferentes organismos laborales como: la Confederación Nacional Campesina; el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productores de la Palma, entre otros, con la compra de empresas públicas tales como: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A., Comercial de Telas, S.A., las plantas de Industria Conasupo: Monterrey I y Ciudad Obregón II; las

<sup>29</sup> DATOS DE ROGOWSKI, JACQUES. LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES... PAG. 118.

<sup>30</sup> ÍDEM.

industrias pesqueras: Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.; el Fideicomiso de la Palma S. de R.L. de I.P. y C.V., el paquete de Ingenios Melchor Ocampo, S.A., San Sebastián, S.A. y Santa Clara, S.A., la Planta San Carlos, activo segregado de Productos Pesqueros de la Paz, así como el ingenio la Primavera, S.A. Se debe considerar la participación de los trabajadores sindicalizados de Teléfonos de México, S.A. de C.V., quienes adquirieron el 4.4% del capital social, así como la adquisición del 50% de las acciones Aerovías de México (antes Aeroméxico) por parte de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México.<sup>81</sup>

Para el caso de Compañía Mexicana de Aviación "se buscó una acción mediante la cual el Gobierno no tuviera la necesidad de cubrir con sus propios recursos los enormes requerimientos de inversión pero que, simultáneamente, se lograra desarrollar la empresa y obtener un precio justo por sus acciones. Se decidió implementar el mecanismo de aumento de capital, a través del cual los recursos de la venta no se depositaron en la Tesorería de la Federación sino que capitalizaron la empresa. Con esta estrategia el Estado impulsó el crecimiento y modernización de Mexicana de Aviación, y el presupuesto que no tuvo necesidad de transferir a ésta entidad paraestatal lo canalizó a renglones prioritarios."<sup>82</sup>

<sup>81</sup> DATOS DE UNIDAD DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. EL PROCESO DE ENAJENACION DE ENTIDADES PARAESTATALES. UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 1998. MEXICO. PAG. 24.

<sup>82</sup> Op. cit. pp. 24 y 25.

De acuerdo a las características particulares de las empresas pesqueras se diseñó un esquema que incorporó la participación de agentes financieros privados. Bajo este esquema se han enajenado las Pesqueras del Pacífico, S.A., Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A., Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A., y Productos Pesqueros de Matancitas, S.A.

Como mencionamos, para 1982 el Estado Mexicano contaba con 1155 entidades paraestatales, de las cuales 103 eran Organismos Descentralizados, 754 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, 75 de Participación Estatal Minoritaria y 223 Fideicomisos Públicos, a las que se les agregaron, durante la administración de Miguel de la Madrid, 17 Organismos Descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos, para completar un universo paraestatal de 1216 entidades.<sup>35</sup>

La desincorporación de entidades paraestatales, se realiza por cinco vertientes: liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta. Mencionaremos algunas entidades englobándolas de acuerdo al proceso por el que fueron desincorporadas.

<sup>35</sup> BARRIGA FERNANDEZ, BENJAMIN (AL CUIDADO DE). REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL. CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL. P. O. E. MEXICO. 1986. PAG. 15.

a).- Liquidación.- Se liquidan o extinguen las entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica, tales como: Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; los Bancos Capitalizador de Monterrey, S.A., Capitalizador de Veracruz, S.A., General de Capitalización, S.A., y Regional del Pacífico, así como el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, todos los anteriores hasta 1985; más adelante se liquidaron la Compañía Nacional de Radio Difusión, S.A., Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A., y Teleproductora del Distrito Federal, S.A., la Promotora Agroindustrial del Henequén, S.A., Frutícola Mercantil, S.A., Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A., Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A., Maderas Moldeadas de Durango S.A., Fomento Industrial Forestal, S.A., Servicios Multimodal Transmisco, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A., y Ferrocarril Sonora- Baja California, S.A., así como la Administradora General de Inmuebles, S.A., Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A., Inmuebles y Condominios, S.A., Urbanizadora del Valle, S.A., y Urbanizadora del Yaqui, S.A., hasta 1988, posteriormente se liquidaron entidades como Del Angel, S.A., Fraccionadora y Constructora de Tepic, S.A., Urbanizadora de Irapuato, S.A., Constructora y Urbanizadora de la Ciudad, S.A., Productos Pesqueros Peninsular, S.A., Sardineros Mexicanos, S.A., Atuneros Mexicanos S.A., Palangreros Mexicanos del Pacífico, S.A., Escameros Mexicanos del Golfo, S.A., Reconcentraciones Telefónicas, S.A., Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A., Compañía

Cuprífera la Verde, S.A., Compañía Minera Central, S.A., Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, S.A., Vitrium, S.A., Nitrocelulosas Industriales de México, S.A., y Productos Forestales de la Tarahumara.<sup>84</sup>

b).- Extinción.- Desde 1982 se han extinguido los fideicomisos para Créditos en la Siembra de Frijol o Maíz a campesinos del sur de Sinaloa, para otorgar Créditos a Empresas Telefónicas, para obras, Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz, para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes, para la Organización y Capacitación Campesina, para el establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos y el de Apoyo a la Industria Rural, posteriormente a 1986 se extinguieron también, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana, los Fideicomisos para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal y para la Universidad de Nayarit, el Fideicomiso para la Segunda Rseña de los Festivales Cinematográficos, los fideicomisos Ciudad Portuaria y Turística Cabo San Lucas, de Loreto y San José del Cabo, los fideicomisos Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera de Michoacán, Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey, Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada, y Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo. A partir de 1987 se sujetaron a extinción los fideicomisos para el Legado David Alfaro

<sup>84</sup> Op. cit. pp. 76 a 81.

Siqueiros, para el Pago de Defunción de los Diputados Constituyentes, para liquidar Adeudos de la Japan Cotton Co., para otorgar Créditos a la Forestal, F.C.L. y para obras e instalaciones en la Ciudad Universitaria.<sup>95</sup>

c).- Fusión.- Se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos, como son la comercialización y la complementación de procesos productivos.

La desincorporación a través de la modalidad de fusión se aplicó a los Bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Banadero, así como la Congeladora del Pacífico, S.A., y Productos Pesqueros Santa Isabel, S.A., Nueva Distribuidora de Películas del Sureste, S.A., Cine Cantarell, S.A., Cine Continental, S.A., Cinematográfica Cadena de Oro, S.A., Proveedorora Conafrut, S.A., Promotora del Maguey y del Nopal, S.A., Compañía Minera Norex, S.A., Compañía Mineral la Unión, S.A., Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S.A., y Telefonica Nacional, S.A., Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A., Lito Ediciones Olimpia, S.A., Fraccionamiento Mexicali, S.A., Etle, S.A., Silvícola Magdalena, S. de R.L.F., Somex, S.A., y Manganeso, S.A.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> IDEM.

<sup>96</sup> IDEM.

d).- Transferencia.- Se transfieren a los gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo.

Bajo este procedimiento se desincorporaron los fideicomisos Ciudad Industrial de Torreón y para el Parque Industrial de San Juan del Río, Querétaro, para el Fomento Metropolitano de Monterrey y Submetrópoli de Tijuana, Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A., Cordemex, S.A., Tapetes Mexicanos, S.A., Vitrium División Agroindustrial y el Fideicomiso destinado exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Guerrero, Impulsora Minera de Angangueo, S.A., Miconsa Atlacomulco, S.A., y fideicomiso Ciudad del Recreo, La Paz.<sup>87</sup>

e).- Venta.- Se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias, dada su situación económica y condiciones de viabilidad, resulta conveniente que sean adquiridas por los sectores social o privado. A través de este tipo de desincorporación se ha enajenado la participación estatal en: Renault de México, S.A.; Vehículos Automotores Mexicanos, S.A.; Equipos Automotores, S.A.; Aceros de Sonora, S.A.; y Accesorios Tubulares Especiales, S.A. En agosto de 1985, el Gabinete Económico acordó que

<sup>87</sup> IDEM.

por conducto de la entonces Subsecretaría de la Banca Nacional, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se coordinara, supervisara y ejecutara la venta de entidades paraestatales. Posteriormente, en julio de 1986 desapareció dicha Subsecretaría, por lo que la función se desempeñó por la Coordinación de Asesores de la Secretaría de Hacienda, para llegar a la situación actual, en la que existe una Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creada aquella desde 1990.

A partir de 1985 se enajenaron: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A.; Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca de Papaloapan, S.A.; Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A.; Productos de Maderas Finas, S.A.; Compañía Industrial de Atenquique, S.A.; Envases y Empaques Nacionales, S.A.; Grupo Textil Cadena y Hueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.; Grupo Prodosome; Grupo Garcícrosp; Grupo Cementos Anahuac; Fibras Nacionales de Acrílico, S.A.; Poliestireno y Derivados, S.A.; Cloro de Tehuantepec, S.A.; Sosa Texcoco, S.A.; los Ingenios de Casasano La Abeja, de Nahuatlán y San Francisco el Naranjal; Grupo Nacional Hotelera; Hoteles y Restaurantes el Presidente; Perfiles y Estructuras de Durango, S.A.; Compañía Mexicana de Tubos, S.A.; y Procesadora de Acero Rassiní, S.A. <sup>88</sup>

<sup>88</sup> IDEM.

Considerando el marco del Pacto de Solidaridad Económica, a partir de 1987, se enajenaron los ingenios Atencingo, Hermenegildo Galeana, Presidente Bonito Juárez, Puruarán y Pujilic, la Pesquera del Pacífico, S.A.; Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A.; Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, S.A.; Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A.; Productos Pesqueros de Nazatlán, S.A.; Productos Pesqueros de Campeche, S.A.; Productos Pesqueros de Guaymas, S.A.; Grupo Rassini, S.A. de C.V.; Cafés y Cafeterías de México, S.A.; Petruímica de México, S.A.; Hierro y Acero del Norte, S.A.; Siderúrgica Nacional, S.A.; Grupo Dina, Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A.; Astilleros Unidos de Guaymas, S.A.; Fábrica de Tractores Agrícolas y Compañía Operadora de Estaciones de Servicio, S.A. de C.V.<sup>50</sup>

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se desincorporaron 722 entidades a través de diversos procedimientos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, más 48 desincorporaciones a través de la eliminación que hizo la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que nos dan 770, un 63 % de las 1216 que llegó a tener el Estado Mexicano, restando solo 446.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari restaban, hasta agosto de 1994, 258 entidades, 48 de ellas en proceso

<sup>50</sup> IDEM.

de desincorporación. Los recursos producto de la enajenación de empresas públicas ascendieron a 69 mil 360 millones de nuevos pesos, 55 % de los cuales (37,856 millones<sup>40</sup>) provino de la venta de las 19 Instituciones Bancarias.

El conjunto de entidades desincorporadas hasta 1993, presentaban pérdidas, a precios de 1991, de 1057 millones 611 mil nuevos pesos, mismas que el Gobierno Federal ha dejado de cubrir.

Con lo recursos obtenidos en la privatización, se constituyó el Fondo de Contingencia, que hasta finales de 1993 contaba con 61 mil 173 millones de nuevos pesos.<sup>41</sup>

La evolución del sector paraestatal, se ha desarrollado como se muestra en el siguiente cuadro.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> EL SUPLENTO MEGAFIN DEL PERIODICO NOVEDADER DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 1992 EN SU PAGINA 4, DIFIERE EN LA CANTIDAD, NOS HABLA DE 36,607 MILLONES DE NUEVOS PESOS.

<sup>41</sup> LOS DATOS DEL SEXENIO DE SALINAS DE GORTARI SE OBTUVIERON DEL PERIODICO LA JORNADA DEL 17 DE AGOSTO DE 1994, EN SU PAGINA 49, QUE CITA EL INFORME DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

<sup>42</sup> DATOS DE LA UNIDAD DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DEL PERIODICO EL ECONOMISTA DEL JUEVES 17 DE NOVIEMBRE DE 1994. PAG. 36.

AÑO	ORGANISMOS DESCENTRAL	EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIA	FIDEICOMISOS PUBLICOS	EMPRESAS DE PART. MINORITARIA	TOTAL
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	659	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	377
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	78	30	0	210
1994	82	97	30	0	209

Hasta el momento de realizar este trabajo se encontraban en proceso de desincorporación por venta: Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., Exportadora Asociados, S. A. de C. V., Ocean Garden Products, Inc., Mexicana de Papel Periódico, S. A., Fabricas de Papel Tultepec, S. A., así como Productora Nacional de Papel Destinado, S. A. de C. V.

## 2.- JURIDICOS.

Para dividir este tema, nos parece conveniente el esquema propuesto por Alejandro Carrillo Castro:<sup>45</sup>

Primer Periodo. Normación no unitaria de las Empresas Públicas.

- a).- 1a. Etapa. Regulación implícita (1917-1946)
- b).- 2a. Etapa. Regulación explícita (1947-1976)

Segundo Periodo. Normación Unitaria.

- a).- Control indiferenciado. (1976-1982)
- b).- Control diferenciado, (1983-1994)

### PRIMER PERIODO. NORMATIVACION NO UNITARIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

#### PRIMERA ETAPA. REGULACION IMPLICITA.

(1917 - 1946)

Esta etapa se inicia con la promulgación de la Constitución Política, sus leyes secundarias y los decretos y acuerdos expedidos hasta 1947.

<sup>45</sup> CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LAS EMPRESAS PUBLICAS... PP 54 Y SS.

Las disposiciones de esta época no hacían mención específica a empresas públicas u organismos descentralizados, sin embargo de la ley se infiere su existencia, como el caso del Banco de México, contemplado implícitamente en el artículo 28 Constitucional y en el 73 fracción X, que a la letra dice: "... para establecer el Banco de emisión único en los términos del artículo 28...".

Lo mismo ocurrió con la industria petrolera expropiada en 1938, ya que el 20 de Julio de ese año, se creó Petróleos Mexicanos como Organismo Descentralizado. Correspondientemente se reformó el artículo 27 Constitucional para quedar así: ".. tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de sus productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

Esta etapa coincide con el primer periodo de los antecedentes históricos, en el aspecto de su duración, mientras que en éstos, el criterio de división es la causa de la creación de las dispersas empresas, la característica de el primer periodo de los antecedentes jurídicos se constituye por la indefinición de la forma y bases jurídicas de creación, así como de la falta de criterios uniformes para el control de las empresas públicas.

A causa de lo anterior se hizo necesaria la expedición de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947. Este hecho marca el inicio de la segunda etapa.

#### SEGUNDA ETAPA. REGULACION EXPLICITA.

(1947 - 1976).

La expedición, el 31 de diciembre de 1947, de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal da inicio a esta segunda etapa.

Este ordenamiento define por vez primera lo que debe entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal, conceptos que ya han sido comentados al inicio de este trabajo.

Esta Ley, encomendaba el control y vigilancia de las entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A éste respecto se creó, en enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, integrada de la manera siguiente: El presidente, sería el secretario de Hacienda, el vicepresidente por el Director de Crédito de la Secretaría, el

vocal ejecutivo y el vocal secretario se designaría por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habría un vocal permanente y un suplente, que serían el Director del Banco de México y el Subdirector de la Nacional Financiera respectivamente.

El decreto que creó a la Comisión, definió cuales serían los entes paraestatales que quedarían bajo el control y supervisión de aquella. La intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa generó problemas de coordinación y duplicación de funciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que promovió, en 1949 la disolución de la Comisión. En el decreto derogatorio que la disolvió, se encomendó la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros.

El control de los demás entes pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales.

Para entender las lagunas pendientes y satisfacer la necesidad de establecer un mecanismo de control y vigilancia de los faltantes organismos y empresas públicas, la Secretaría de Hacienda creó, en 1953, el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito. La causa de su fracaso está considerada como un exceso de poder, aún mayor, en su área de acción, al de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La falta de un organismo que diera agilidad a las funciones asignadas a la Secretaría de Hacienda provocó la reacción en el sector público.

Ante tal situación, el 7 de septiembre de 1954 se creó un nuevo ente dependiente de la Presidencia de la República, denominado la Comisión de Inversiones, integrada por un Director General y cuatro miembros, designados por el Presidente de la República.

Las facultades de la Comisión eran: Estudiar los proyectos de inversión que recibiera, con objeto de valorar la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social; Realizar los estudios económicos que fueran necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país; Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal, un programa coordinado de las inversiones públicas; sugerir al propio ejecutivo los cambios que debieran realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la operación de nuevos hechos económicos; considerar previamente todas las inversiones que quisieran realizar las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; sometiendo sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del programa respectivo.

Exponemos con más amplitud las atribuciones de la Comisión de Inversiones de 1954 en virtud de que se considera que fue el mejor intento para racionalizar las inversiones del sector público federal.

Posteriormente se decidió no contar más con la Comisión de Inversiones, sino que era mejor crear una nueva Secretaría, Así surgió la Secretaría de la Presidencia, la cual tuvo a su cargo la planeación de las actividades globales de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Volviendo a la ley de 1947, consideramos importante el contenido de su artículo 5º, con respecto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Artículo 5o.- Será facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica.

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

I.- Solicitar informes financieros.

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

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

IV.- Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la Legislación vigente o sean lesivas a su economía.

V.- Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.

VI.- Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

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

Por último, el artículo 12 de la Ley, señalaba la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que cumplieran debidamente su cometido.

En el año de 1966, se emite una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que se caracteriza por la transmisión del control legal, financiero, de nombramiento e inspección a la Secretaría de Patrimonio Nacional, facultad que poseía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en virtud de la Ley de 1947. A esta Secretaría se le encargó la autorización de créditos que requiriesen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como la expedición de ordenes de pago que fueran necesarias para el ejercicio de los presupuestos de aquellos entes sujetos a la vigilancia de la Cámara de Diputados.

Destaca también lo relativo al Registro de los organismos y empresas de participación estatal; la obligación de las entidades paraestatales de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación su estado financiero y determina un trabajo de vigilancia de los bienes de las referidas entidades al sujetar sus enajenaciones a un riguroso control, acompañado de la formulación de un inventario.

Al respecto nos parece pertinente expresar lo contenido en el artículo 80. de la Ley de 1966:

"Los Organismos y Empresas están obligados a:

1.- Inscribirse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos-

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría de Patrimonio Nacional, y a comunicarle dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura.

II.- Presentar oportunamente a la Secretaría de Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación.

III.- Presentar a la Secretaría de Patrimonio Nacional sus estados financieros mensuales y anuales.

IV.- Dar las facilidades necesarias para que la Secretaría de Patrimonio Nacional conozca, investigue, revise, y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción, y en general la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objetos del organismo o empresa.

V.- Organizar sus sistemas de contabilidad, control y auditoría interna, de acuerdo a las disposiciones que dicte la Secretaría de Patrimonio Nacional en los términos de la fracción I del artículo 7°.

Merece atención el hecho de la exclusión del control de la Ley de los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las empresas en las que las instituciones nacionales de crédito hubieren suscrito la mayoría de su capital social.

El artículo 10. de la Ley disponía:

"Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de esta ley, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a excepción de:

I.- Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas;

II.- Las empresas en que las instituciones mencionadas en la fracción anterior, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria, dichas instituciones, a menos que se encuentren comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley.

III.- Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal.

IV.- Las instituciones docentes y culturales..."

Por lo que respecta a su transformación, fusión, disolución o liquidación, correspondía a la Secretaría de Patrimonio Nacional someter dicha decisión a la consideración del Presidente de la República.

Durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez, se expidió, en 1970, la tercera Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal.

Esta ley consideró objeto de vigilancia y control no sólo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sino también a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos públicos.

Básicamente era la misma de 1966, más los siguientes agregados:

Capítulo II.- De los fideicomisos, con 2 artículos, y

Capítulo III.- De las empresas de participación estatal minoritarias, con 3 artículos

Esta etapa se caracteriza por procurar la eliminación del excesivo e ineficaz control de la empresa pública para sustituirla por la planeación, coordinación y evaluación de los resultados de las entidades paraestatales, atentos al programa de desarrollo del Gobierno Federal.

**SEGUNDO PERIODO. NORMATIVACION UNITARIA.**  
**PRIMERA ETAPA. CONTROL INDIFERENCIADO.**  
(1976 - 1982)

El suceso característico de esta etapa fue la expedición en 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que contempla en su artículo primero la existencia de la Administración Pública Paraestatal, compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

También señala que las empresas paraestatales conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas y prioridades que para el logro de sus objetivos y de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes.

Esta Ley tiene un capítulo: "De la Administración Pública Paraestatal", en donde se establecen las bases generales de creación y manejo de entes paraestatales.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deriva un nuevo modelo sectorial que prevén que la función de programación, coordinación, control y vigilancia de las empresas

públicas, se realice con un criterio integral en tres instancias o niveles: el global, el sectorial y el institucional.

El control global es responsabilidad del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (hasta antes de su extinción), en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que éstas son las instituciones que tiene a su cargo las funciones normativas generales en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, evaluación y financiamiento.

El control sectorial corresponde a cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos en su papel de coordinadores de sector.

El sustento de lo anterior se encontraba en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecía la facultad del Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento a las disposiciones aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores, cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

El 17 de enero de 1977 se expidió un acuerdo presidencial, por el cual se agruparon en 17 sectores afines todas las empresas públicas, para efectos de coordinación, vigilancia y control.

Posteriormente se expidieron cuatro acuerdos presidenciales, el 12 de mayo de 1977, el 10 de abril de 1978, el 27 de febrero de 1979 y el 28 de enero de 1980, por virtud del cual se agregaron a los sectores diversas entidades paraestatales.

El control institucional queda a cargo de los órganos decisorios o directivos de cada entidad paraestatal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, expedida en 1976, el 31 de diciembre, contempla, en su artículo 60: "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.."

Esta Ley, incluye dentro del gasto público federal a las erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo de las entidades paraestatales.

Animismo señala la obligación de las entidades para llevar su propia contabilidad, de acuerdo a las normas emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la cual deberán

proporcionar la información presupuestal.

El 31 de diciembre de 1976, se publica la Ley General de Deuda Pública, que establece las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede autorizar empréstitos y pagar la deuda pública.

Por lo que se refiere a las entidades paraestatales, los préstamos se condicionan a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que generen los recursos para el pago de los mismos, siempre y cuando no excedan la capacidad de pago de la empresa pública que lo solicite.

Son de importancia los artículos 7 y 11 que dicen: "El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que podrá coordinarse con la Secretaría o Departamento Administrativo a que corresponda el sector respectivo".

El artículo 11 dice: "Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá conocer por conducto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y

Fresupuesto, que requieran de financiamiento para su realización".

La ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, fue expedida el 31 de diciembre de 1979, y en lo relativo a nuestro Lema regulaba las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios relacionados con bienes inmuebles y almacenes.

El 15 de enero de 1980, se publica la Ley General de Bienes Nacionales, que es sustituida por una nueva ley en 1982 para hacerla congruente con el sistema integral de control, administración, aprovechamiento y vigilancia, estipulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento trata de unificar todas las disposiciones que rigen la administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales, para evitar la especulación de inmuebles, el desperdicio de recursos y la inflación de precios de la tierra.

El 30 de diciembre de 1980, se publica la Ley General de Obras Públicas, que vino a sustituir la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1976, con el propósito de establecer principios de liberalización y corresponsabilidad del gasto público, cumpliendo

requeridos de obras y a la celebración de los contratos, para reducirlos o eliminar a los no necesarios.

El agrupamiento por sectores de las entidades paraestatales hizo necesario precisar la competencia de los coordinadores de sector. En materia de obras públicas, esta ley satisface tal necesidad a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### SEGUNDA ETAPA. CONTROL DIFERENCIADO.

(1983 - 1994).

A pesar de cierta especialización llevada a cabo en la etapa anterior, la legislación respectiva a las entidades paraestatales aún se encontraba dispersa, hasta la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en mayo de 1985, que delimita el inicio de la etapa de control diferenciado.

En concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales delimita claramente la conformación del sector paraestatal, señalando que este se integra por:

I.- Los organismos descentralizados, que son aquellos creados por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

II.- Las empresas de participación estatal mayoritaria, que son: las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que 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 solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal o;

c).- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del 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.

En esta ley 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 relación de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. Dejan de considerarse entidades paraestatales a las empresas de participación estatal de entre el 25% y el 50% del capital social respectivo.

III.- Los fideicomisos públicos constituidos por la Administración Pública Federal, con excepción de aquellos que no cuenten con una estructura análoga a la de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, o no tengan como objetivo actividades prioritarias.

La integración de los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales se sujeta a lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, tendrán miembros en los órganos de Gobierno de las entidades.

Los órganos de Gobierno se integrarán por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Serán presididos por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

Entre las facultades de los órganos de Gobierno destacan:

a).- El poder de acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de las entidades.

b).- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad.

c).- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

d).- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad.

e).- Aprobar las normas y bases para cancelar acuerdos a cargo de terceros y a favor de la entidad.

Facultades que antes eran ejercidas por diversas dependencias, básicamente por las globalizadoras y las coordinadoras sectoriales, se radican ahora en los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales.

La Ley establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada una de los niveles de la administración de la entidad y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.

Por último, consideramos adecuado transcribir el contenido del artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en virtud de su relación con el tema central de este trabajo: "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 (atención a áreas prioritarias) 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".

## CAPITULO II. ASPECTOS CONCEPTUALES.

### 1.- EMPRESA PUBLICA.

#### A).- CONCEPTO.

Los autores nos proponen gran diversidad de conceptos de empresa pública, por lo que los mencionaremos aquí, para concluir con el que la legislación nos expresa.

Para René Villarreal, "Es aquella unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, sujeta a regulación estatal, con el fin de que operen bajo propósitos sociales de desarrollo. Así, la empresa pública tiene una doble dimensión, de intervención directa en la economía en tanto se dedica a la producción de bienes y servicios en un espacio económico donde actúan otras entidades; e indirecta, en tanto funge como instrumento de política económica del Estado para lograr determinados objetivos de desarrollo".<sup>44</sup>

<sup>44</sup> VILLARREAL, RENE. MITOS Y REALIDADES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Rafael I. Martínez Morales, la conceptúa mencionando sus características: "Dejando el uso de la expresión empresa pública reservado a cierto tipo de pararestatales, conformadas éstas según las reglas de derecho privado, sus características son las siguientes:

1.- Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por ley del Congreso.

2.- Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del Estado.

3.- Cuenten con un patrimonio propio.

4.- El Estado les proporciona parte o el total de los recursos económicos.

5.- No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.

6.- La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.

7.- Su objeto es de carácter industrial o comercial.

8.- Sus tareas las rigen principalmente, normas de derecho privado.

9.- Su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro".<sup>45</sup>

EDITORIAL DIANA. MEXICO. 1966. 221 PP.

<sup>45</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. EDITORIAL HARLA. MEXICO. 1991. 377 PP.

Jacinto Faya Viesca, no ofrece una definición al respecto, pero nos hace el siguiente comentario: "El concepto de empresa pública..colinda con varias disciplinas no pertenecientes al mundo del derecho. Consideramos que la parte procedimental de estas actividades corresponde al derecho administrativo, mientras que el aspecto sustantivo, es decir, la forma de constitución de estas entidades, pertenece al campo del derecho mercantil. No podemos quedarnos con una concepción estrictamente jurídica de las empresas públicas, pues mutilaríamos la extraordinaria dimensión que tienen en el mundo de la economía... las empresas públicas son un instrumento poderoso de toda administración para impulsar el desarrollo económico de un país".<sup>46</sup>

Según Sergio García Ramírez, la empresa pública es. "la unidad de producción de bienes o prestación de servicios que pone una contapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del pública, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".<sup>47</sup>

<sup>46</sup> FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. MEXICO. 1963. 704 PP.

<sup>47</sup> CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. MIGUEL ANGELO PORRUA EDITOR. MEXICO. 1963.

Jose Francisco Ruiz Massieu, es citado en el libro de Alejandro Carrillo Castro y nos dice que la empresa pública es: "La organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente por que ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: Se trata de una entidad económica personificada, en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés pública, social o general".<sup>48</sup>

A este respecto nos parece importante el comentario del Doctor Luis Humberto Delgafillo: "En muchas ocasiones el Estado abusa de su libertad de administración que le permite la creación o adquisición de empresas de naturaleza privada, sin que realmente sean indispensables, ya que en caso de ser así, sería por que en efecto, deben participar los particulares, para que realmente se traten de empresas de participación (estatal), pues como es sabido, en la mayoría de ellas todos los socios son antes públicos, con el fin de reunir los requisitos que la ley señala para las sociedades mercantiles, lo cual desvirtúa la participación estatal "mayoritaria", que se convierte en

<sup>48</sup> IDEN.

"totalitaria", y por lo cual resulta ocioso utilizar esta forma jurídica.<sup>49</sup>

Por último la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46, no considera el nombre "Empresa Pública", sino el término "Empresa de Participación Estatal Mayoritaria"; sin embargo de manera convencional continuaremos utilizando el primer nombre.

Artículo 46.- "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 las 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 suscritos 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

<sup>49</sup> DELGADILLO OUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. LIMUSA. MEXICO. 1986.

general, o cuando tenga facultades para votar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones 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".

Cuando este artículo hace mención al vocablo "Empresa", entendemos el contenido en el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, en los términos siguientes: "... se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa".

Para efectos de este trabajo proponemos la siguiente definición: "Empresa Pública, es la unidad económica de producción o distribución de bienes y prestación de servicios, en la que el Estado es propietario de más del 50% de su capital social, o tiene facultades decisorias o de nombramiento de funcionarios y cuyos fines, diversos a los de la empresa privada se apegan a los del Estado".

## B).- IMPORTANCIA.

Las empresas públicas tienen como fin la satisfacción de necesidades enormes de lo que deriva su importancia.

En primer término tenemos la ejecución de actividades que la Constitución Política define como estratégicas en su artículo 28, actividades tales como:

- Acuñación de moneda;
- Correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- Emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal;
- Petróleo y los demás hidrocarburos;
- Petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- Electricidad;
- Ferrocarriles;
- Otras actividades que señalen las leyes del Congreso de la Unión.

La importancia de la realización de estas actividades es indiscutible, son servicios y bienes que no pueden ser prestados por los particulares, en virtud de que son esenciales para la seguridad del país, para su equilibrio interno y para la continuidad de la vida nacional.

En segundo lugar, la empresa pública desempeña funciones que satisfacen necesidades de tipo prioritario, es conveniente la intervención del Estado en el ámbito de la producción y distribución, sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora, mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, actividad particularmente importante como reacción frente a la concentración de riqueza que se presente en países en desarrollo como el nuestro.

Un ejemplo de esto fue la regulación llevada hasta hace algunos años por la Comisión Nacional de Subsistencias populares (CONASUPO), a través de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA), Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo (FICOPROCONSA), Centros Conasupo de Capacitación (CECONCA), Industrias Conasupo (ICONSA), Trigo Industrializado Conasupo (TRICONSA), Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Maíz Industrializado Conasupo (MICONSA), Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), Distribuidora Conasupo (DICONSA) y Fondo para la Industria Asociada (FIA).

En tercer lugar la empresa pública satisface la necesidad de acometer establecimiento y la permanencia de la infraestructura, que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere.

El cumplimiento de los planes de desarrollo ocupa el cuarto lugar, como ocurre con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su

punto 5.3.9. Modernización de la Empresa Pública: "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".

En quinta posición se coloca la conveniencia de rescatar y mantener por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallaron en trance de desaparición por el manejo desafortunado que tuvieron en manos de particulares.

Como sexto punto, la empresa estatal atiende áreas que requieren de grandes inversiones, largos periodos de maduración y que presentan una baja rentabilidad, pero que sin embargo tienen una gran importancia.

Por último, a través de la empresa pública el Estado se allega mayores recursos, de fuente diversas a las fiscales y a los empréstitos públicos, para fortalecer el desarrollo de la economía.

#### C).- DIFERENCIAS CON LA EMPRESA PRIVADA.

Al respecto nos parece pertinente citar el comentario de Rafael I. Martínez Morales: "Mediante la empresa pública, el Estado lleva a

cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos. También podemos afirmar que por su medio el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, las que se supone persiguen beneficios para la colectividad u obedecen al interés público.

Por su lado la empresa privada tiene por finalidad la obtención de lucro, o sea, de lograr utilidades que normalmente habrán de aumentar el patrimonio personal del particular o particulares que aportaron los medios o recursos al negocio.

Esta diferencia entre lucro y beneficio público es la fundamental para discernir a la empresa privada a la pública. Otra nota distintiva la encontramos en la vigilancia que el Estado ejerce sobre unas y otras... La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental, como es el en caso de las empresas públicas.

Otro rasgo diferenciados, aunque discutible y lleno de excepciones, es el tipo de industria y comercio que tienen por objeto, pues el tipo de actividad que el Estado se reserva para sus empresas públicas variará según el país, la época y la orientación de la política económica."<sup>50</sup>

<sup>50</sup> MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS. EDITORIAL , HARLA. 1996. MEXICO. PAG. 144.

## 2.- DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARARESTATALES.

### A).- TIPOS DE DESINCORPORACION.

La desincorporación de entidades pararestatales puede llevarse a cabo a través de varios procesos, tales como: venta, extinción, liquidación, fusión o transferencia.

Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican, que han alcanzado los propósitos para los que fueron creadas, que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, considerando además aquellas que enfrentan una situación financiera difícil, y en donde no es viable mantener su operación, a no ser que se les sigan proporcionando apoyos gubernamentales.

La fusión se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procedimientos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros y en general, incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia a los Gobiernos de los Estados, tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización del federalismo, de la autonomía municipal y la

promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades, reservándose el Ejecutivo Federal facultades para vigilar y evaluar el manejo, operación y resultado de las empresas que se transfieren, con la posibilidad de revertirlas al propio Ejecutivo si se presentasen deficiencias en su administración.

Se someten a proceso de venta aquellas entidades en las que por no tener el carácter de estratégicas ni prioritarias, la presencia estatal no se justifica. En este aspecto se consideran: El impacto de la venta sobre otras empresas de la misma rama, en términos de equilibrio de mercado e integración de procesos productivos, además de atender la falta de creación de monopolios y oligopolios y a preservar en su caso con apego a la ley, la proporción de la inversión extranjera.

Expondremos cada tipo de desincorporación de acuerdo a cada clase de entidad.

a).- Organismos descentralizados. Fusión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antiguamente lo hacia la Secretaría de Programación y Presupuesto), atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector a la que corresponda el Organismo Descentralizado, podrá proponer su fusión cuando estime que la actividad combinada puede redundar en un incremento de la eficiencia y de la productividad (artículo 16 de la Ley Federal de

Entidades Parastatales). Cabe señalar que se trata de una fusión de tipo administrativo y no la que prevee la legislación mercantil, en el caso de las sociedades mercantiles.

La fusión se autorizará mediante el siguiente procedimiento: Previo dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (Comisión que será descrita con detalle en el siguiente subcapítulo), se propone al Ejecutivo Federal la fusión del Organismo Descentralizado, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en el artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1974.

Posteriormente se expide la ley o decreto que autoriza la fusión, por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo establecido por los artículos 15 y 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Como segundo paso se realiza la ejecución. El instrumento por el cual se autorice la desincorporación de un organismo descentralizado deberá contener los lineamientos generales con arreglo a los cuales habrá de llevarse a cabo el proceso, mismos que se contienen en los artículos 15 y 25 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, son:

- La denominación del organismo;
- Domicilio legal;
- Objeto del organismo;

- Las aportaciones y fuentes de recursos que integran su patrimonio;
- La manera de integrar su órgano de gobierno y de designar al director general;
- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cual de dichas facultades son indelegables;
- Las facultades y obligaciones del director general;
- Los órganos de vigilancia y sus facultades; y
- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Dependencia Coordinadora de Sector correspondiente, deberá emitir un acuerdo que establezca las bases conforme a las cuales habrá de efectuarse la fusión, de conformidad con el instrumento que la ordenó, según lo establece el artículo 25 fracción V de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el acuerdo mencionado deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados por el director general o quien realice funciones similares en el organismo, en el caso de no hacerlo será responsable en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo al artículo 24 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Se propondrán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Órgano de Gobierno de la entidad, los convenios de fusión con otras entidades (artículo 58

fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Por último, concluida la fusión y por tanto extinguido el organismo descentralizado deberá cancelarse su inscripción en el Registro Público de organismos Descentralizados por el director general o quien realice funciones similares en el organismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

b).- Organismos descentralizados. Disolución y liquidación; Extinción.

Si bien la Ley Federal de Entidades Paraestatales prevee de manera indistinta la disolución, liquidación y extinción de los organismos descentralizados, lo único que procede es la extinción, ya que estas entidades, por su propia naturaleza no pueden disolverse, porque no están constituidas en forma de sociedad, y la liquidación es sólo una etapa de su extinción.

Esto se explica por las características del organismo descentralizado, que son :

-Su creación por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo;

-Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, funge como auxiliar del Ejecutivo;

-Debe tener por objeto realizar actividades

correspondientes a las Áreas estratégicas o prioritarias, prestar un servicio público o social y obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social;

-Para su extinción se deberán observar las formalidades que se usaron para su creación.

El último párrafo del artículo 15 de la Ley de Entidades Paraestatales dispone que la ley o decreto que ordene la extinción del organismo descentralizado deberá indicar la forma y términos de su extinción y liquidación. De ello se deduce que por una parte el único medio para desincorporar un organismo descentralizado es una ley o decreto, y por otra que la liquidación del organismo es una etapa de su extinción; por lo tanto no se trata de procesos diferentes, sino que la liquidación se deriva de la extinción,

El artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala esto, por lo que consideramos adecuado su transcripción:

Artículo 7.- Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente esta función se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que absorbió a la de Programación y Presupuesto) o la Coordinadora Sectorial, según se determine en la ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien designará lo siguiente:

I.- Levantará el inventario de los bienes

pertenecientes al organismo;

II.- Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los Estados Financieros inicial y final de la liquidación;

III.- Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto (a esto se le aplica el criterio anterior) y a la de la Contraloría General de la Federación, así como a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;

IV.- Levantará el acta de la entrega - recepción de los bienes y recursos del organismo; y

V.- Las demás inherentes a su función".

Aclarado que aún cuando la ley se refiere de manera indistinta a la disolución, liquidación y extinción de los organismos descentralizados, en realidad se trata de un único proceso, el de extinción, y que la liquidación es una etapa necesaria de ese proceso, a continuación exponemos las fases de autorización del proceso de desincorporación y ejecución de la extinción.

Quando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo haya dejado de cumplir sus fines o su objeto, o bien su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, su extinción se autorizará conforme a lo siguiente:

Previo dictamen favorable de la Comisión

Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, se propone al Ejecutivo Federal la extinción del organismo descentralizado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la dependencia Coordinadora de Sector.

Posteriormente se emite la ley o decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión, autorizando para proceder a la extinción.

Una vez autorizada la desincorporación del organismo mediante extinción, se deberá proceder a su liquidación en la forma y términos establecidos en la ley o decreto que la haya ordenado; es decir, el propio instrumento por el que se extinga el organismo deberá contener los lineamientos generales con arreglo a los cuales deberá llevarse a cabo ese proceso.

Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la dependencia coordinadora de sector, deberá emitir un acuerdo que establezca las bases de la extinción y liquidación de conformidad con el instrumento que la ordenó (artículo 25 fracción V de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Dicho acuerdo deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados por el Director General o quien realice funciones similares en el organismo descentralizado.

Concluida la extinción y liquidación del organismo descentralizado, deberá cancelarse su inscripción en el Registro Público de los Organismos Descentralizados por el director general.

Extinguido el organismo se enterará en la Tesorería de la Federación la cuota de liquidación que corresponda al Gobierno

Federal por el director general.

Con cargo a los ingresos que obtenga como consecuencia de la liquidación o extinción de la entidad parastatal, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará erogaciones adicionales que se aplicarán a programas y proyectos prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal.

c).- Fideicomisos Públicos .Fusión.

El instrumento que ordena la fusión, ya sea acuerdo presidencial o decreto o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se fundamentará en el artículo 9 de la Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gastos Público Federal, que aún menciona a la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero como ya vimos su función es cubierta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este caso también se trata de un fusión de tipo administrativo y no la que prevé la legislación mercantil para las sociedades.

Previo dictámen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opinión con la Dependencia Coordinadora de Sector, propone al Ejecutivo Federal la fusión del fideicomiso.

El Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza el procedimiento de fusión.

Autorizada la desincorporación de un fideicomiso público por fusión, se efectuará en la forma y términos establecidos en el instrumento que la haya ordenado.

Dicho instrumento debe contener los lineamientos generales que habrán de observarse para llevar a cabo la fusión.

El fideicomitente o el comité técnico del fideicomiso, podrá proponer el Convenio de Fusión al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 58 fracción IX y 40 segundo párrafo de la Ley de Entidades Paraestatales).

Se celebra el convenio modificatorio del fideicomiso por el cual se fusiona y se fijan los términos y condiciones en que se llevará a cabo la fusión.

De conformidad con lo que establezca el instrumento que ordene la desincorporación y el convenio por el que se formalice, en el

procedimiento deben intervenir:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. ( artículos 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

- La Dependencia Coordinadora de Sector (artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

- El Comité Técnico del Fideicomiso ( artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y 58 fracción IX con 40 segundo párrafo de la Ley Federal de Entidades Paraestatales), y

- El Director, Gerente general o Delegado Fiduciario especial.

d).- Fideicomisos públicos. Transferencia.

En el artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1974, se establece que las propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para transferir Entidades Paraestatales a los Estados y Municipios se basarán en el dictámen que al efecto emita la Comisión Intersecretarial de

Gasto-Financiamiento. La autorización correspondiente podrá ser un decreto, acuerdo presidencial o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la naturaleza del instrumento por el cual se haya constituido el fideicomiso

En primer término se propone al Ejecutivo la transferencia del fideicomiso a un Estado o Municipio, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector (artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

El Ejecutivo Federal por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza la transferencia y se determinan los lineamientos con forme a los cuales debe procederse en particular.

La transferencia del fideicomiso se formaliza mediante Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal correspondiente (artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación).

e).- Fideicomisos Públicos. Disolución y Liquidación, Extinción.

Es necesario precisar que, si bien el artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se refiere a la

disolución de los fideicomisos, en realidad se trata de su extinción, ya que el término disolución implican necesariamente una entidad estructurada de manera societaria, lo cual no se da en la figura del fideicomiso.

La autorización para el proceso de desincorporación por extinción de un fideicomiso se solicita al Ejecutivo Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector y atendiendo al dictámen de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento.

El Ejecutivo Federal por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite la autorización para proceder a la extinción.

Una vez autorizada la desincorporación del fideicomiso mediante extinción, se celebrará el convenio de extinción en los términos establecidos en el propio instrumento que la ordenó, el cual deberá contener los lineamientos generales conforme a los cuales habrá de llevarse a cabo el proceso, mismo que tendrá que fijar la forma y término del procedimiento.

Los lineamientos específicos para la extinción los dictará el fideicomitente o el Comité Técnico si éste posee tal atribución (artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Salvo estipulación en contrario corresponderá a los Delegados Fiduciarios Especiales, Directores o Gerentes Generales llevar a cabo los actos tendientes a la extinción.

La extinción del fideicomiso se formalizará mediante un convenio (artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Extinguido el fideicomiso, los bienes destinados a él que permanezcan en poder de la institución fiduciaria, deberán ser devueltos al fideicomitente (artículo 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Para que surta efecto la devolución de los bienes que haga la institución fiduciaria al fideicomitente, tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, la institución fiduciaria deberá asentarlo en el documento constitutivo de fideicomiso. Esta declaración se inscribirá en el Registro de la Propiedad en que hubiera sido inscrito el fideicomiso (artículo 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Extinguido el fideicomiso, se enterará en la Tesorería de la Federación la cuota de liquidación del haber que le corresponda al Gobierno Federal, por parte del Delegado Fiduciario Especial, Director o Gerente (artículo 78, último párrafo de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

Con cargo a los ingresos que obtenga como consecuencia de la liquidación o extinción de la entidad paraestatal, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará erogaciones adicionales, que se aplicarán a programas y proyectos prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal.

En este procedimiento podrán intervenir:

-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada;

-La Dependencia Coordinadora de Sector;

-El Comité Técnico del Fideicomiso; y

-El Director, Gerente General o Delegado Fiduciario Especial.

f).- Empresas de participación estatal mayoritaria. Enajenación de la participación estatal.

En virtud de que este inciso contiene el proceso central de este trabajo, se expondrá con detenimiento en el Capítulo III.

g) Empresas de participación estatal mayoritaria.

fusión.

El instrumento por el cual se ordena su desincorporación por fusión, que puede ser un decreto o acuerdo presidencial o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según sea el instrumento por el cual se haya constituido la empresa se fundamentará en el artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en el 40 de el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994.

De acuerdo con los artículos citados, las propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fusionar una empresa deberán basarse en el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, oyendo la opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector.

El Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite la autorización para proceder a la fusión.

De acuerdo al artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la fusión de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o a las disposiciones establecidas en sus estatutos y en la legislación correspondiente.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, pueden ser sociedades anónimas, sociedades nacionales de crédito, asociaciones o sociedades civiles, etc., y para su fusión se deberá observar lo dispuesto en sus estatutos y en la Legislación específica que rija cada tipo de sociedad.

Puesto que la mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria, están constituidas como sociedades mercantiles explicaremos el procedimiento de su fusión basándonos en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Después de la autorización del Ejecutivo Federal, la fusión de varias sociedades deberá ser acordada por cada una de ellas en la forma y términos que correspondan según su naturaleza. En el caso de las sociedades anónimas, su fusión con otra empresa debe ser acordada en asamblea extraordinaria (artículos 182 fracción VII y 222 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

Los acuerdos sobre fusión se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y se publicarán en el Periódico Oficial del domicilio de la sociedad que se vaya a fusionar (artículo 223 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

Cada sociedad deberá publicar su balance.

La sociedad que deje de existir deberá publicar el sistema

establecido para la extinción de su pasivo.

La fusión no podrá tener efecto sino tres meses después de haberse efectuado la inscripción de los acuerdos de fusión en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículo 224 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

La fusión tendrá efecto en el momento de la inscripción, si se pactare el pago de todas las deudas de las sociedades que hayan de fusionarse, si se depositare su importe en una institución de crédito, o constare el consentimiento de todos los acreedores (artículo 225 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

La sociedad que subsista o la que resulte de la fusión, tomará a su cargo los derechos y obligaciones de las sociedades extinguidas.

Cuando de la fusión surja una nueva sociedad, su constitución se sujetará a los principios que rigen la constitución de la sociedad a cuyo género haya de pertenecer (artículo 226 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

En lo que no se oponga a lo anterior y de conformidad con las normas que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dependencia Coordinadora de Sector, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deberá efectuarse la fusión, debiendo proteger adecuadamente en todo momento los intereses del público y de los

accionistas, así como los derechos laborales de los trabajadores de la empresa (artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

h).- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Disolución y Liquidación.

El instrumento por el cual se ordene su desincorporación por disolución y liquidación, que puede ser un decreto o acuerdo presidencial o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según sea el instrumento por el cual se haya constituido la empresa, se fundamentará en los artículos 32 y 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994.

Estos artículos manifiestan que, cuando una empresa no cumpla con el objeto para el que fue creada 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 a la Dependencia Coordinadora de Sector que corresponda y previo dictámen de la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución y liquidación.

El Ejecutivo Federal por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da la autorización para proceder a la disolución y liquidación.

En la ejecución, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en sus estatutos y en la legislación correspondiente.

Para efectos de este inciso tomaremos el concepto de empresa de participación mayoritaria que no ofrece el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abarca a:

- Las sociedades nacionales de crédito;
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y a las instituciones de seguros y fianzas, en las que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

‡ Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social.

‡ Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.

‡ Que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o bien

designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades de velar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las sociedades y asociaciones civiles en 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.

En consecuencia las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, pueden ser sociedades anónimas, sociedades nacionales de crédito, Asociaciones o sociedades civiles, etc., y para su disolución y liquidación se deberá observar lo dispuesto en sus estatutos y en la legislación específica que rija cada tipo de sociedad.

Fuente que la gran mayoría de estas empresas están constituidas como empresas mercantiles, expondremos el procedimiento de su disolución y liquidación en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El artículo 6, fracciones XII y XIII, establece que la escritura constitutiva de una sociedad deberá prever los casos en que la sociedad haya de disolverse, las bases para efectuar su liquidación y el modo en que habrán de elegirse los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

En su artículo 8 la Ley General de Sociedades Mercantiles, dispone que, en caso de que en la escritura de la sociedad se omitan esos requisitos, se aplicarán las disposiciones relativas de ese mismo ordenamiento. El artículo 240 de esta ley señala que las liquidaciones de las sociedades se practicarán de acuerdo a:

- Las estipulaciones contenidas en el contrato social;
- Las resoluciones que tomen los socios al acordar o reconocer la disolución;
- A falta de dichas estipulaciones, la liquidación se llevará a cabo conforme a lo establecido en el capítulo XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Una vez que el Ejecutivo Federal ha autorizado la desincorporación de la sociedad por disolución y liquidación, se procederá conforme a lo establecido en los estatutos de la empresa o en la resolución que tomen los socios al acordar o reconocer la liquidación. Además se observará los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la forma y términos que, en su caso, establezca la Dependencia Coordinadora de Sector.

En caso de que el procedimiento para la disolución y liquidación de la empresa no esté previsto en sus estatutos ni haya sido establecido por los socios al acordar la disolución, se estará a lo siguiente:

- La liquidación estará a cargo de uno o más liquidadores quienes serán los representantes legales de la sociedad. En

este último caso deberán obrar conjuntamente.

- A falta de disposición en el contrato social, lo liquidadores serán nombrados por los socios.

- Los liquidadores serán nombrados en el mismo acto en que se acuerde o reconozca la disolución.

- Si no se nombran liquidadores en los términos anteriores lo hará la autoridad judicial en vía sumaria a petición de cualquier socio.

- Nombrados los liquidadores, los administradores les entregarán todos los bienes, libros, y documentos de la sociedad para lo cual se levantará un inventario de activo y pasivo sociales.

- Salvo lo dispuesto en el acuerdo de los socios o en el contrato social los liquidadores tendrán las siguientes facultades:

1 Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución;

2 Cobrar lo que se deba a la sociedad y pagar lo que ella deba;

3 Vender los bienes de la sociedad;

4 Liquidar a cada socio su haber social;

5 Practicar el balance final de la liquidación, que deberá someterse a la discusión y aprobación de los socios, en la forma en que corresponda según la naturaleza de la sociedad. El balance final, una vez aprobado se depositará en el Registro Público del Comercio.

- Se obtendrá en el Registro Público del Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida

la liquidación.

- En la liquidación de sociedades en nombre colectivo, en comandita simple o de responsabilidad limitada, una vez pagadas las deudas sociales, la distribución del remanente entre los socios, si no hubiere estipulaciones expresas, se sujetará a las reglas del artículo 246 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

- En la liquidación de sociedades anónimas y en comandita por acciones, los liquidadores procederán a distribuir el remanente entre los socios, con sujeción a lo siguiente:

‡ En el balance final se indicará la parte que corresponda a cada socio en el haber social;

‡ El balance se publicará por tres veces, de diez en diez días, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad. El balance, así como los libros y papeles de la sociedad, quedarán por igual término a disposición de los accionistas quienes gozarán de un plazo de quince días, a partir de la última publicación para presentar sus reclamaciones a los liquidadores;

‡ Transcurrido dicho plazo, los liquidadores convocará a una asamblea general de accionistas, para que se apruebe en definitiva el balance, esta asamblea será presidida por uno de los liquidadores.

- Aprobado el balance, los liquidadores procederán a pagar a los accionistas lo que les corresponda, contra la entrega de los títulos de las acciones.

- Las sumas que no fueran cobradas en dos meses y que pertenezcan a los accionistas, se depositarán en una institución de

crédito con la indicación del accionista.

- Los liquidadores mantendrán en depósito durante diez años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad.

En lo que no se oponga a su regulación específica, y de conformidad con las normas que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dependencia Coordinadora de Sector intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deberá efectuarse la disolución, debiendo proteger en todo momento los intereses del público y de los accionistas, así como los derechos laborales de los trabajadores de la empresa.

Una vez liquidada la empresa, se enterará en la Tesorería de la Federación la cuota de la liquidación del haber que corresponda al Gobierno Federal, por parte de los liquidadores.

Con cargo a los ingresos que obtenga como consecuencia de la liquidación de la Entidad Paraestatal, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará erogaciones adicionales que se aplicarán a programas y proyectos estratégicos o prioritarios del Gobierno Federal, con base en el artículo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1974.

i).- Empresas de Participación Estatal  
Mayoritaria. Transferencia.

En el artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1954, se prevé que las propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para transferir empresas de participación estatal mayoritaria a los Estados y Municipios se basarán en los dictámenes que al efecto emita la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, la autorización correspondiente podrá ser un decreto, un acuerdo presidencial o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según sea el instrumento por el cual se haya constituido la empresa.

Ya autorizada la transferencia, se determinarán los lineamientos conforme a los cuales deba procederse, ya sea por el Ejecutivo Federal o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La transferencia de las entidades paraestatales se formaliza mediante Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, en base a los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación.

j).- Sociedades Civiles que, para efectos del articulo 46 de la Ley Organica de la Administracion Publica Federal, se asimilan a empresas de participacion estatal mayoritaria.  
Disolucion y Liquidacion.

El instrumento por el que se ordena la desincorporacion por disolucion y liquidacion, que podra ser un decreto o acuerdo presidencial o una resolucion de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, segun sea el instrumento por el cual se haya constituido la sociedad, se fundamentara en los articulos 32 y 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 40 del Presupuesto de Egresos de la Federacion para 1974.

Los articulos citados proveen que, cuando una entidad no cumpla el objeto para el que fue creada o ya no resulte conveniente conservarla como entidad para estatal desde el punto de vista de la economia nacional o del interes publico, la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, atendiendo a la opinion de la dependencia coordinadora de sector que corresponda y previo dictamen de la Comision Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, propondra al Ejecutivo Federal su disolucion y liquidacion.

Una vez que el Ejecutivo, por si o a traves de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, ha autorizado la disolucion y liquidacion de la sociedad civil, se inicia su ejecucion.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, de la especie sociedad civil, se efectuará conforme a los lineamientos y disposiciones establecidas en sus estatutos y en la legislación correspondiente.

A continuación exponemos el procedimiento de disolución y liquidación de una sociedad civil asimilada a empresa pública, para lo que consideramos las disposiciones aplicables del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

En los términos del artículo 2688 del Código Civil, por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya un especulación comercial.

Para que una sociedad civil sea considerada parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, se dé alguno de los supuestos siguientes:

- Que la mayoría de los socios sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos.

- Que alguna o varias dependencias o entidades se

obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Para la disolución y liquidación de la sociedad civil, se procederá conforme a lo establecido en los estatutos de la sociedad. Además, se observarán los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la forma y términos que, en su caso, establezca la dependencia coordinadora de sector.

Acordada la disolución, la sociedad se pondrá en liquidación.

La disolución de la sociedad no modifica los compromisos contraídos con terceros.

Los compromisos sociales se cubrirán con la venta de los bienes sociales.

Se devolverán los aportes a los socios.

Si hay remanentes, las utilidades se repartirán en la forma convenida en la escritura social.

Si no se estipuló, las utilidades se repartirán proporcionalmente a sus aportes.

Si al liquidarse la sociedad no quedaren bienes suficientes para

cubrir los compromisos sociales y devolver los aportes a los socios, el déficit se considerará pérdida.

Para la distribución de las pérdidas y ganancias de una sociedad, si hubiere socios industriales y/o capitalistas, se procederá conforme a lo dispuesto en los artículos 2732 a 2735 del Código Civil.

La liquidación de la sociedad no deberá exceder del plazo de 6 meses, salvo pacto en contrario.

En todo lo que no se oponga a su regulación específica y del conformidad con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia coordinadora de sector intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deberá efectuarse la disolución, debiendo proteger, en todo momento los intereses del público y de los socios así como los derechos laborales de los trabajadores de la sociedad.

Una vez liquidada la entidad paraestatal, se enterará en la Tesorería de la Federación la cuota de liquidación del haber que corresponda al Gobierno Federal por parte de los socios o liquidadores. (Artículo 78 último párrafo de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

Con cargo a ingresos que se obtengan como consecuencia de la liquidación de la entidad paraestatal, el Ejecutivo Federal, por

conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará erogaciones adicionales, que se aplicarán a programas y proyectos prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal (artículo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974).

k).- Asociaciones Civiles que, para efectos del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se asimilan a empresas de participación estatal mayoritaria. Disolución y Liquidación.

El instrumento por el que se ordena la desincorporación por disolución y liquidación de estas asociaciones civiles, que podrá ser un decreto o acuerdo presidencial o una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según sea el instrumento por virtud del cual se haya constituido la asociación, se fundamentará en los artículos 32 y 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1974.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, de la especie asociación civil, se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en sus estatutos y en la legislación correspondiente.

Describiremos el procedimiento de disolución y liquidación de las asociaciones civiles equiparadas a empresas públicas, para lo cual se consideran las disposiciones aplicables del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación civil.

Para que una asociación civil, sea considerada parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, será necesario que se dé alguno de los supuestos siguientes:

- 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.

- Que alguna o varias dependencias o entidades se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Una vez que el Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda, ha emitido la autorización para la desincorporación por liquidación y disolución, se procederá conforme a lo establecido en los estatutos de la asociación. Además se observarán los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la

forma y términos que, en su caso, establezca la coordinadora de sector.

En caso de que en los estatutos de la asociación no se provea el procedimiento para la disolución y liquidación, se estará a lo que determine la Asamblea General. Por lo general se realiza lo siguiente:

- Venta de los bienes sociales.
- Pago de las deudas sociales.
- Aplicación del remanente, que se empleará para reembolsar las aportaciones a los asociados.
- Si quedare algún sobrante, deberá repartirse entre los asociados en proporción a sus aportaciones, siempre que así lo haya previsto expresamente el estatuto social. De no haber disposición expresa al respecto en el pacto social, deberá entregarse a otra asociación o fundación que tenga un objeto similar al de extinguida.

Con respecto a lo anterior, la asamblea general solo podrá atribuir a los asociados la parte del activo social que equivalga a sus aportaciones.

Las asociaciones de beneficencia se registrarán por las leyes especiales correspondientes.

En lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia coordinadora de sector intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deberá efectuarse la

disolución, debiendo proteger en todo momento los intereses del público y de los asociados, así como los derechos laborales de los trabajadores de la asociación.

Una vez liquidada la entidad, se enterará en la Tesorería de la Federación la cuota de liquidación del haber que corresponde al Gobierno Federal, por parte de los asociados o liquidadores.

Con cargo a los ingresos que obtenga como consecuencia de la liquidación de la entidad paraestatal, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará erogaciones adicionales, que se aplicarán a los programas y proyectos prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal.

Una vez descritos los diversos procedimientos de desincorporación de entidades paraestatales, en el siguiente subcapítulo analizaremos a las autoridades que intervienen en estos procesos.

#### B).- Autoridades que intervienen.

La mayoría de autoridades que intervienen en los diversos procesos de desincorporación de entidades paraestatales son de tipo

administrativo, a excepción de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. En este subcapítulo las analizaremos y mencionaremos su relación con la desincorporación.

a).- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta dependencia fue descendiente directo de la extinta Secretaría de la Presidencia, órgano con facultades de planeación, coordinación y vigilancia, con la responsabilidad de la programación de las inversiones, además de la Secretaría Particular del Presidente de la República.

Hasta antes de su extinción, La Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo, entre sus funciones las contenidas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualmente modificados, eran:

I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

III.- Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

V.- Proyectar y calcular los ingresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y los presupuestos de egresos;

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipio, Instituciones o particulares;

X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en

materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;

XI.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XII.- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanasen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV.- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

XV.- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

XVI.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así

como programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XVII.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVIII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal, y

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

Antes de la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, esta dependencia era la encargada de proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la desincorporación de entidades paraestatales, ya sea por venta, extinción, transferencia, liquidación, o fusión, con base en el citado artículo 73 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los respectivos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, como vimos en el subcapítulo anterior.

b).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo la formulación y ejecución del programa financiero a corto, mediano y largo plazos del Gobierno Federal, a través de funciones como recaudación de impuestos, la asignación de recursos a las dependencias y entidades de la administración, las políticas de contratación de empréstitos, la emisión de moneda, las políticas de crédito público y privado, los estudios de política financiera y fiscal, entre otras.

Según el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes funciones:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; (esta función fue absorbida de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades parastatales considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público federal, la sanidad financiera de la administración pública federal; (además del cambio

de colocación de ésta fracción, se eliminó de ella la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, antiguamente consignada aquí).

III.- Estudiar y formular las proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de la leyes de ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- DEROGADA EL DIEZ DE ENERO DE 1994.

V.- Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar y autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito;

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría; (de esta fracción se eliminaron el estudio y proyección de los efectos de la misma en los ingresos de la federación, así como la evaluación de los resultados conforme a los objetivos de la Ley de Ingresos. También se eliminó la parte referente a la comprobación del cumplimiento de

las obligaciones de los beneficiarios de los estímulos fiscales para los casos en lo que los particulares se benefician sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal).

X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda; (también de esta fracción se eliminó la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto)

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; (en esta fracción se aumenta el concepto de contribución de mejoras y se deja de considerar los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal).

XII.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; (esta función se desempeña ahora por la Secretaría de Hacienda en virtud de que absorbió a la Secretaría de Programación y Presupuesto).

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y presentarlos junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República (al igual que en la fracción anterior esta función fue absorbida por la Secretaría de Hacienda).

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; (esta función también fue absorbida de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos, (antigua función de la Secretaría de Programación y Presupuesto);

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como nombrar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, (esta función también era desarrollada por la Secretaría de Programación y Presupuesto);

XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación (también era

función de la Secretaría de Programación y Presupuesto);

XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la Administración Pública Federal, (estas atribuciones también pertenecían a la Secretaría de Programación y Presupuesto).

XXII.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal; (esta nueva función consideramos que le fue otorgada a la Secretaría de Hacienda, por la relación directa que hay entre las modificaciones en las dependencias y el gasto público, como la creación de nuevos puestos y los sueldos que eso representa y como la instalación de nueva infraestructura);

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional; así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, (tareas que anteriormente desarrollaba la Secretaría de Programación).

XXV.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

c).- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta entidad, creada el 23 de Diciembre de 1982, tiene como encargo, el planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y para actuar como el máximo inspector en el proceso del ejercicio del Gasto Público Federal.

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es...una dependencia del Ejecutivo Federal, es decir, un órgano administrativo, que lleva a cabo funciones de control administrativo de la gestión pública que se materializa en un continuo de actos formales y materialmente administrativos. Constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que se realiza durante el ejercicio del presupuesto, esto es, previamente, a priori o ex ante, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentran directa y exclusivamente restringido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal."<sup>10</sup>

Sus funciones están contenidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y son:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal; y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

<sup>10</sup> LANE GARDENAS, JOSE TRINIDAD. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS. P. G. R. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 1966. MEXICO.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los Organos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV.- 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 control.

V.- Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de Planeación, Presupuestación, Ingresos, Financiamiento, Inversión, Deuda, Patrimonio y Fondos y valores.

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre esas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

VII.- Realizar por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora de 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:

VIII.- Inspeccionar y Vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de Sistemas de registro y contabilidad, Contratación y remuneraciones de personal, Contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, Almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX.- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control que en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar para el mejor desarrollo del Sistema de Control y evaluación gubernamentales, Delegados de la Propia Secretaría ante las Dependencias y Organos Desconcentrados de las Administración Pública Federal Descentralizada, y Comisarios en los Organos de Gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración

**Pública Paraestatal.**

XII.- Opinar previamente sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la renoción de los titulares de las Áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría!

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos Organos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades!

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas!

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo a las disposiciones aplicables.

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos

de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los Servidores Públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, presentar denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona Federal Marítimo Terrestre, Terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas Federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho el uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con Estados y Municipio, o bien con los

particulares y con otros países!

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad!

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso representar el interés de la Federación! así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ellos!

XXIV.- Llevar el registro Público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente y!

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte, el reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atribuye a su titular las siguientes funciones!

- Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hubieren sido objeto de fiscalización.

- Fijar las bases y términos en que deberá efectuarse la coordinación de la Secretaría de la Contraloría con la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos de establecer los procedimientos requeridos por ambos órganos para el cumplimiento de

sus respectivas responsabilidades.

A la Dirección General Jurídica la faculta para:

- Representar legalmente al Secretario de la Contraloría en los casos en que se requiera su intervención judicialmente.

- Formular y revisar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de la competencia de la Secretaría de la Contraloría.

- Asesorar jurídicamente a la Secretaría de la Contraloría, actuar como órgano de consulta y fijar, sistematizar, y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la misma.

- Instruir los recursos administrativos que le corresponde resolver a la Secretaría de la Contraloría de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público y otros ordenamientos vigentes.

- Proponer la declaratoria que corresponde hacer a la Secretaría de la Contraloría en los términos del artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y presentar, previo acuerdo del funcionario que determine el Secretario, las denuncias o querrelas que deban hacerse al Ministerio Público Federal, al Congreso de la Unión o a las Dependencias respectivas de la Administración Pública Federal, a propósito de los hechos delictuosos en los que la Nación resulte ofendida en juicios penales y políticos, así como en los correspondientes procedimientos

administrativos.

- Instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos, así como actuar en los juicios en que la Secretaría de la Contraloría sea parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas.

- Llevar la coordinación que fuere necesaria con la Procuraduría General de la República para la investigación de los delitos de orden federal que se detectaren en las acciones operativas de la Secretaría de la Contraloría, coadyuvando en representación de la misma en los procedimientos penales, políticos y administrativos correspondientes.

A la Dirección General de Control se le confieren las siguientes facultades:

- Comprobar la observancia de las normas, políticas, procedimientos y programas que regulen el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal expedidos por la Secretaría de la Contraloría. Inspeccionar y vigilar que los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

- Turnar los expedientes relativos a las

inspecciones y auditorías que hubiere practicado si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas en los casos de su competencia.

A la Dirección General de Auditorías Externas se faculta para:

- Analizar el contenido de los informes derivados de las auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal y de acuerdo con los resultados, proponer a la Autoridad a quien corresponda las acciones y medidas correctivas que sean pertinentes.

- Turnar los expediente relativos a las investigaciones y auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de acuerdo con los resultados, proponer a la autoridad a quien corresponda las acciones y medidas correctivas que sean pertinentes.

- Turnar los expediente relativos a las inspecciones y auditorías que hubiere practicado si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades a los servidores públicos, a las contralorías internas de la Administración Pública Federal y al Coordinador Sectorial de las entidades respectivas en los casos de su competencia o a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando competa a la Secretaría de la Contraloría, para la imposición de las sanciones o de las denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

La Dirección General de Auditoría Gubernamental tiene facultades para:

- Comprobar, mediante revisiones o inspecciones, directas y selectivas el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

- Turnar los expediente relativos a las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, si de las mismas se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos.

- Efectuar revisiones directas y selectivas tendientes a:

‡ Verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten sus actos a las disposiciones legales aplicables en el despacho de los asuntos de sus respectivas competencias.

‡ Comprobar la razonabilidad de la información financiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

‡ Proponer las opciones que fueren necesarias para el mejoramiento de la eficiencia y logro de sus objetivos en las operaciones de las propias dependencias y entidades, y:

‡ Verificar que las operaciones de las mismas

dependencias y entidades, sean congruentes con los procesos aprobados, de programación, planeación y presupuestación.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es el Órgano Supremo de carácter administrativo para normar e instrumentar la vigilancia en la operación de la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Más adelante expondremos la escasa intervención que tiene en la desincorporación por vía de la venta de Empresas Públicas.

d).- Comisión Intersecretarial de Gasto -  
Financiamiento.

El origen de esta comisión se encuentra en el "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de Gasto Público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Agosto de 1979. Su última modificación se llevó a cabo el 1 de Julio de 1993.

La Comisión se integra por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y

**Previsión Social.**

También se conforma por dos subsecretarios de Hacienda y Crédito Público y uno de los restantes que, de acuerdo a sus competencias, intervengan en las funciones atribuidas a la Comisión.

Intervienen también el Director General y un Director General Adjunto del Banco de México, con carácter de invitados permanentes.

Con respecto a la Presidencia de la Comisión la desempeñan alternativamente el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en periodos que ellos mismos designarán.

La Comisión Intorsecretarial de Gasto - Financiamiento tiene como objeto la atención de asuntos en materia de Gasto Público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para tal efecto la Comisión tiene las siguientes funciones:

I.- Cuidar que las decisión que se tomen en materia de Gasto Público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la Planeación Nacional del Desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar la compatibilidad;

II.- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias

para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades de Plan Nacional de Desarrollo:

III.- Analizar la incidencia del Gasto Público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas extratécnicas cuya problemática demande atención prioritaria:

IV.- Proponer un calendario de ingresos y gastos para prever las necesidades de Financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debida cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el presupuesto de egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la Federación y del Financiamiento del Sector Público Federal:

V.- Analizar el comportamiento del Gasto Público, de su financiamiento, para detectar las desviaciones respecto a lo programado y sugerir las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen, y en los casos que se considere convenientes recomendar los ajustes a los programas anuales de Gasto - Financiamiento de la Administración Pública Federal:

VI.- Examinar la situación financiera de las Empresas y Organismos Públicos más importantes, y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes:

VII.- Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la

Contraloría y Desarrollo Administrativo, que permitan conocer con la oportunidad y confiabilidad el ejercicio del Gastos Público y su financiamiento;

VIII.- Operar a través del Comité Técnico de Información, el Sistema Integral de Información de Ingresos y Gastos Públicos. A tal efecto, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Banco de México, establecerán en el seno de la Comisión, las normas y lineamientos relativos a la organización y funcionamiento que requiera dicho Sistema.

Las dependencias mencionadas, conjuntamente con la Dependencia Coordinadora de Sector que corresponda a cada caso, y el Banco de México, por conducto del Comité Técnico de Información, harán compatibles los requerimiento de información que deban cumplir las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para el cabal cumplimiento de los objetivos del Sistema;

IX.- Formular su reglamento interior, y;

X.- Las demás que le sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

La Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento contará con un Secretario Técnico designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dicho Secretario Técnico, es el responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la Comisión y de realizar el desempeño de las funciones de la misma.

Para tal efecto el Secretario Técnico puede auxiliarse por personal técnico-administrativo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con respecto al Comité Técnico de Información, mencionado en el punto VIII, es un Órgano Auxiliar de la Comisión, con objeto de operar en Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Público, para hacer compatibles los requerimientos de información que deban rendir las dependencias e intermediarios financieros, así como las Entidades Paraestatales conforme a su legislación específica, y vigilar la operación del sistema mediante el seguimiento del mismo.

La Comisión debe actuar durante todo el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, considerándose como una instancia de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de asesoría al Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en estos aspectos.

En resumen, las funciones y actividades de este importante mecanismo de coordinación son básicamente de asesoría y de preparación de las decisiones institucionales que correspondan a ambas Secretarías de Estado en materia de orientación y apoyo global para la Administración Pública Federal en su conjunto.

e).- Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

"La Contaduría Mayor de Hacienda es un Órgano Técnico encargada de llevar a cabo funciones de control legislativo, que se materializan en la revisión y glosa de la cuenta anual del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, la cual constituye, materialmente, un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo, o sea, un decreto de la Cámara de Diputados. Entrañan sus funciones un control externo de la Administración Pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que no depende de ella y que a posteriori o ex post, verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que ya ha concluido, así como el cumplimiento de los programas y subprogramas, con la particularidad de que sus acciones se extienden más allá de la Administración Pública en tanto que trascienden también a los poderes Legislativo y Judicial."<sup>66</sup>

La H. Cámara de Diputados está facultada para realizar la revisión de la Cuenta Pública, según lo establece la Constitución Política en su artículo 74 fracción IV, con objeto de conocer no solo los resultados de la gestión financiera, sino e comprobar si la misma se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y se cumplieron los objetivos contenidos en los programas.

<sup>66</sup>LANE CARDENAS, JOSE TRINIDAD. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS. F. C. E. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 1966. MEXICO. PP. 945 Y 946.

Para tal efecto la Contaduría Mayor de Hacienda tiene las siguientes atribuciones:

I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público Federal, contenidas en la Cuenta Pública:

-Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

- Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

II.- Elaborar y rendir:

- A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo, dentro de los 10 primeros días de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la

del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

\* Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

\* Los resultados de la gestión financiera;

\* La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás Leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal;

\* El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

\* El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operaciones e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones y conceptos similares, y;

\* El análisis de las desviaciones presupuestales.

- A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá además el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas anteriormente.

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas, a los particulares, cualquiera que sean los fines de sus destinos, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de sus objetivos y metas de sus programas y subprogramas aprobados, y en general, realizar las investigaciones realizadas para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI.- Solicitar a los auditores externos de las

entidades copia de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones en su caso, que se estimen pertinentes.

VII.- Establecer coordinación en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, y las normas de auditorías gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios y de ingreso y del gasto públicos.

VIII.- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

IX.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

X.- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano Técnico, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, realiza los trabajos de revisión de la cuenta pública mediante la aplicación de técnicas de auditoría, expedición de instructivos y normas de control

interno e investigaciones documentales y de operación; revisión que presenta a la Cámara de Diputados en dos informes, el previo y el de resultados.

El Informe Previo, debe contener opinión fundada acerca de los siguientes puntos:

- Observancia de los principios de contabilidad aplicables a la presentación de la cuenta.
- Resultados de la gestión financiera.
- Adhesión a los criterios señalados en el presupuesto de egresos y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.
- Cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas aprobados.
- Análisis de los subsidios y transferencias al sector paraestatal.
- Análisis de desviaciones presupuestales.

Con base en lo anterior la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, elabora un dictámen sobre la cuenta pública, en el que adiciona el juicio derivado del análisis e interpretaciones de los puntos anteriormente citados.

La aprobación del dictámen no acaba con la responsabilidad de los encargados de las empresas públicas, y se producen recomendaciones sobre medidas de control, así como el acopio de mayor información para investigaciones más detalladas.

Los Resultados de tales investigaciones se reportan a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, mediante la presentación del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, disponiéndose que si del examen que la Cámara de Diputados realice, aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas el Presupuesto, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

Con respecto al Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda se le confieren al Contador Mayor de Hacienda las siguientes funciones:

-Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deben sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, mismas que se actualizarán de acuerdo con lo avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan.

-Formular los pliegos de observaciones que procedan.

Promover ante las autoridades competentes: El fincamiento de responsabilidades; El cobro de las cantidades no recibidas por la Hacienda Pública Federal; El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal y La ejecución de los actos, convenios y contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

A la Dirección General de Auditoría le atribuyen:

- Proponer y elaborar para su aprobación superior la política y los programas mínimos a que deberán sujetarse la auditoría y verificación que se practiquen a las entidades sujetas a vigilancia por parte de la Contaduría, ejerciendo funciones de Contraloría.

- Proponer y establecer previa aprobación superior, los sistemas y procedimientos a que deberán sujetarse la fiscalización de los subsidios y la revisión documental justificativa y comprobatoria de las operaciones que afecten al ingreso y al gasto público.

- Elaborar para su aprobación superior, los informes previo y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, que deberá rendirse en los términos y plazos de ley.

- Programar las visitas, inspecciones y auditorías, solicitud de informes, revisión de libro y documentos, tendientes a comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado conforme a las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

- Programar las visitas, auditorías, solicitud de informes, revisión de libros y documentos y la inspección de obras, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

- Proponer al Contador Mayor que se soliciten las

copias de los informes o dictámenes de las auditorías practicadas por los auditores internos de las entidades, así como las aclaraciones que resulten pertinentes.

- Establecer coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, y las normas de auditoría gubernamental y de archivo contable, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

- Someter al acuerdo del Contador Mayor las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

- Recabar, reunir y presentar al Contador Mayor la documentación necesaria para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

- Someter al acuerdo del Contador Mayor las recomendaciones que antes se hacían a la Secretaría de Programación y Presupuesto y que actualmente corresponde hacer a la Secretaría de la Contraloría, tendientes a uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable.

- Elaborar los pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión documental justificativa y comprobatoria de las operaciones que afecten al ingreso y al gasto público.

A la Dirección General Jurídica y Consultiva se le atribuye:

- Elaborar los informes previos y justificados que deben rendir el Contador Mayor, cuando proceda, y los demás funcionarios que sean señalados como autoridades responsables; o intervenir cuando la Contaduría tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de Amparo, así como formular, en general, todas las promociones que a dichos juicios se refieren.

- Denunciar al Ministerio Público Federal los hechos que puedan constituir delitos oficiales cometidos por quienes prestan sus servicios en la Contaduría o en las entidades sujetas a la vigilancia de ésta, allegándose los elementos probatorios del caso, así como denunciar ante el propio Ministerio Público los hechos delictuosos de que tenga conocimiento dicha Contaduría.

Para finalizar este capítulo consideramos adecuado citar los comentarios de José Trinidad Lanz Cárdenas, respecto a la relación entre la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda, en virtud de su íntima relación con el tema central de este trabajo:

"I.- La Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones, la primera, a las entidades ennumeradas en el artículo segundo de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y la segunda, a las dependencias y entidades que según su ley orgánica conforman a la

Administración Pública Federal; pero con la marcada salvedad de que la Contaduría revisa a posteriori la cuenta pública del ejercicio anterior al año corriente, en tanto que la Contraloría ejerce primordialmente un control preventivo, a priori o ex ante, con la mira de impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

II.- Ambos órganos han sido creados por su respectiva ley, dependiendo la Contaduría del Poder Legislativo y la Contraloría del Poder Ejecutivo de la Unión; con obligación de rendir información anualmente, la una a la Cámara de Diputados por conducto de la comisión de vigilancia, y la otra directamente al titular del Ejecutivo, así como al Congreso de la Unión en cumplimiento de lo prevenido en el primer párrafo del artículo 93 Constitucional.

III.- Cabe destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con facultades para revisar y evaluar las operaciones de la Secretaría de la Contraloría, no así ésta las de la Contaduría.

IV.- La coordinación de las dos instituciones es mutua y recíproca, prevista como tal por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

V.- En cuanto al fincamiento de responsabilidades, la Contaduría únicamente establece observaciones derivadas de los resultados de la auditoría y que, a su juicio, no estén debidamente soportadas o justificadas, turnando tales irregularidades a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones que procedan. Por su

parte, la Contraloría constituye directamente las responsabilidades administrativas resultantes de las revisiones y evaluaciones efectuadas, aplicando las sanciones que correspondan y, en su caso, formulando las denuncias ante el Ministerio Público.

VI.- Facultad exclusiva de la Contraloría es el control directo de las responsabilidades de los Servidores Públicos, atribución no contemplada en absoluto para la Contaduría".<sup>42</sup>

<sup>42</sup> LANE CARDENAS, JOSE TRINIDAD. LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS, P. C. E. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 1960. MEXICO. PP. 542 Y 543.

### CAPITULO III. MARCO JURIDICO

#### 1.- LEGISLACION CORRESPONDIENTE.

##### a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El sustento jurídico de la desincorporación de entidades paraestatales por el proceso de venta, que analizaremos más adelante, parte en primer lugar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el artículo 25 Constitucional nos expone lo siguiente: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca a la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del

crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo 4o. de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Así mismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social: de los

ejidos, organizaciones de los trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

La rectoría del Estado comprende la supremacía de decisión sobre los asuntos relativos al desarrollo nacional. La esencia del artículo 25 es poner en primer plano a la sociedad representada por el Estado y poner sus fines sobre cualquier elemento del mismo.

Las actividades que derivan directamente del papel de rector del desarrollo nacional son la de planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo económico nacional.

Al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. Con esto se estableció constitucionalmente el basamento para el régimen de economía mixta, que es necesario para el desarrollo de la nación.

En el quinto párrafo de este artículo se vislumbra la posibilidad de dejar de intervenir en determinados aspectos de la

producción y por lo tanto de deshacerse de determinadas empresas públicas.

El artículo 26 Constitucional también tiene injerencia en nuestro tema, ya que nos dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social, y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión

tendrá la intervención que señale la ley".

A través de esta disposición se eleva a rango Constitucional uno de los instrumentos indispensables para las sociedades modernas como es la planeación, mediante la cual se define las metas que se pretenden lograr, las formulas para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

Con respecto a la creación de un Plan Nacional de Desarrollo, cabe señalar que la Ley de Planeación, a través de la cual se reglamenta este artículo 26 Constitucional, establece los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y contiene los criterios que han servido de base para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos. La propia ley determina los órganos responsables del proceso de planeación y sienta las bases para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, su participación en la planeación.

Por lo que respecta a nuestro tema, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su punto 5.3.9. Modernización de la Empresa Pública, nos dice: "La desincorporación y redimensionamiento de entidades, a demás de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos público 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..."

El artículo 28 Constitucional nos dice que: "En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como alza en los precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará

su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiera este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; 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.

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.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen Monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará

a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la

producción de sus obras, y los que para uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

Este artículo Constitucional es de especial trascendencia, ya que, por una parte introduce el término áreas estratégicas para calificar las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, y por la otra, actualiza y delimita con precisión el ámbito que conforman dichas áreas, con lo que se identifican de manera eficaz las funciones propias de la soberanía económica, los servicios a cargo del Estado y la explotación de bienes del dominio directo, que por su significado social y nacional deben atenderse con base en el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado.

Al respecto nos parece conveniente citar los comentarios de Eduardo Andrade S., que nos define a las áreas estratégicas como:

" Las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos, y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia. En este caso se prevé que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias. El precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al Gobierno Federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, si se admitieran formas de administración que desplazaran el proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno".<sup>59</sup>

Con respecto a la áreas prioritarias nos dice que son actividades que "de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo

<sup>59</sup> ANDRADE BANCHEZ, EDUARDO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. COLECCION POPULAR CIUDAD DE MEXICO SERIE TENTOS JURIDICOS. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS U. N. A. M. Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1990. MEXICO. PAG. 107 Y 108.

económico o para salvaguardar la soberanía, pero si pueden contituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público".<sup>54</sup>

Por último, este artículo fundamenta la existencia de las instituciones, organismos y empresas indispensables al Estado para realizar con eficacia las actividades estratégicas y prioritarias que demandan la soberanía nacional y el interés público. Sin embargo deja entrever la posibilidad de deshacerse de las empresas que no sean convenientes para la situación que guarde el país.

b).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Una vez delimitado el ámbito constitucional, analizaremos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual respecto a nuestro tema, nos ofrece la definición de empresa de participación estatal mayoritaria, la de organismos descentralizados y la de fideicomisos públicos, mismos que ya hemos comentado, así como la determinación de que las relaciones entre los entes paraestatales y el Ejecutivo se lleven a cabo a través de la Secretaría de Hacienda y

<sup>54</sup> IDEM.

Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice: " Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector".

Uno de los aspectos que controlan estas Secretarías es el de la enajenación de las entidades paraestatales, como veremos adelante.

c).- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Como ya habíamos comentado, sólo las empresas de participación estatal mayoritaria son susceptibles de someterse a enajenación, lo cual también establece el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que nos dice: "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 (la atención de áreas prioritarias o

estratégicas, en los términos del artículo 28 Constitucional) 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 ésta ley.

En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal".

Es en este artículo se menciona de manera específica la enajenación de entidades paraestatales, así como el derecho de preferencia de los trabajadores.

El artículo 68 de la misma ley nos indica el procedimientos de venta de acciones pertenecientes al Estado: "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las

sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Para ahondar en lo anterior consultaremos en lo establecido en el Reglamento de esta ley.

d).- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El artículo 12 del Reglamento nos especifica el proceso de enajenación de la participación estatal de las empresas públicas: "Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad nacional de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados

financieros dictaminados por el auditor, designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta".

Respecto a lo anterior, la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento, autoridad que ya expusimos, emitió los lineamientos que reglamentan el contenido de este artículo y que a continuación exponemos.

e).-Procedimientos para la enajenación a título oneroso en favor de los sectores social o privado de las acciones o derechos que tienen suscritos en el capital social el Gobierno Federal, sus dependencias y otras entidades paraestatales, en empresas que no fueron estratégicas o prioritarias. (PETQCSGF)

Estos procedimientos detallan la enajenación de empresas públicas, se divide en los puntos que describimos en seguida:<sup>55</sup>

1º.- Emisión del instrumento que autoriza la desincorporación, por enajenación, de la participación estatal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

<sup>55</sup> CITADOS EN EL INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA FEDERAL Y DE LA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1988. COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS VOLUMEN IV. 1989. MÉXICO. PP. 2408 A 2408.

2°.- Designación de la sociedad nacional de crédito responsable del avalúo y enajenación de la participación estatal; coordinación, supervisión y ejecución de los actos para consumir la ejecución, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

3°, 4° y 5°.- Entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del perfil de la entidad, así como los criterios conforme a los cuales habrá de efectuarse la venta de acuerdo con las políticas sectoriales.

6° y 7°.- Obtención de información de la empresa sujeta a venta.

8°.- En el caso de entidades sujetas a proceso de enajenación que sean coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ejercerse el Acuerdo Interinstitucional suscrito el 25 de agosto de 1986, para el establecimiento de un mandato fiduciario que permita apoyar el proceso de enajenación y, en su caso, al amparo de ese mismo acuerdo, se designará un Consejero Delegado Ejecutivo para los fines consiguientes.

9°.- Evaluación técnico-financiero de la empresa y definición de la estrategia de venta.

10°.- Presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación, de la evaluación técnico-financiera y la estrategia de venta que se propone.

11° y 12°.- Se respeta el derecho del tanto o de preferencia antes de considerar una oferta pública.

13°.- Homologación de las ofertas de compra recibidas

después de propalada la venta.

14°.- Salvo en los casos en que se haya ejercido el derecho de preferencia o de ofertas públicas mediante el mercado de valores y de conformidad con la ley correspondiente, en los demás casos de deberá recibir por lo menos dos ofertas.

15°.- Se recomiendan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las condiciones en que puede llevarse a cabo la operación, el posible adquirente, el precio de venta y las condiciones de la misma.

16°.- Se comunican la autorización de la venta y las condiciones en que se formalizará la operación, cuando las ofertas recibidas sean superiores al precio mínimo que haya determinado la sociedad nacional de crédito.

17°.- Cuando las ofertas sean inferiores al precio mínimo establecido, el caso de presentará a la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento.

18°.- Los recursos obtenidos por la venta deberán enterarse a la Tesorería de la Federación de conformidad con los lineamientos acordados por la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento.

19°.- La documentación e información relacionada con el finiquito y el proceso, se enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto (función ahora cubierta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), para que desincorpore a la entidad de la Administración Pública Federal, y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

20°.- Se informa a la H.Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos que hayan servido de fundamento a los procesos

de desincorporación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento los casos que no estén previstos en los lineamientos y afecten substancialmente el procedimiento de venta.

La aplicación concreta de los PETOCSGF la analizaremos en el subcapítulo siguiente.

Además en este proceso se involucra el Presupuesto de Egresos.

f).- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994.

El artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación nos indica lo siguiente: "Para la desincorporación de entidades paraestatales creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión se requerirá autorización previa del mismo.

En los términos de los artículos 15, 16, y 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 5o. de su Reglamento, así como los respectivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Ejecutivo podrá proceder a la desincorporación de

entidades paraestatales, comprendidas en este Decreto, sujetándose a las siguientes bases:

a).- Las propuestas que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para disolver , liquidar, extinguir, escindir, transferir a los Estados y Municipios, enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales, se basará en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, los cuales deberán considerar el efecto social y productivo de estas medidas incorporando los puntos de vista de los sectores interesados, y

b).- Enviar previamente informe escrito a la Cámara de Diputados, de las razones y criterios específicos para llevar a cabo el ejercicio de estas atribuciones.

La Cámara de Diputados, vía la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, analizará la información a que se refiere el inciso b) anterior y en su caso dará su opinión".

Por último, hay una referencia al proceso de privatización en la Ley siguiente:

g).- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Para relacionar el artículo 8 de esta ley con nuestro tema, deberemos interpretarlo a contrario sensu; este artículo dice: "El Ejecutivo Federal autorizará, por conducto de la secretaria de Programación y Presupuesto, (Función que actualmente desempeña la Secretaría de hacienda y Crédito Público) la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de estos".

De lo anterior se infiere la facultad del Ejecutivo para dejar de participar en empresas, sociedades y asociaciones al extinguirlas, disainuir su capital o patrimonio o vendiendo todo o parte de estos.

En el siguiente subcapítulo analizaremos con detalle el proceso de enajenación de empresas públicas y la intervención que las diversas autoridades tienen de ellas.

## 2.- ESTRUCTURA DEL PROCESO DE ENAJENACION.

En la obra *Reestructuración del Sector Paraestatal*,<sup>56</sup> se nos habla del proceso de enajenación de empresas públicas en los siguientes términos " La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta de la Coordinadora de Sector correspondiente, y previo dictámen de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, obtendrá el acuerdo presidencial para proceder a la enajenación de la participación estatal de referencia, comunicándolo a la propia Coordinadora de Sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitando esta última designar a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como agente encargado de la enajenación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantendrá a partir de este punto y a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las empresas propuestas para tal efecto, siendo la responsable única del desarrollo del mismo.

La Coordinadora de Sector, una vez conocida de decisión de venta, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un perfil de la entidad, así como los criterios de venta que de acuerdo a las políticas sectoriales procedan y designará a la instancia que fungirá como enlace para dar agilidad a estos procesos.

BARRIGA FERNANDEZ, BENJAMIN. (AL CUIDADO DE) REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL. COLECCION CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL. F.C.E. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 1988. MEXICO. PP. 70 A 73.

La Sociedad Nacional de Crédito designada, promoverá por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del enlace correspondiente la Coordinadora de Sector, una reunión con los niveles directivos de la empresa sujeta a enajenación para exponer las características del proceso y definir los requerimientos de información necesarios.

La Sociedad Nacional de Crédito, contando con la información de la empresa, procederá a la evaluación técnico-financiera de la misma, con objeto de definir la estrategia más adecuada a seguir para su enajenación a fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones posibles en este proceso. Esta estrategia deberá considerar, entre otros aspectos, los siguientes:

- La factibilidad de venta y las adecuaciones o ajustes que serán necesarias realizar para la misma.

- Los mecanismos de proyección para adecuados.

- En función de las características técnicas, económicas, financieras, tecnológicas y de mercado de la entidad, la Sociedad Nacional de Crédito, establecerá un precio mínimo que refleje el valor de la empresa de acuerdo a las condiciones antes citadas.

- Fecha límite para la recepción de ofertas y el prospecto de venta a distribuir entre los posibles interesados. El prospecto deberá contener información que permita evaluar el proyecto a los interesados, sin que represente una desventaja para su participación de mercado o descubre información estrictamente

confidencial a la operación de la empresa.

La Sociedad Nacional de Crédito presentará para su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera. Cuando la evaluación realizada por la Sociedad Nacional de Crédito indique que los criterios de venta establecidos para la operación la dificulten, imposibiliten o bien van en detrimento de la conveniencia de la misma, expondrá el caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta a su vez la someta a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gastos- Financieros.

En los casos en que existan socios de los sectores social o privado en la empresa, y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse antes de considerar una oferta pública. Una vez agotada esta posibilidad, se podrá considerar una oferta pública, y una vez cubierta ésta última, se podrá tomar en cuenta la prelación a otros posibles interesados.

Deberá considerarse también en este proceso el derecho de preferencia que de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Federativas tienen los trabajadores organizados de la empresa en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y estatutos correspondientes.

Con excepción del ejercicio de derechos de preferencia de socios actuales de la empresa o de ofertas públicas realizadas a través del mercado de valores y de conformidad a los lineamientos y normas establecidas por la ley correspondiente, en el resto de los casos deberán recibirse por lo menos dos ofertas de posibles adquirentes, para el análisis de las mismas, cuando existan circunstancias especiales, que limiten lo establecido en este punto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá el caso a la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento para que se acuerden las excepciones o procedimientos que correspondan.

La Sociedad Nacional de Crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación, definiendo posible adquirente, precio y demás condiciones de la misma.

Cuando las ofertas recibidas se ubiquen encima del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito y una vez conocidas las recomendaciones de esta última sobre la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará la decisión de enajenar la entidad, comunicando a la Sociedad Nacional de Crédito su autorización y las condiciones en que deberán proceder a formalizar la operación, informando a las demás instancias participantes en el proceso.

Cuando, por excepción, las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito,

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará el caso a la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento para la definición del curso de acción a seguir.

Una vez formalizada la operación, la Sociedad Nacional de Crédito agente destinará los recursos a la Tesorería, de conformidad con los lineamientos acordados en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gastos Financiamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación, a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, para el debido ejercicio de sus atribuciones, solicitando a ésta última se desincorpore la entidad de la Administración Pública Federal".

También el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública federal de 1988 nos ofrece un esquema del proceso de enajenación, que divide en varios puntos:

1.- La dependencia coordinadora de sector presenta la propuesta para desincorporar una entidad paraestatal mediante venta, la cual contiene los lineamientos a que deberá sujetarse la venta y las políticas sectoriales para la enajenación.

2.- La Comisión Intersecretarial de Gastos - Financiamiento examina con base en la recomendación y lineamientos para la venta

propuestas por la Coordinadora de Sector y emite un dictamen al respecto, que es un paso previo a la resolución y al acuerdo favorable del Ejecutivo Federal para que se proceda a la enajenación de la empresa.

3.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento y en el acuerdo del Ejecutivo Federal, emite la resolución correspondiente para que se proceda a la enajenación de la entidad, y notifica la resolución a la Dependencia Coordinadora de Sector y a la S. H. C. P. para que la segunda designe a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como agente.

4.- La S.H.C.P. designa a la Sociedad Nacional de Crédito que llevará a cabo el proceso de enajenación.

5.- La Sociedad Nacional de Crédito define el perfil básico de la empresa, de acuerdo con la Dependencia Coordinadora de Sector y los niveles directivos de la empresa cuya participación se va a enajenar.

6.- La Sociedad Nacional de Crédito, con base en la documentación e información respectivas, elaborará el prospecto de venta, que constituye la postura oficial del vendedor.

7.- La Sociedad Nacional de Crédito propone a la SICEF la estrategia de venta (que incluye la forma en que se promoverá, la fecha en que se darán las bases subsiguientes de venta, los depósitos de garantía, etc.).

8.- La Sociedad Nacional de Crédito, considerando la situación técnico financiera de la empresa por enajenar, fija su

valor mínimo de referencia (art.30, fracción XXII, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banco y Crédito), previa aprobación de la SHCP.

9.- La Sociedad Nacional de Crédito, durante el proceso de venta vigila que se respete el derecho de preferencia que posean terceros para adquirir la participación en la empresa, ya sea que ese derecho se fundamente en la LGSN, en el artículo 32 de la LFEP o en los estatutos de la entidad.

10.- Recibidas las ofertas, la Sociedad Nacional de Crédito verifica que se cumplan los lineamientos establecidos, homologa las ofertas, emite un dictámen y somete la venta a consideración de la SHCP.

La SHCP, si las ofertas reúnen los requisitos, emite una resolución por la cual autoriza la venta.

En los casos especiales, o cuando las ofertas no reúnen los requisitos mínimos fijados, la SHCP somete la venta a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, o incluso al Gabinete Económico.

11.- Con la resolución de aprobación de la SHCP, la Sociedad Nacional de Crédito y la Dependencia Coordinadora de Sector proceden a formalizar la venta.

12.- La Sociedad Nacional de Crédito, deposita el producto de la venta en la Tesorería de la Federación y se elabora el estado financiero o finiquito, en la cual se incluyen los gastos originados por la enajenación.

Cuando las venta corresponden a participación del Gobierno

Federal, la Tesorería de la Federación, registra su ingreso como "recuperaciones"; cuando la titularidad corresponde a entidades paraestatales, la Tesorería de la Federación recibe los ingresos como depósitos a favor de ellas, las cuales solo podrán disponer de esos recursos con autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento.

13.- La SHCF envía a la SFP la documentación legal del proceso, a fin de que se proceda a la desincorporación formal de la entidad y se informe a la SECOGEF y al H. Congreso de la Unión".<sup>57</sup>

A continuación exponemos la estructura del proceso de enajenación con sus características actuales y con mayor detalle.

A).- Propuesta de la Dependencia Coordinadora.

Este es el primer paso para cualquier tipo de desincorporación de entidades paraestatales, ya sea a través de venta, transferencia, liquidación, extinción o fusión.

En este paso la dependencia coordinadora de sector presenta la propuesta para desincorporar una entidad mediante venta, la cual contiene los lineamientos a que habrá de sujetarse la venta y los

<sup>57</sup> COMISION DE VIGILANCIA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA N. CAMARA DE DIPUTADOS. INFORME DE RESULTADOS DE LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA FEDERAL Y LA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1968. VOLUMEN IV. 1969. MEXICO. PP 240P A 2414.

políticas sectoriales para la enajenación.<sup>58</sup>

La Secretaría de Estado coordinadora de sector realiza un estudio detallado de una empresa pública que no considera estratégica ni prioritaria de acuerdo al cual se puede proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la vía de desincorporación más adecuada, en este caso a través de la venta.

El papel de la coordinadora de sector en esta fase es muy importante, por el conocimiento que tiene la empresa y la influencia que ejercerá en su futuro.<sup>59</sup>

A pesar de la diversidad de argumentos que hay para desincorporar empresas públicas, se puede hablar de la existencia de algunos criterios, como son los siguiente:

- Deben ser desincorporadas las entidades que no sean estratégicas ni prioritarias.

- En base a esto, el Estado puede retirarse completamente de áreas económicas siempre y cuando no sean estratégicas ni prioritarias.

<sup>58</sup> IDEM. PAG. 1409.

<sup>59</sup> CRITERIOS MENCIONADOS POR JACQUES, ROOZINSKI. EN LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PARAESTATALES. UNA VISION DE LA MODERNIZACION DE MEXICO. F. C. E. 1994. MEXICO. PP. 60 Y 61.

- El estado deberá estimular el desarrollo tecnológico de las empresas mexicanas, ya que el sector público detentaba entidades que trabajaban con tecnología de punta, y es necesario que el inversionista privado se incorpore al cambio tecnológico.

- Con respecto a la participación minoritaria, se podrá desincorporar la parte estatal siempre y cuando no sea de una entidad estratégica ni prioritaria, sin embargo podrá detentar su parte minoritaria temporalmente para cumplir con los objetivos iniciales de la inversión.

- Se debe evitar la monopolización de actividades, y se debe manifestar claramente esta prevención, para el caso se deben analizar a los compradores potenciales y tomar en cuenta este criterio para la adjudicación de la empresa. Sin embargo hay casos en los que el monopolio debe mantenerse por razones económicas y de importancia del producto o el servicio que se deba prestar, como ocurrió con Telmex, en la concesión del servicio telefónico de larga distancia.

Un ejemplo de todo lo anterior lo constituyen los criterios de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal para proponer la venta de Altos Hornos de México, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., que son:<sup>60</sup>

- Incrementar la capacidad del Estado para atender demandas sociales. La producción de acero no está contemplada en la Constitución Política como área estratégica, ni puede considerarse

<sup>60</sup> IDEM, PAG 64.

prioritaria porque el acero tiene una gran cantidad de proveedores, que aseguran su abasto y garantizan la accesibilidad de su precio, por lo que el estado puede retirarse de esa actividad y canalizar los recursos que se hubieron invertido en ella para alimentar los programas y proyectos que beneficien a sectores más amplios de la población.

- Asegurar las inversiones que demandaba la modernización del sector siderúrgico. Con la retirada del estado de esta actividad, la inversión particular se ve obligada a modernizar la empresa del acero para hacer más rentable la actividad.

- Promover el desarrollo del sector siderúrgico nacional de acuerdo con los propósitos y condiciones del país. Para el Estado será más cómodo alentar el desarrollo de la industria del acero "por fuera" y no distraer recursos y hombres para incrementar el desarrollo "desde adentro", al detentar a las empresas.

El siguiente paso implica la participación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, como en la totalidad de procesos de desincorporación de entidades paraestatales.

F).- Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento tiene por

larco, en este paso examinar con base en la recomendación y lineamientos para la venta propuestos por la dependencia coordinadora de sector y emitir un dictamen al respecto, que es una instancia previa a la resolución y al acuerdo favorable del Ejecutivo Federal para que se proceda a la enajenación de la empresa.<sup>61</sup>

Existen diversos elementos que la Comisión debe tomar en cuenta, que son, entre otros:<sup>62</sup>

- La situación general de la empresa.
- Su área de actividad.
- Los antecedentes de su operación.
- Los criterios y argumentos que le son puestos a su consideración.

En el caso de que sea procedente la desincorporación, se decide que procedimiento se llevará a cabo, ya sea liquidación, extinción, transferencia o venta.

Este paso es el común para todo tipo de desincorporación, a partir del siguiente serán exclusivos para la enajenación o privatización.

<sup>61</sup> COMISION DE VIGILACIA... PAG 140P.

<sup>62</sup> ROOSEINKE, JACQUE. LA PRIVATIZACION... PAG. 65.

Esta facultad se la otorga el "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes a la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público", en su punto cuarto fracción VI que nos dice: "Cuarto.- Corresponde a la Comisión el desempeño de las siguientes funciones)...

...VI. Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes,..."

C).- Acuerdo para la desincorporación.

Cuando la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento ha tomado la determinación de que el destino de la empresa en estudio sea la venta, es indispensable contar con el acuerdo del Jefe del Ejecutivo Federal, cuando la entidad fue creada por disposición del Ejecutivo, en el caso de que haya sido creada por ley, sólo el Congreso de la Unión podrá decidir su desincorporación.

Cuando ya se cuenta con la aprobación el Secretario de Hacienda y Crédito Público comunica este acuerdo al titular de la Secretaría

Coordinadora de Sector, y le informa que de acuerdo a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda se procederá a designar una institución de crédito que colaborará en las actividades de enajenación.

Un aspecto muy importante del acuerdo del Ejecutivo es que en él se especifica que la empresa sujeta a desincorporación via venta se resectorizará en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto con el objeto de que esta Secretaría presida el Consejo de Administración de esta entidad paraestatal, para tener un mayor control sobre su funcionamiento y flujo de información, para agilizar el procedimiento de venta.<sup>63</sup>

Anteriormente el procedimiento era:

La Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y en el acuerdo del Ejecutivo Federal, emitía la resolución correspondiente para que se procediera a la enajenación de la entidad, y notificaba la resolución a la dependencia coordinadora de sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta designara a la sociedad nacional de crédito que fungiera como agente de la venta.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> ESTE PUNTO, QUE NOS MENCIONA ROGOZINSKI EN SU OBRA NOS DA UNA IDEA DEL EXTENSO ALCANCE QUE PUEDE TENER LA INFLUENCIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN EL PROCESO DE ENAJENACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS.

<sup>64</sup> COMISIÓN DE VIGILANCIA... PÁG. 2410.

A partir de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta última realiza el control casi total de la venta, como expondremos más adelante.

D).- Designación del Banco Agente.

En este paso entra en funciones la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al hacer una designación de la institución de crédito para que funja como agente de venta del Gobierno Federal, en base al artículo 132 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para la elección del banco agente se siguen criterios como los siguientes:<sup>65</sup>

- La experiencia de la institución bancaria en el área específica en la que se desarrolla la entidad sujeta a venta.
- La ubicación geográfica de la empresa pública y la presencia del banco en esa zona.
- Los antecedentes con que cuenta el banco en el apoyo al Estado en la venta de otras empresas.

<sup>65</sup> ROOSINSKI, JACQUES. LA PRIVATIZACION... PAG. 67.

- Las dimensiones, el grado de especialización y las cargas de trabajo de sus áreas de ingeniería financiera.

- Que el banco agente no sea acreedor de la empresa cuyas acciones se enajenarán.

- Tampoco se permite que el banco agente apoye financieramente al adquiriente para comprar la empresa.

La Unidad de Desincorporación analiza la situación de cada empresa y en coordinación con el banco agente, ya designado, diseñan el esquema de venta.

#### E).- Lineamientos de venta.

La correcta realización de esta etapa radunda en la garantía de que el Estado saque el mayor provecho de la venta de la entidad paraestatal, una buena estrategia de venta es el objetivo de ésta instancia.

En primer lugar es necesario tener un conocimiento detallado de la empresa, los puntos principales a considerar son:

- La razón y objeto social.
- Su ubicación geográfica.

66  
IDEM. PAG 66.

- Su estructura accionaria.
- Los aspectos tecnológicos, comerciales, financieros, laborales.
- Situación del mercado nacional e internacional.
- Restricciones legales y reglamentarias.
- Objetivos específicos, determinados en función de los lineamientos de política económica.
- Efectos de la desincorporación sobre su rama de actividad.
- Perspectivas económicas.

Una vez diseñado y aprobado el esquema de venta y dadas las características y situación específica de la empresa, el banco agente propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los lineamientos generales para instrumentar la venta, como son:

- Convocatorias.
- Bases de venta.
- Calendario de actividades.
- Entrega de perfiles.
- Prospecto y monto del depósito.

Lo anterior deberá contar con la aprobación final de la Unidad de Desincorporación.

F).- Perfil y prospecto de venta.

En esta etapa el banco agente elabora dos documentos informativos con el fin de promover a la empresa pública que se encuentra en venta, son el perfil informativo y el prospecto descriptivo.

De manera simultánea se publica en los periódicos de mayor circulación nacional, y en algunos casos internacional, una convocatoria en la que se informa a los interesados que el Gobierno Federal ha puesto en venta una entidad paraestatal y se señala el lugar y las fechas en los que puede solicitarse información.

Los posibles compradores se comunican con el banco agente y a través de una carta de intención, que señale el ramo de la actividad en que se desempeñen los compradores y la causa por la que se interesan en la empresa, se les entrega el perfil informativo.

El perfil informativo es un documento que describe los aspectos generales, no confidenciales, que conforman a la empresa, tales como:<sup>47</sup>

- Antecedentes.
- Estructura Accionaria.
- Ubicación.
- Aspectos administrativos y laborales.

<sup>47</sup> IDEM. PAG. 85 Y 86.

- Volúmenes de producción.
- Tecnología.
- Un resumen de sus indicadores financieros.
- Bases de venta, con fecha de entrega de prospectos, depósitos y presentación de ofertas, la postura de compra, la forma de pago y en algunos casos condiciones, como asunción de pasivos y las cartas de crédito que respalden la operación.

En el caso de que el posible comprador se interese en la empresa una vez analizada esta información, debe hacer un depósito en el banco agente, cuya magnitud varía de acuerdo al tamaño de la empresa, esto con el fin de garantizar la formalidad y el interés de los inversionistas, además asegura que los verdaderos posibles compradores tengan acceso a la información confidencial, del prospecto descriptivo.

El prospecto descriptivo, se compone de:<sup>de</sup>

- La información contenida en el perfil informativo.
- Aspectos laborales y administrativos, tales como organigrama, tabuladores, antigüedad de empleados, contrato colectivo, relaciones laborales, pasivo laboral y laboral contingente.
- Producción. Tipos de productos que se generan, capacidad instalada y utilizada, descripción de procesos de producción, tecnología, sistemas anticontaminantes, licencias y

<sup>de</sup> IDEM. PAO. 87.

permisos, mantenimiento y alternativas de reconversión.

- Mercado. Características del mercado nacional e internacional, proveedores y compradores, valor de las ventas y su potencial de crecimiento y marcas.

- Aspectos legales, fiscales y de seguros. Situación con el fisco, juicios pendientes, seguros y fianzas, así como contratos y convenios vigentes.

- Estados financieros.

- Anexos, tales como acta constitutiva, avalúos, escrituras, planos, etc.

Mientras se hace el concentrado de esta información, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo designa a un auditor externo que dictamine los estados financieros de la entidad en venta, con el propósito de evitar reclamaciones posteriores de los compradores por sobrevaluación de activos, deudas pasadas por alto, diferencias de inventarios, etc.

Anteriormente a 1990 no existía esta posibilidad, ya que no se contemplaba esta auditoría en la legislación y en varios casos se presentaron reclamaciones de los nuevos dueños. Con la expedición del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se ordenó la intervención de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Consideramos pertinente la transcripción de su artículo 12: "Para la enajenación de los títulos representativos del capital

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

Adicionalmente se invita a los posibles compradores para que realicen una visita técnica a las instalaciones de la empresa.

#### G).- Evaluación Técnica Financiera.

El valor de la empresa es un punto vital de este procedimiento, sin embargo cada caso tiene sus particularidades, por lo que se dispone de diversos procedimientos para determinar su valor, entre los que se encuentran:

- El valor contable.
- El valor presente de los flujos futuros.
- El valor de liquidación.
- El valor de mercado.

Estos métodos son los utilizados por los especialistas en ingeniería financiera, y se adaptan de acuerdo a la situación de cada empresa. Hay consideraciones que se deben tomar en cuenta para realizar una correcta evaluación, tales como:

- Comportamiento de la utilidad en los últimos cinco ejercicios.
- Relación de la utilidad y el capital contable en el mismo periodo.
- Situación de la empresa en el mercado al cual sirve, y situación de este mercado en cuanto a demanda, competencia y expansión, entre otros factores.
- Requerimientos de inversión para mantener y desarrollar la empresa.
- Estado físico de la planta y equipos, en su caso.
- Tecnología que aplica en sus operaciones y si es idónea u obsoleta.
- Relaciones con el personal, tanto sindicalizado como de confianza.
- Grado de dependencia de la empresa respecto de decisiones gubernamentales, como protección arancelaria, subsidios, deudas, situación monopólicas y similares.
- Prestigio de la empresa y fama de sus productos.
- Liquidez actual y estimación de la que tendrá en lo futuro.

- Situación de inventarios (exceso o falta).
- Políticas de venta (contado o crédito y en su caso, plazos y condiciones).
- Índices de votación de sus activos.
- Situación de sus pasivos a corto, mediano y largo plazos.
- Posibilidad de diversificar los bienes que produzca.

El resultado del análisis de lo anterior arroja el valor mínimo de referencia, que es un indicador del precio de la empresa, también se le llama valor técnico de referencia.

El valor mínimo de referencia es confidencial por dos razones:

- Asegura la transparencia del proceso al generar las mismas condiciones para todos los participantes y
- Permite obtener los mejores ofrecimientos posibles, al ofrecer los postores la propuesta de compra más ventajosa.

Ha habido operaciones en las que aparentemente se ha vendido empresas a precios reducidos, sin embargo se debe a factores como las condiciones del mercado o al endeudamiento de la empresa.

"En general estas evaluaciones se realizan por expertos nacionales, sin embargo en algunos casos, si ello lo amerita, se consulta la opinión de expertos internacionales, Entre otras, las empresas que han requerido este tipo de servicios internacionales son:

Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., Teléfonos de México S.A. de C.V., Compañía Minera Cananea, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las truchas, S. A. y Altos Hornos de México, S.A.

Del conjunto de procesos concluidos en esta administración ( la de Carlos Salinas de Gortari) el 89 % (225 empresas) fueron enajenadas a un precio igual o mayor al mínimo de referencia y solamente el 11 % restante (27 empresas) a un valor menor. La mayor parte de las empresas vendidas por debajo del valor técnico de referencia fueron ingenios azucareros. En estos casos, las condiciones materiales en que se encontraban, los problemas laborales, financieros y la incertidumbre con respecto a la evolución de los precios de la caña y el azúcar, provocaron que la evaluación fuera menor".<sup>70</sup>

#### H).- Recepción y evaluación de ofertas.

En las bases de venta se establecen las fechas y lugares en las que se recibirán las ofertas de compra, sólo pueden ser recibidas las posturas que hayan sido respaldadas con su respectivo depósito de garantía, que mencionamos anteriormente.

<sup>70</sup> UNIDAD DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. EL PROCESO DE ENAJENACION DE ENTIDADES PARAESTATALES. UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL. SHCP. MEXICO, 1999. PP. 10 Y 20.

Para la recepción de documentos se presentan en sobre cerrado, ante representantes de la Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda y Crédito Público, y del banco agente, además de un Notario Público, que emite un acta de la sesión, con la descripción de las posturas de compra.

Posteriormente, el banco agente procede a analizar las ofertas y, si es necesario, a reexpresarlas de tal manera, que sean comparables entre sí, procedimiento que recibe el nombre de homologación de ofertas.

Esto consiste en igualar los términos en los que se presentan las posturas, en los casos en que difieren en el tipo de moneda, ya sea nacional o extranjera, en absorción de pasivos o no, en el pago de contado o a plazos, etc, con el fin de determinar cual es el monto real que se está presentado y compararlo con las demás ofertas.

Este análisis se entrega a la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

También se exige al comprador un programa de trabajo para la empresa que desea adquirir, para garantizar diversos aspectos, como continuidad en el servicio, la situación de los trabajadores y el desarrollo futuro de la empresa.

El agente de venta establece su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado. En el caso de que las ofertas de compra se coloquen por debajo del valor mínimo de referencia (si la oferta se coloca debajo del 90% del valor técnico y su monto exceda a los 10 millones de nuevos pesos) o se presentara sólo una oferta, se opone a la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, a través de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, el resultado obtenido y aquella toma una decisión, pudiendo asignar la empresa o facilitar una nueva licitación.<sup>74</sup>

Como ejemplo de empresas que tuvieron que ser licitadas varias veces tenemos a Hierro y Acero del Norte, S.A. de C.V., con giro de maquila, fabricación, distribución y venta de productos de hierro y acero, (3 licitaciones); Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V., Ensambladores de Motores a Diesel y Manufactura de algunas partes componentes de los mismos (2 licitaciones); Motores Perkins, S.A., Manufacturadora y Comercializadora de toda clase de motores de combustión interna, incluidos los motores tipo Perkins, así como equipo componente y refacciones (2 licitaciones); Derlikon Italiana de México, S.A. DE C.V., empresa de participación estatal minoritaria fabricante y comercializadora de máquinas fresadoras y máquinas herramienta en general (2 licitaciones); Refractorios Hidalgo, S.A. DE C.V., fabricante de ladrillo refractario en diversos tipos,

<sup>74</sup> IDEM. PAG. 20.

materiales de construcción de alta resistencia al calor. (licitaciones).<sup>72</sup>

En general en estos casos se licitan las empresas en 3 ocasiones y de no obtenerse resultados favorables se procede, con autorización expresa de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento a negociar directamente con los interesados.

#### 1).- Autorización y resolución de venta.

Elaborada y presentada la homologación de ofertas por el banco agente, la Unidad de Desincorporación las analiza, de acuerdo a los lineamientos de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento para tomar una decisión.

De resultar asignada una empresa a un postor, la Unidad de Desincorporación le comunica al banco agente la determinación a través de un oficio de autorización y, para el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria se elabora una resolución de venta.

En este documento se detallan los antecedentes y los aspectos relevantes en orden cronológico, el monto de la venta, las condiciones de pago y la fecha para la formalización de la compra-venta.

<sup>72</sup> ROGOZINSKI, JACQUES. LA PRIVATIZACION... PP. 95 A 98.

J).- Formalización de la compra-venta.

En este paso se redacta el contrato de compra-venta, en el que participan el responsable del proyecto, el Área jurídica de la Unidad de Desincorporación y del banco agente, así como los abogados del comprador, para llegar a un acuerdo sobre las cláusulas del mencionado contrato.

En la mayoría de los casos, en la firma de los contratos funjen como testigos la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Unidad de Desincorporación.

K).- Desincorporación.

El agente de venta del Gobierno Federal, o sea el banco encargado de la enajenación, con base en el artículo 7B último párrafo de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, deposita el producto de la venta en la Tesorería de la Federación, ajustándose a las condiciones del contrato de compra-venta, además el banco elabora el estado financiero o finiquito en el cual concluyen los gastos originados por la enajenación.

Quando la venta corresponda a participación del Gobierno Federal, la Tesorería de la Federación registra su ingreso como "Recuperaciones"; cuando la titularidad corresponde a entidades

paraestatales la Tesorería de la Federación recibe los ingresos como depósitos a favor de ellas, las cuales sólo podrán disponer de esos recursos con autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento.<sup>4</sup>

El banco agente recibe un reembolso por concepto de gastos y una comisión por los trabajos de evaluación, propalación y venta, comisión que se establece en base a un porcentaje del valor de la entidad vendida.

Ya finiquitada la compra-venta, la Unidad de Desincorporación solicita a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría y Desarrollo Administrativo que procedan a la desincorporación de la empresa pública del Registro Público de las Entidades Paraestatales para lo que se envían copias del contrato de Compra-venta y del depósito de su producto en la Tesorería de la Federación.

#### L).- Integración del Libro Blanco.

Cuando el proceso de venta ha concluido, el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento denominado "Libro Blanco"

<sup>4</sup> COMISION DE VIGILANCIA... PAG.2419.

en el que se conjuntan todos los documentos oficiales relacionados con cada etapa del proceso que hemos descrito.

El Libro Blanco se forma básicamente por:<sup>79</sup>

- Una síntesis ejecutiva del proceso, que se presenta como un resumen cronológico del mismo;

- El oficio de recomendación de la Secretaría de estado coordinadora de sector;

- El dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento;

- El oficio de acuerdo de venta del Ejecutivo Federal;

- El oficio de asignación del banco agente;

- El contrato de comisión mercantil entre el banco agente y el tenedor de las acciones del Gobierno Federal, y que contiene la comisión por venta, el reembolso de los gastos de la institución de crédito;

- El perfil informativo;

- El prospecto descriptivo;

- La estrategia de venta, en la que se incluyen las bases de venta.

- Evaluación Técnico-Financiera, en un resumen sobre cada método utilizado en la valuación de la entidad paraestatal y el valor mínimo de referencia que se obtuvo.

- La lista de los documentos a través de la cual los

<sup>79</sup> ROGOZINSKI, JACQUES. LA PRIVATIZACION... PP. 101 A 103.

trabajadores de la empresa participaron en la venta, o si los socios ejercieron derechos estatutarios o si inversionistas extranjeros participaron;

- Copias de todas las ofertas que se presentaron en la licitación, los análisis del banco y la recomendación de la mejor postura;

- El acta notarial de recepción de ofertas;

- Oficios de autorización y resolución de venta;

- Las actas de asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración y los documentos de reuniones de los órganos de gobierno que intervinieron en la venta;

- El contrato de compra-venta.

- Los documentos financieros de la venta, tales como constancia de todos los pagos que realizó el comprador y los énteros del banco agente ante la Tesorería de la Federación;

- El oficio de desincorporación;

- Los anexos, documentos particulares de cada proceso de venta y que no se contengan en los anteriores;

La Unidad de Desincorporación envía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Coordinadora Sectorial una copia del Libro Blanco, para el seguimiento y control de los procesos de venta.

También se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H.Cámara de Diputados con el objeto de que este órgano técnico de

fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas.

Un ejemplar del Libro Blanco se deposita en el archivo de la Unidad de Desincorporación.

M).- Aplicación de los recursos.<sup>74</sup>

Con respecto al destino de los recursos obtenidos de las enajenaciones la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, emitió un documento denominado "Criterios para la aplicación de los recursos provenientes de la enajenación de la participación estatal en empresas no estratégicas ni prioritarias", que contiene los siguientes puntos:

- Si el titular de las acciones es el Gobierno Federal, los recursos deberán enterarse en la Tesorería de la Federación y registrarse en la Ley de Ingresos de la Federación.

- Si las acciones vendidas forman parte del patrimonio propio de una empresa, el producto de la venta queda como depósito en la Tesorería de la Federación y devenga intereses a la tasa que fije la Secretaría de Hacienda y que serán pagados por el Gobierno Federal.

<sup>74</sup> BARRIGA FERNANDEZ, BENJAMIN. . . PAG. 75 Y 76.

- El producto de las ventas que se deposite en la Tesorería de la Federación será un monto neto, empresa por empresa, con el descuento de comisiones y gastos de venta devengados por las Sociedades Nacionales de Crédito o Instituciones Bancarias y el pago, en su caso de créditos prendarios, hipotecarios, alimentarios, laborales y fiscales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine en la resolución de cada empresa.

- En el caso de la que entidad haya sido beneficiada con apoyos gubernamentales como asunciones o subrogaciones de pasivos bancarios o con terceros, o transferencias fiscales, los recursos de la venta deberán ser transmitidos a título gratuito al Gobierno Federal como compensación a los apoyos recibidos.

- Los recursos obtenidos de la venta se destinarán para fincar prioridades y programas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación con preeminencia de las áreas de educación, salud, vivienda y protección al salario.

- Como hemos visto, una vez los cubiertos pasivos inmediatos, la canalización de recursos se orientan al bienestar de la población.

Debido a que se trata de recursos temporales fue necesario aplicarlos a la reducción de gastos gubernamentales, en un fondo especial fuera del presupuesto del Gobierno, como una reserva para enfrentar acontecimientos adversos inesperados, depósito que se nombró Fondo de Contingencia Económica.

Un ejemplo de la utilidad de esto lo constituye la cancelación de 7,171 millones de dolares de Deuda Externa, en junio de 1992, con recursos del Fondo de Contingencia Económica.

#### CAPITULO IV.- CRITICA AL PROCESO DE ENAJENACION.

##### 1.- ASPECTO ADMINISTRATIVO.

Como analizamos en el capítulo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene prácticamente el monopolio del control en el procedimiento de enajenación de las empresas públicas, tomando en cuenta que dicha Secretaría tiene también un papel preponderante en el seno de la Comisión de Gasto-Financiamiento.

Anteriormente las enajenaciones tenían la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, su absorción por la Secretaría de Hacienda, eliminó cualquier posibilidad de que aquella tuviera injerencia en el proceso que analizamos. Comparando los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en 1989 con el artículo 31 vigente para 1994 se

comprueba lo anterior.

En la Propuesta de la Dependencia Coordinadora de Sector, así como en el dictámen que emite la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, existe siempre la influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, máxime en los periodos en los que el titular de dicha dependencia preside los trabajos de la Comisión de Gasto-Financiamiento. Pudiere haber más imparcialidad en los casos en los que la Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación, sin embargo, son los periodos de dominio de la Secretaría de Hacienda los que motiva, en parte, este estudio. Incluso la duración de los periodos alternantes en la Presidencia de la Comisión se determinan a criterio de ambas Secretarías. Consideramos un exceso de discrecionalidad que debe ser regulado, sobre todo por la importancia de todas las funciones que desempeña, no solo por lo que respecta a la enajenación de empresas públicas.

Al dictaminarse la venta por parte de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento se solicita el Acuerdo de Desincorporación al Jefe del Ejecutivo Federal y al emitirse en sentido afirmativo la empresa pública candidata a venderse se sectoriza a la Secretaría de Hacienda. Es necesaria la intervención de otro organismo, en este caso la Secretaría de la Contraloría ya que al resectorizarse la empresa pública pasa su control a la Secretaría de Hacienda, o la supervisión de alguna comisión, legislativa, como

propondremos más adelante.

La designación del Banco Agente de la venta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una función adecuada a esta dependencia en virtud del conocimiento que sobre esta materia tiene.

Para la elaboración de los lineamientos de venta, así como la integración del perfil y prospecto de venta, por ser actividades realizadas por instituciones de crédito deben ser supervisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria, en base a los artículos 31 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 97 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Igual consideración es válida para la Evaluación Técnico Financiera que elabora el banco agente o los expertos internacionales que se contratan. Sin embargo, la importancia de esta última etapa es trascendental, en ella se fija el precio de venta de la empresa pública y consideramos que la intervención de la Secretaría de la Contraloría es necesaria en base al artículo 37 fracciones III, VI, X, y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para supervisar que dicha evaluación se realice de la forma más ventajosa para el Estado, cuidando de la discreción con respecto al monto del precio de la empresa pública.

Para la etapa de Recepción y Evaluación de Ofertas, es adecuada la presencia e intervención de un Notario Público, de representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En los casos en que no hay resultados favorables cuando ya han pasado las tres licitaciones, es adecuada la intervención de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación en la negociación directa con los interesados en la compra de la entidad paraestatal.

La contraloría también debiera intervenir en la Autorización y Resolución de Venta, ya que es la etapa en la que se elige la oferta más ventajosa para el Estado, y la supervisión externa es la mejor garantía de imparcialidad en la elección de la oferta.

Al actuar como testigo en el Contrato para la Formalización de la Compra Venta, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo está en posición de vigilar todos los términos y condiciones del convenio, para certificar la protección de los intereses del Estado.

Con respecto a la desincorporación de la empresa pública, para sacar del universo paraestatal, la Contraloría recibe el oficio de desincorporación, donde también, se le envía copia del depósito del producto de la venta en la Tesorería de la Federación.

Por último, es también correcto que la Contraloría reciba una copia del "Libro Blanco", para cotejar en ella el seguimiento, a nuestro juicio deficiente, de cada procedimiento de enajenación de empresas públicas.

## 2.- ASPECTO LEGISLATIVO

Las facultades del Poder Legislativo sobre el sector paraestatal se inscriben en las funciones de fiscalización que la Constitución asigna a dicho poder, a manera de contrapeso respecto al Ejecutivo. Con ello se busca un equilibrio de funciones para evitar una concentración de poder.

Es importante subrayar que México tiene un sistema político de tipo presidencialista que inclina la balanza del poder hacia el titular del Ejecutivo, no solo en el plano de la Constitución y las leyes, sino en el control de la sociedad, ya que el Presidente es Jefe del Ejecutivo, Líder del Partido Gobernante, Jefe de las Fuerzas Armadas, Jerarca de la Administración Pública y Responsable de las Relaciones Internacionales. De esto se deriva un franco desequilibrio del Poder Legislativo ante el Administrativo.

La intervención del Poder Legislativo en las actividades del sector paraestatal se contiene en el artículo 93 de la Constitución

Política, que nos dice:

"Los Secretarios de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, Procurador General de la Republica, a los jefes de Departamento Administrativo, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales, o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

De esto se desprende que son dos los supuestos para que proceda la citación: El primero se refiere al requerimiento de información vinculada con la discusión de una ley, y el segundo, mucho más amplio, referido a toda información relevante, en relación con cualquier materia vinculada con las facultades de las Cámaras.

Otro mecanismo del Congreso para el control del sector paraestatal, en especial por parte de la Cámara de Diputados, se

encuentra en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fiscaliza a las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal directo incorporadas a la Ley de Ingresos de la Federación y al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a las que reciben subsidio de la Hacienda Federal. En ambos grupos de empresas la Contaduría Mayor tiene facultades controladoras de legalidad, de control financiero, contable, y de gestión, como indica el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, distingue entre las comisiones permanentes de Dictámen legislativo y una de vigilancia de la Contaduría General de Hacienda. Las comisiones ordinarias coinciden con los sectores de la Administración Pública Federal y con la sectorización para la adscripción y tutela de las Secretarías y Dependencias en relación con los 17 grupos de empresas públicas, de acuerdo al esquema sectorial. Estas comisiones se integran con 17 Diputados, por regla general, electos por el pleno de la Cámara, a propuesta por la Gran Comisión, y procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes Grupos Parlamentarios.

El artículo 50 de la Ley Orgánica del Congreso indica que las Comisiones Legislativas podrán ser:

- De dictamen legislativo.
- De vigilancia.
- De investigación y
- Jurisdiccionales.

De acuerdo al artículo 93 de la Constitución Política, las comisiones de investigación, tienen por objeto investigar a los Organismos Públicos Descentralizados, y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; sin embargo con respecto a la enajenación de empresas públicas, la intervención del Poder Legislativo se presenta hasta el momento en que la venta se ha consumado, cuando se entrega, como ya hemos visto, una copia del "Libro Blanco" a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, para que éste Organó Técnico lleve a cabo las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas.

Analicemos la intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda:

Las atribuciones fiscalizadoras de este Organó se limitan a la REVISIÓN de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, en los términos de los artículos 10., 30., y demás relativos de su Ley Orgánica.

Si bien es cierto que la Cámara de Diputados, al tenor de lo dispuesto en la fracción X del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda puede emitir disposiciones que obliguen a la Contaduría a realizar determinadas acciones, éstas necesariamente tendrán que ajustarse a lo establecido en el propio artículo 30.

Establecidos estos límites, analicemos un ejemplo concreto: en el Decreto referente a la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública

de 1988, emitido por la Cámara de Diputados, se ordenó a la Contaduría Mayor de Hacienda que, además de practicar las auditorías, y emprender las acciones legales que permitan esclarecer las posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y en el cumplimiento de la Ley de Ingresos para el período fiscal de 1988, incluya en dichas revisiones " el examen a cerca de los procesos de desincorporación de Entidades Públicas", los efectos de esta instrucción deben limitarse lógicamente y legalmente a que la Contaduría Mayor de Hacienda verifique, como parte de la revisión de la Cuenta Pública de 1988, las operaciones relacionadas con el proceso de desincorporación de las Entidades Paraestatales, que se reflejan en la propia cuenta pública, lo cual debe hacer necesariamente en el ejercicio de las facultades que le otorga su Ley Orgánica.

La misma limitación de facultades antes señalada, impide que este Órgano Técnico, fiscalice directamente a las sociedades nacionales de crédito, o a las instituciones de crédito en los casos en que intervienen en el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, en virtud de que su vigilancia corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, de conformidad con el artículo 31 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que nos dice:

" A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar

el sistema Bancario del país, que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo, y a las demás Instituciones encargadas de prestar el servicio de Banca y Crédito".

Además del artículo 97 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que nos dice:

"La inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito en la prestación del servicio público de banca y crédito, y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria.

Corresponderá a esa comisión aplicar a los Servidores Públicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que corresponden a las Contralorías internas, sin perjuicio de las que en los términos de la propia Ley, corresponde aplicar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

Lo que legalmente corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda para cumplir con la orden de la Cámara de Diputados es practicar auditorías, relacionadas específicamente con las operaciones de desincorporación de entidades paraestatales, a la Secretaría de hacienda y Crédito Público ( en nuestro ejemplo, debe incluirse a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que aún existía en 1988), que es una dependencia que está sujeta a la fiscalización directa de la Contaduría Mayor de Hacienda, y que de conformidad con las

disposiciones legales es la principal responsable del proceso de desincorporación.

Consideramos con respecto a este aspecto legislativo, que la intervención de la Cámara de Diputados no debe limitarse a la simple Revisión de la Cuenta Pública, la formulación de observaciones y el fincamiento de responsabilidades, ya que la supremacía del Poder Ejecutivo debe equilibrarse por el Legislativo. Nuestra propuesta la detallaremos en el siguiente subcapítulo:

### 3.- PROPUESTAS.

Una vez analizados los antecedentes, los aspectos conceptuales, los diversos métodos de desincorporación de entidades y el proceso de venta de empresas paraestatales paso por paso, vista la intervención las autoridades relacionadas con la enajenación y formulada la crítica en los aspectos administrativo y legislativo, presentamos las siguientes propuestas:

a).- Con respecto a la evolución del sector paraestatal, que las obras consultadas dividen en tres periodos históricos, proponemos la institución de un cuarto periodo, abarcando de 1983 a 1994, denominado "Redimensionamiento del Sector Paraestatal y Fortalecimiento de las Empresas Estratégicas y Prioritarias", cuyas

características serían:

- Separación del Estado de ramas de producción o prestación de servicios que no sean estratégicos ni prioritarios.

- Fortalecimiento de sectores que sí responden al carácter estratégico o prioritario.

- Reducción del sector paraestatal mediante los procesos de liquidación, fusión, enajenación, transferencia y extinción de entidades paraestatales, con la premisa de que un Estado grande no es necesariamente más fuerte o eficiente.

b).- Ofrecemos como definición de Empresa Pública la siguiente: "Es la unidad económica de producción o distribución de bienes y prestación de servicios en la que el Estado es propietario del más del 50 % del capital social, o tiene facultades decisorias o de nombramiento, de funcionarios y cuyos fines, diversos a la de la empresa privada, se apegan a los del Estado".

c).- En la elección de la empresas que vayan a ser desincorporadas por la vía de la venta debe intervenir el Congreso de la Unión, en primer lugar por que se afecta una parte del patrimonio del Estado Mexicano, y en segundo término, para supervisar que se respeten los principios de atención a las áreas estratégicas y prioritarias de la actividad económica.

d).- Se debe dar una intervención más amplia a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el

procedimiento de enajenación de entidades paraestatales; intervención que debe ejercerse en todas las etapas de la venta, para garantizar las mejores condiciones para la Nación.

e).- Con respecto al Poder Legislativo, consideramos que también debe intervenir desde el principio del proceso de venta, incluso establecer una Comisión Legislativa especializada en desincorporación de entidades paraestatales; para establecer un mecanismo de control externo a la Administración Pública Federal y para equilibrar la supremacía del Poder Ejecutivo en esta área de la actuación estatal.

f).- Proponemos también la posibilidad de que el Congreso de la Unión, a través de una Comisión Legislativa especializada intervenga incluso hasta para detener una compra venta cuando ésta lesione los intereses del Estado, siempre y cuando dicha Comisión reúna los elementos que le proporcionen la certeza de la que venta sea desventajosa.

g).- Sería también adecuado que se difundiera tanto los resultados, como las causas del proceso de enajenación al público en general, ya que, en última instancia, es el pueblo mexicano a quien se afecta o se beneficia con las actuaciones del Estado.

## CONCLUSIONES:

Tras el análisis de los antecedentes, estructura jurídica e importancia de la empresa pública, así como del proceso a través del cual se enajenan al sector social y privado, exponemos las siguientes conclusiones:

a).- El Estado Mexicano recurrió a la figura de la empresa pública para satisfacer las necesidades que el cambio de las circunstancias le impone.

b).- En un principio el crecimiento del número de empresas públicas se ajustaba a criterios circunstanciales, y a pesar de los mecanismos de control que se implantaron, su aumento fue vertiginoso.

c).- Al igual que las circunstancias cambian, la regulación jurídica de las empresas públicas se modifica y se especializa, porque el Derecho debe ser, entre otras muchas cosas, un reflejo de la realidad.

d).- Una vez que la expansión de las empresas públicas se detiene, llega el momento de eliminar a las que ya han cumplido su

encargo, como desarrollar ramas de la producción; desarrollar un Área geográfica específica; actividades que fueron prioritarias en su momento; renglones de la economía que aunque necesitan grandes inversiones, alto riesgo y largos periodos de maduración, además de que no son rentables a corto plazo, son esenciales; satisfacer necesidades colectivas o simplemente preservar fuentes de empleo.

e).- Es adecuado el criterio de eliminar empresas que no sean estratégicas o prioritarias, ya que un Estado no es más eficiente por ser más voluminoso; sin perjuicio de las restricciones que al respecto la ley imponga.

f).- Por lo que respecta a la Ciencia del Derecho, y el caso particular del Derecho Administrativo Mexicano, lo propio no es utilizar el término "empresa pública", sino "Entidades Paraestatales" como lo marca nuestra legislación, y hacer la división entre Organismos Descentralizados, Fideicomisos Públicos y Empresas de participación Estatal Mayoritaria; éstas últimas son las únicas que son susceptibles de enajenación por sus particulares características.

g).-La importancia de las Entidades Paraestatales es inapreciable, ya que es tan vasto su campo de acción, que la utilidad que reportan al Estado es enorme. A pesar de los defectos que pudieren adolecer su función es insustituible, siempre y cuando se apeguen a las circunstancias del momento.

h).- Las diferencias de las Entidades Paraestatales con la empresa privada son numerosas, desde la causa de su origen, su forma de administración, su objeto, hasta la falta de ánimo de lucro.

i).- La desincorporación de entidades paraestatales es el método que utiliza el Estado Mexicano para reducir sus dimensiones, y se desarrolla a través de cinco vertientes: Liquidación, Fusión, Extinción, Transferencia y Enajenación.

j).- A cada tipo de entidad se le pueden aplicar diversos tipos de desincorporación. sin embargo, solo a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria se puede aplicar la enajenación, que no es factible para los Organismos Descentralizados ni para los Fideicomisos Públicos.

k).- La enajenación de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, es un proceso complejo, en el que interviene de manera preponderante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que consideramos deja un muy estrecho margen de actuación para órganos de fiscalización administrativos, como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o Comisiones de Vigilancia del Poder Legislativo, como la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

l).- Es importante la ampliación de funciones de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en este tema en particular, que

aunque requiere de un alto grado de especialización, también necesita, por los altos intereses que están implicados, de una vigilancia constante.

m).- Como señalamos en el Subcapítulo de Propuestas, es menester el establecimiento de una Comisión Legislativa especializada en Enajenación de Entidades Paraestatales, conformada por diversas corrientes partidistas, multidisciplinaria y que intervenga desde el principio del proceso de enajenación.

n).- Finalmente, consideramos que la venta de Entidades Paraestatales debe ser un instrumento de política económica, y no un fin en sí mismo, y que los recursos que se obtengan del mismo se aprovechen de la manera más óptima posible, porque son eventuales y le han costado al Estado y al Pueblo de México un gran esfuerzo.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRIGA FERNANDEZ, BENJAMIN. (Al cuidado de). Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. F.C.E. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. 1988. 126 pp.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978. 153 pp.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ SERGIO. Las Empresas Públicas en México. Miguel Angel Porrúa Editor. México, 1983. 245 pp.
- CHUAYFFET CHEMOR, EMILIO. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. 71 pp.
- COMISION DE VIGILANCIA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS. Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal de 1988. Volúmen IV. 1989. México.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa. México. 1980.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Limusa. México. 1986. 235 pp.
- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1983. 794 pp.
- GAMIZ PARRAL, MAXIMO N. Introducción a la Administración. Manuales sobre Administración. Editorial Cambio XXI/P.R.I.D.F. 1993. 126 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Anuario Jurídico VII - 1980. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1980. 667 pp.
- KAPLAN, MARCOS. et al. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. La Industria Paraestatal en México. F.C.E. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. México. 1988. 476 pp.

- LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos. F.C.E. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1986. México.
- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Harla. México, 1991. 337 pp.
- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México. México. 1983.
- ORTIZ MARTINEZ, GUILLERMO. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una Visión de la Modernización de México. F.C.E. 1994. 363 pp.
- ROGOZINSKI, JACQUES. La Privatización de Empresas Paraestatales. Una Visión de la Modernización de México. F.C.E. 1994. 206 pp.
- STORY, DALE. Industria, Estado y Política en México. Colección los Noventas. Editorial Grijalbo, México. 1990. 326 pp.
- UNIDAD DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Unidad de Comunicación Social. SHCP. México, 1993.
- VILLARREAL, RENE. Mitos y Realidades de las Empresas Públicas. Editorial Diana. México. 1988. 221 pp.

#### L E G I S L A C I O N

- Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley de Planeación.

- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.

#### REVISTAS Y PERIODICOS

- Proceso. Número 433 del 18 de febrero de 1985.  
Número 673 del 25 de septiembre de 1989.
- Epoca. del 18 de noviembre de 1991.
- Novedades. del 2 de noviembre de 1992.
- El Economista. Del 17 de noviembre de 1994.
- La Jornada. Del 17 de agosto de 1994.  
Del 6 de enero de 1995.