



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

ANALISIS DEL PROCESO DE FUSION Y LIQUIDACION DE
LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
MAYORITARIA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICTOR EDUARDO RAMIREZ AGUILAR

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

MEXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS

*POR ESA CHISPA DE VIDA,
QUE ME HA DADO LA OPORTUNIDAD
DE ELEGIR MI CAMINO.*

A MI MAMÁ

*ELOINA, LA MUJER MÁS HERMOSA, POR HABERME
CONCEBIDO, POR AMARME, POR CONSENTIRME Y
POR SIEMPRE ESPERAR ALGO MÁS DE MÍ.*

A UN PADRE

*A ALEJANDRINO, QUE SOLO A ÉL LE PUEDO LLAMAR ASÍ, POR SER
ESE PILAR INCANSABLE, EL EJEMPLO A SEGUIR Y POR DARMELO
TODO SIN PEDIR NADA A CAMBIO, GRACIAS.*

A MI ABUELITA

ANGELA, POR SU AMOR, CUIDADOS Y VALENTÍA.

A MIS TÍAS

*MATILDE Y JULIA, POR SU GRAN CARIÑO Y APOYO
INCONDICIONAL.*

A MI HERMANA

*VELIA, POR ESTAR COMPARTIENDO LA VIDA CONMIGO HASTA EL
DÍA DE HOY.*

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
A MI ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN
A MIS MAESTROS.**

*A LA UNAM POR SER PARTE DE ESTA GRAN COMUNIDAD, A MÍ
ESCUELA POR INTEGRARME A LA SOCIEDAD COMO UN .
PROFESIONISTA Y A MIS MAESTROS POR INUNDAR MI SER DE
CONOCIMIENTOS, PRINCIPIOS, VALORES Y UN SIN FIN DE DUDAS.*

A UNA MAESTRA

*LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ, POR HABER CONFIADO Y
COMPARTIDO SU TIEMPO Y CONOCIMIENTOS.*

A MIS AMIGOS

*ELLOS SABEN QUIENES SON, GRACIAS POR ACOMPAÑARME
SIEMPRE.*

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	10
1.1 Concepción de la Administración Pública.....	11
1.1.1 Concepto de Administración Pública	11
1.2 Organización Administrativa	14
1.2.1 Concepto de Órgano del Estado, Órgano de la administración Pública.	14
1.3 Organigrama.....	17
1.4 Administración Pública Centralizada.	17
1.4.1 Concepto.....	18
1.4.2 Órganos que la integran	18
1.5 Administración Pública Desconcentrada.....	19
1.5.1 Concepto.....	21
1.5.2 Órganos que la integran	23
1.6 Órganos Administrativos Intermedios.....	25
1.6.1 Concepto de Comisiones Intersecretariales	25
1.6.2 Clasificación de las Comisiones Intersecretariales	27
1.7 Administración Pública Descentralizada	28
1.7.1 Concepto.....	28
1.7.2 Órganos que la integran	30
1.7.3 Características.....	34
1.8 Administración Pública Paraestatal.....	35
1.8.1 Generalidades	35
1.9 Sectorización	37
1.9.1 Concepto.....	37
CAPÍTULO II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	40
2.1 Empresas de Participación Estatal.....	41
2.1.1 Concepto.....	41
2.1.2 Tipos.....	43
2.1.3 Características.....	46
2.1.4 Clases y ejemplos.. ..	47
2.2 Instituciones Nacionales de Crédito	50
2.2.1 Generalidades	50
2.2.2 Características.....	54
2.3 Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.....	54
2.3.1 Generalidades	54

2.3.2 Características	58
2.4 Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas	58
2.4.1 Generalidades Instituciones Nacionales de Seguros	58
2.4.2 Generalidades Instituciones Nacionales de Fianzas	62
2.5 Fidecomisos Públicos	66
2.5.1 Generalidades	66
2.5.2 Características	69
2.6 Desincorporación de Entidades Paraestatales	70
2.6.1 Antecedentes hasta 1994	70
2.6.2 Causas Generales	72
2.6.3 Requisitos Comunes	73
2.6.4 Clases	75
2.6.5 Etapas	77

CAPÍTULO III. EL PROCESO DE FUSIÓN EN EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA. 80

3.1 La Empresa de Participación Estatal Mayoritaria	81
3.1.1 Procedimiento de Creación de 1917 a 1981	81
3.1.2 Objeto de Creación	86
3.2 Conceptualización de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y Reglamento de la misma.	89
3.2.1 Su regulación en cuanto a su organización	89
3.2.2 Su regulación en cuanto a su Funcionamiento	94
3.4 Proceso de Fusión de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria ..	97
3.4.1 Antecedentes a partir de 1988	97
3.4.2 Generalidades de la Fusión	100
3.4.3 Regulación en cuanto a la Fusión	102
3.4.4 Cuadro Conceptual	106

CAPÍTULO IV. EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN EN LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA..... 107

4.1 Proceso de Liquidación de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria	108
4.1.1 Antecedentes a partir de 1988	108
4.1.2 Generalidades de la Liquidación	112
4.1.3 Regulación en cuanto a la Liquidación	114
4.1.4 Cuadro Conceptual	119

CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFÍA.	124
HEMEROGRAFÍA	126
LEGISLACIÓN	127

INTRODUCCIÓN.

En México, el Estado nacional creado por la Reforma, por el porfiriato, transformado por la Revolución, es el que ha dado sentido a la vida política, social y económica del país. En nuestro país, el liberalismo triunfará sobre el conservadurismo, es decir la consolidación del Estado y en última instancia, a su intervención. De acuerdo con el liberalismo ortodoxo una vez desaparecido los obstáculos que impedían el desarrollo de la libre empresa, la actividad del Estado quedaría reducida a la defensa nacional, la educación y la seguridad interna.

Pero en México la iglesia era dueña de la mayor parte de los capitales y de las tierras, se negaba a invertir y a distribuir las tierras que no cultivaba, la industria estaba estancada por el proteccionismo colonial.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, creo que es importante recordar que una de las principales debilidades del Estado mexicano bajo el nuevo régimen revolucionario, fue la precaria situación de la economía.

El sector moderno y dinámico de la economía estaba principalmente en manos extranjeras, tal es el caso de la industria petrolera y de la minería, industrias que no sufrieron daño apreciable durante el periodo de la lucha civil. La dificultad de esta situación para el Estado estribó en lo problemático que fue aumentar su participación en los beneficios de la explotación de estos recursos naturales destinados al mercado mundial.

De los sectores modernos de la economía el que más daño sufrió parece haber sido el sistema de transporte en especial los ferrocarriles. La gran depresión de 1929 sólo afectó a México a través del sector externo.

A partir de la década de los treinta, el Estado mexicano se preparaba para asumir el nuevo papel histórico que la organización estatal empezaba apenas a cumplir en el resto del mundo. En este nuevo papel histórico, el Estado revolucionario entiende que los organismos públicos son uno de los instrumentos idóneos tanto para ejercer la rectoría de los procesos socioeconómicos y dar cuenta del proyecto social surgido de la Constitución, para legitimarse como un Estado de masas y al ir buscando instrumentos de acción ágiles, libres de la tradicional carga burocrática del sector central, encuentra en las comisiones y en los bancos, en su incipiente sector paraestatal, desconcentrado y con una rápida capacidad de planeación y actuación.

Afirmando que la mayor parte de este tipo de instituciones a las que formalmente se engloba dentro del régimen de administración pública paraestatal, fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano.

Esto significó para el Estado mexicano, convertirse en el primer inversionista y esto mediante instancias económicas y de servicio mucho mas que nacionalizaciones.

Así creo que en México se distinguen por lo menos dos períodos de la participación del Estado en la economía y obedecen a la importancia y a la calidad de esta participación. A partir de 1920 y hasta los años treinta, el

Estado impulsa el desarrollo económico dirigiendo la inversión pública hacia la realización de obras de infraestructura básica. Es decir, se orienta a crear las condiciones esenciales para la expansión industrial de los años cuarenta, pero sin entrar a formar parte activa del propio desarrollo industrial.

A mediados del tercer decenio, en el período que los historiadores llaman postrevolucionario, la intervención del Estado en la economía adquiere una modalidad nueva: empieza a participar en forma más amplia y directa en la promoción del desarrollo.

Así en la década de los cuarenta cuando la industrialización se convierte en el motor del crecimiento económico del país, el Estado reorienta el gasto público a las ramas de fomento industrial, se intensifica la construcción de obras de infraestructura para adecuarlas a las nuevas condiciones de crecimiento y se da una diversificación del gasto público entre las distintas actividades.

De 1940 a 1955, siendo las ramas de fomento industrial y de comunicaciones y transportes la que mas incidencia tuvieron dentro de estas inversiones. La participación de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados dentro de la inversión pública va adquiriendo mayor importancia.

En este período, el Estado inicia sus primeras inversiones en el sector manufacturero y se fortalecen las inversiones en infraestructura, la estrategia económica estatal buscaba promover un tipo de crecimiento basado en el predominio creciente de las grandes empresas, dando lugar a

una profunda sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, es por ello que para el año de 1980 el sector paraestatal de México contó con mas de un millar de empresas públicas agrupadas en las distintas figuras jurídicas que nuestra legislación comprende. Para 1983 el sector paraestatal aportaba el 18.2% del Producto Interno Bruto.

Debido a esta gran cantidad fue inevitable dar atención a este sector, la escasez de recursos y los problemas de la balanza de pagos revivieron la necesidad de racionalizar y reestructurar el sector paraestatal, para el año de 1982.

Tomo el gobierno, como una de sus primeras acciones, reformar y adicionar los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, a fin de dar las áreas estratégicas que se reservan de modo exclusivo al Estado, los principios que rigen la concurrencia de los sectores, público social y privado. En la actividad económica y la institucionalidad de la acción respectiva por medio de diversas entidades públicas.

Así a partir de 1983 el Estado comenzó a desincorporar diversas entidades, por medio de los procesos de desincorporación ya sea extinguiéndolas, liquidándolas, fusionándolas o transfiriéndolas.

Por lo tanto, nos proponemos iniciar el siguiente proyecto de investigación realizando un análisis pormenorizado, de como se realizan los procesos de desincorporación, particularmente de la fusión y liquidación. Deseando dar un panorama real, de su desarrollo. De este fenómeno que hasta hace más de dos décadas era un tema en voga, y que a

nuestros días se ha dejado ya de escribir sobre él, aunado a esto la poca o escasa información que existe al respecto.

La investigación constará de cuatro capítulos en los cuales, de manera concreta, general y particularizada, según sea el caso, se tratarán los conceptos básicos de Derecho para una mayor comprensión del tema, las generalidades de la organización de la Administración Pública, así como sus características, se tratará de una manera especial a la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y de manera particular su proceso de fusión y liquidación respectivamente.

Por lo anterior expuesto terminaremos la investigación concluyendo en los múltiples efectos, que producirán dichos procesos de desincorporación, para fundamentar lo anterior, recurriremos a la investigación doctrinal, legislativa y hemerográfica, para así obtener un buen trabajo de investigación documental.

CAPÍTULO I

***ORGANIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL.***

1.1 CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1.1 Concepto de Administración Pública.

Es al Derecho Administrativo al que le corresponde la descripción y análisis de la Administración Pública. La organización especial de la que hablamos puede entenderse como “ *una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación*”.¹

Para nosotros el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general, dándonos por concepto; La acción del poder público, al aplicar las leyes de carácter administrativo y gobernar los fines de interés general.

La promulgación de la Constitución de 1917, en nuestro país reconoció a la Administración Pública, como una estructura político-jurídica, que comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judiciales o de gobierno, ya que un pequeño porcentaje, no mayor del cinco por ciento de la actividad total del Estado, corresponde a los otros Poderes y la casi totalidad de esa labor a la función de gobierno y administración.

¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, D, F. 2002. p.87.

Es entendida como una institución superior que comprende a las numerosas instituciones, un producto social, configurado en el devenir histórico, para cooperar a la realización del bienestar humano, por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas, es considerada como uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Por Administración Pública se entiende, generalmente, a *“aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”*²

Pero no todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, porqué la distribución de competencias de acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la Administración Pública se desenvuelve aparte de esta, en otras dos importantes administraciones, entre ellas la de las entidades federativas y las administrativas municipales.

Podemos intentar un concepto de Administración Pública recogiendo los aportes más significativos de cada una de las elaboraciones doctrinales consultadas. De acuerdo con ello, en el orden federal o estadual, la Administración Pública es *“el Poder Ejecutivo y los órganos que de él dependen, directa o indirectamente; que tiene a su cargo la autoridad*

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. Editorial Porrúa, México, 1999.p.107.

*política sujeta a un orden jurídico que no desarrollan los otros dos poderes; su actuar es continuo y permanente y se dirige a la atención de los intereses públicos en modo de cometidos esenciales, de servicio público, sociales y privados, a través de la ordenación jerarquizada y coordinada de elementos personales y patrimoniales, de procedimientos técnicos y estructura jurídica, manifestándose en actos materiales o actos que declaran situaciones jurídicas para casos individuales, generales y concretos”.*³

La Administración Pública es la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio. Esta actividad implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aun tácticas, que regulan la actividad administrativa, es decir, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común, en un campo de acción superior y más clásico al que establece el orden jurídico de un país.

En nuestro país, de conformidad con lo previsto por el *Artículo 90 Constitucional que a la letra dice: “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.*

³ Roque Fourcade, Elsa. Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa. México 1996. p.p. 171-172.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Para abordar el Proceso de Fusión y Liquidación de Entidades Paraestatales es necesario comprender también el concepto de Administración Pública Federal el cual se puede entender como aquella que cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

1.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.2.1 Concepto de Órgano del Estado, Órgano de la Administración Pública.

Es difícil imaginarse las inmensas poblaciones del futuro sometidas a un régimen de dispersión social. Las necesidades colectivas son cada día más numerosas y mayores y requieren de una acción unificadora que se logre por medio de la organización administrativa. Veamos ahora cómo trabaja el Sector Público, además de su labor general y desinteresada que se encamina a la protección del interés general.

La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado a las necesidades que satisfacen, organización y acción pública se denominan Administración Pública.

Organizar es acomodar u ordenar sistemáticamente, de acuerdo a reglas técnicas, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un resultado.

El concepto de Órgano del Estado, es ***“el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que el órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.”***⁴

En consecuencia, la organización administrativa se puede decir que es para nosotros la forma en que se estructuran las diversas unidades a partir de principios de los que resultan la dependencia directa o indirecta, según relaciones de jerarquía subordinada o coordinación, procurando la unidad de dirección y ejecución en la actividad dirigida a cumplimentar el fin del Estado en razón de eficacia, eficiencia y racionalidad.

Por órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa se puede entender ***“es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista***

⁴ Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000.p. 278.

*orgánico, depende de éste por ejemplo; una Secretaría de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc.”*⁵ Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una sección de la misma.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece dos partes de dicha Administración, una central y otra paraestatal.

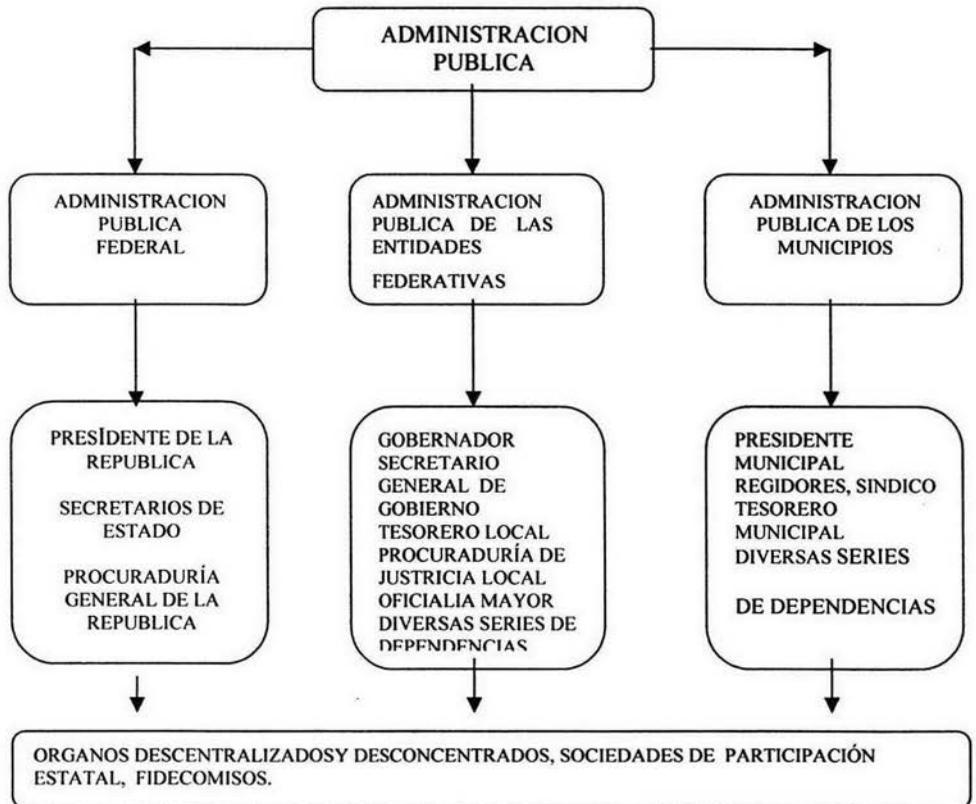
Las cuales están integradas por órganos, la primera por órganos centralizados en donde se cuentan a las Secretarías de Estado y demás entidades a las que haremos referencia más adelante. Personas públicas, autoridades administrativas, y los servidores públicos forman la estructura de la organización administrativa.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa.

Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control y referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

⁵ Ibid. p. 278

1.3 ORGANIGRAMA.*



*Fuente: Miguel Acosta Romero

1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

1.4.1 Concepto.

La primera etapa del programa de reforma administrativa, convencionalmente denominada de “reorganización institucional”, que se apoya en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, como su nombre lo indica, establece las bases de organización de la administración pública en su conjunto; incluyendo por primera vez, la administración “centralizada”.

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permite fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos.

Se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración, esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

Se puede conceptuar a la Administración Pública Centralizada *“cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la*

Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines.”⁶

Para nosotros la Centralización Administrativa es coordinar las facultades legales en una autoridad central que en este caso es el Poder Ejecutivo Federal con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos.

1.4.2 Órganos que la integran.

La Administración Pública Federal Centralizada, realiza de una manera general los fines del Estado, a través de varios órganos.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Artículo 1 Y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la Presidencia de la República, ***“se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Artículo 80 de la Constitución Política.***

La Presidencia de la República y ***“El presidente de los Estados Unidos Mexicanos contara con las unidades de asesoría, de apoyo técnico, y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el***

⁶ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 2002. México. P. 524.

presupuesto asignado a la Presidencia de la República” Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El presidente, al frente del poder ejecutivo y como titular del mismo, es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años, no puede ser reelecto.

Por Secretaría se entiende ***“es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de asuntos de una rama de la actividad del Estado”***⁷. Cada Secretaría esta estructurada internamente por una serie de Órganos Inferiores, a partir del Secretario existen varios Subsecretarios, después de ellos existe un Oficial Mayor y por ultimo una serie de Direcciones y Unidades. Los Departamentos Administrativos para el 5 de Diciembre de 1997 ya no existen en la Administración Pública Mexicana.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. ***“tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.”Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*** Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, serán el Secretario de Estado y Jefe de Departamento Administrativo respectivamente.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

***SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
SECRETARÍA DE MARINA***

⁷ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo (Parte General). Editorial Porrúa. México D, F. p.148.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DE ENERGÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE SALUD
SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
SECRETARÍA DE TURISMO

Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, estará a cargo del Consejero Jurídico, Artículo 43 fracción VII párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al cual le corresponde dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República, Artículo 43 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de asuntos.

1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA.

1.5.1 Concepto.

Esta forma de organización administrativa que ni siquiera requiere la existencia de una ley para llevarse a cabo, sino simplemente de un acuerdo

del Ejecutivo, desde las décadas 40 y 50, e inclusive un poco antes, aparece por primera vez en la vida de nuestro país.

La ley Orgánica tiene el acierto de captar la modalidad organizativa de la desconcentración, el uso de este término, que denomina a uno de los medios más eficaces para dotar mayor agilidad a la Administración Pública Centralizada.

La desconcentración es una especie de la organización administrativa mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante.

No existe una precisión estricta de este concepto, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de la centralización.

La Desconcentración es la *“existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración.”*⁸

“La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que

⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. (primer curso).op. cit. p 524.

obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.”⁹

Podemos llegar a concluir que la centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública. Sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada.

Esta forma de organización administrativa, está contemplada en el **Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** el cual señala “ *Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables*”.

1.5.2 Órganos que la integran.

Los órganos que llevan a cabo todas, las actividades y actos administrativos, en la forma de organización de la Administración Pública Federal Desconcentrada, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas.

⁹ Ibid. p. 524.

La desconcentración administrativa en materia federal ha evitado innumerables problemas a los administrados, ya que en todos los Estados miembros de la Federación Mexicana existen dependencias de varias Secretarías e inclusive, de la Procuraduría General de la República. Desde las décadas de los 40 y 50, e inclusive un poco antes, existen organismos desconcentrados importantes para la vida de México, tales como el Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Nacional de Bellas Artes, dependiente de la misma Secretaría .

Fue a partir de 1970, cuando se incrementaron con éxito los organismos desconcentrados de las Secretarías de Estado, existiendo actualmente delegaciones de la mayor parte de las Secretarías, y en algunas poblaciones importantes de las mismas, también en la Ciudad de México, existen organismos desconcentrados.

Este incremento de órganos desconcentrados sí representa para los gobernados los beneficios de una auténtica reforma administrativa, facilitándole trámites, ahorro de tiempo y molestias.

De las Secretarías de Estado que tienen delegaciones en los Estados de la República son: Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional a través de la creación de zonas militares, de la de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social entre otras y de la Procuraduría General de la República.

1.6 ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS INTERMEDIOS.

1.6.1 Concepto de Comisiones Intersecretariales.

En este punto trataremos aquellos órganos administrativos que no tienen rango de Secretaría o Departamento Administrativo, y cuya integración es colegiada en algunos casos.

Se puede conceptuar a las Comisiones Intersecretariales, como *“organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, integradas por uno o varios Secretarios de Estado, o Jefes de Departamento Administrativo, o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado, o representantes de ellas.”*¹⁰

Son creadas por el Presidente de la República, aunque el Congreso de la Unión mediante leyes, ha creado comisiones intersecretariales (que tiene como fundamento el *Artículo 73, fracción XXX de la Constitución*), integradas por varias Secretarías o Departamentos Administrativos, que tienen la finalidad de dar solución a los problemas en los cuales sea insuficiente la acción de una sola Secretaría, o Departamento de Estado, sin perjuicio de ser constituidos al mismo tiempo por otro tipo de organismos.

¹⁰ Ibid. p.440

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Su competencia y funciones, así como si son transitorias o permanentes, se determina en el propio acuerdo, tienen un presidente que se designa también en el mismo acto y que es el encargado y responsable de las actividades de dichas Comisiones.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, es el único ordenamiento jurídico, que señala específicamente las Comisiones Intersecretariales, en su *Artículo 21* que a la letra dice: ***” El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.”***

Con relación al proceso de Desincorporación es importante hacer mención que se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación de Entidades Paraestatales o Unidades Productivas, la cual se encargará de reglamentar el proceso de fusión, extinción, liquidación y venta de las empresas de estado.

1.6.2 Clasificación de las Comisiones Intersecretariales.

Atendiendo a su duración, estas comisiones pueden ser:

“Transitorias: aquellas cuya duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan.

Permanentes: aquellas cuya duración sea indefinida.

Atendiendo al orden de su estructuración, estas comisiones pueden ser:

Simples: aquellas que se integran sólo por Secretarías o Departamentos de Estado.

Mixtas: aquellas que se integran por:

1.Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismo.

2.Departamentos Administrativos y otro tipo de organismos a la vez.

3.Secretarías, Departamentos de Estado y otro tipo de organismo a la vez.

Dichos organismos pueden ser

a)Organismos Desconcentrados o Descentralizados.

b)Empresas de Participación Estatal.

c)Representación de los particulares

d)Autoridades de las Entidades Federativas

e) Autoridades Municipales”.¹¹

Es así como las entidades de la administración pública se integran a las comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos.

1.7 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

1.7.1 Concepto.

La Descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Pública centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

Waline, conceptualiza a la Descentralización como *“retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a autoridad de competencia menos general, o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto”.*¹²

El concepto de Descentralización es *“la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o*

¹¹ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo (parte general).op.cit. p 194-195.

¹² Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo op.cit. p. 794.

independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”¹³

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, señala lo que podemos llamar un concepto jurídico, el cual manifiesta: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado
2. O que son de interés general en un momento dado
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica
 - b) Patrimonio Propio
 - c) Régimen Jurídico Propio.

¹³ Ibid. p.526

1.7.2 Órganos que la integran.

La mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, los nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinadores de sector.

Los organismos descentralizados realizan dentro del marco de la Administración Pública, ciertos fines específicos que corresponden al Estado.

El órgano descentralizado también realiza fines especiales del Estado en materia federal, tiene una personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto, y esta es independiente de la personalidad general de la Administración Pública.

También tienen un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza. El patrimonio de los órganos descentralizados son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial. Los bienes de los órganos descentralizados cuando desaparecen vuelven al patrimonio del Estado.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales manifiesta la Constitución, Organización y funcionamiento de los Organismos descentralizados, en el Capítulo II.

La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* en su **Artículo 14** señala cuales: *Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.*
- II. La prestación de un servicio público o social o*
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

Son Organismos Descentralizados:

“Talleres Gráficos de México, Casa de Moneda de México, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional Indigenista, Petróleos Mexicanos, Servicio Postal Mexicano, Colegio de Bachilleres, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Financiera Rural, Instituto para el Desarrollo y Técnico de las Haciendas Públicas, Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, Comisión Nacional de las Zonas Áridas, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Instituto Nacional de las Personas Mayores, Comisión Nacional Forestal, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Luz y Fuerza Centro, Pemex Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex Petroquímica,

Pemex-Refinación, Centro Nacional de Metrología, Consejos de Recursos Minerales, Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, Colegio de Postgraduados, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, Productora Nacional de Semillas, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Fondo de Cultura Económica, Instituto Mexicano de Cinematografía, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Radio, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, Hospital General de México, Hospital General Dr. Manuel Gea González, Hospital Infantil de México Federico Gómez, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Subirán, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Instituto Nacional de Pediatría, Instituto Nacional de Perinatología, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Salud Pública, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada Baja California, Centro de Investigación en Química Aplicada, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de la Frontera Sur, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Instituto Nacional de Medicina Genómica.”¹⁴

A la fecha se encuentran en proceso de desincorporación : Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Ferrocarriles Nacionales de México.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto de 2004

1.7.3 Características.

Atendiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales se derivan las siguientes características de los Organismos Descentralizados:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.

2.Tienen régimen jurídico propio

3.Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo

4.Denominación

5.La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial

6.Tienen órganos de dirección, administración y representación

7.Cuentan con una estructura administrativa interna

8.Cuentan con patrimonio propio

9.Objeto

10.Finalidad

11.Régimen Fiscal.

Estas características son derivadas del ***Artículo 3 fracción I y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Artículo 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.***

1.8 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

1.8.1 Generalidades.

Como ya quedó expuesto, la Administración Pública Federal, de conformidad con lo previsto por el Artículo 90 Constitucional ya transcrito, es centralizada y paraestatal. La centralizada y la desconcentrada como variante de la primera ya fueron abordadas en apartados anteriores.

En nuestra legislación administrativa se habla de empresas de participación estatal, pero en la de otros países se les llama sociedades de economía mixta o sociedades de Estado, pero en todas las legislaciones es común el empleo de sociedad mercantil como estructura jurídica de tales empresas y preferentemente la sociedad anónima.

El régimen Paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

La expresión paraestatal significa algo que no se confunde con el Estado, algo que camina al lado del Estado, algo que es paralelo al Estado.

Desde el punto de vista jurídico, las Entidades Paraestatales son: ***“las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Artículo 2 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.***

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fidecomisos, componen la administración pública paraestatal”. Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El vínculo entre la empresa y el Estado, es la Sectorización y las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

1.9 SECTORIZACIÓN.

1.9.1 Concepto.

Tras la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se permitió sectorizar las entidades paraestatales, a fin de que las coordinase la Secretaría del ramo de la más inmediata competencia, al adoptar esta nueva política organizativa, consecuentemente se determinaron agrupamientos de las entidades paraestatales, llamados sectores de actividad definidos, con el propósito de resolver el problema derivado del enorme y desordenado crecimiento de dichas entidades, ya que implicaba gran dificultad para lograr una adecuada coordinación y para lograr que las relaciones de las paraestatales con el Ejecutivo Federal se realizarán a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

“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 competan a las coordinadoras del sector” Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La sectorización es el instrumento esencial para la cohesión entre la administración central y descentralizada o paraestatal.

El 17 de enero de 1977, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, *“en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política y con fundamento en los Artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que dispone este agrupamiento”*.¹⁵

Al agregar algunas entidades a los sectores o retirarlas o readscribir otras, se han emitido otros acuerdos presidenciales en los que se configura el agrupamiento de las entidades, dentro de un proceso que tiende a depurar y a estructurar de mejor manera los sectores administrativos.

“A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.” Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁵Diario Oficial de la Nación del 17 de Enero de 1977.

“La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.”Artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“se hizo la distribución sectorial de dichas entidades, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para someter a la consideración del Ejecutivo, previa la opinión del coordinador del sector correspondiente, la modificación, fusión o liquidación de aquéllas cuando no cumplan sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente para la economía nacional o para el interés público”.¹⁶ Decreto publicado en el Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación del 21 de Febrero de 1992.

CAPÍTULO II
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PARAESTATAL.

2.1 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

2.1.1 Concepto.

El intervencionismo de Estado acrecentó su actividad en todos los campos de la economía, asumiendo actividades y papeles que hasta entonces habían correspondido a la iniciativa privada. La nacionalización de bienes por parte del Estado permitió sustituir a la empresa privada, y la compra de acciones que le permitieran el manejo de las mismas.

Entre estas dos formas de actividad privada y pública surgió una nueva que fue la economía mixta, las llamadas entidades paraestatales con las cuales se conseguirían varios propósitos como atenuar las políticas sociales que se estimaban radicales al combinar los intereses y esfuerzos de los particulares en actividades que el Estado juzgaba convenientes en ciertos sectores de la economía.

El concepto de empresa de participación estatal: *“Es la empresa del Estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios o en otras palabras un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado, para producir bienes y servicios.”*¹⁷

Otro concepto de las llamadas empresas de economía mixta *“son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o*

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. Op.cit.p.169.

explotación en una empresa generalmente mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común”¹⁸.

Ante la diversidad de criterios para precisar el concepto de empresa, entidad, de economía mixta, pública o de participación estatal es necesario precisar el concepto en la doctrina y en el derecho comparado, presentando este concepto: *“ Las empresas públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal , para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica”¹⁹.*

La naturaleza jurídica de la empresa pública está determinada por la Ley de la Administración Pública Federal.

Las Entidades de Participación Estatal, como también se les nombra, consisten en el proceso por el cual se confían facultades de consulta, decisión y ejecución en órganos a quienes la ley denomina entidades, y las relaciones entre ellos y con la administración central, conforman la estructura de la administración paraestatal. Las empresas tienen autonomía administrativa.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo(parte general). op.cit. p.241.

¹⁹ Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. op.cit. p 834.

Por lo tanto, para nosotros, nuestro concepto en general de las entidades paraestatales es: una unidad económica, a cargo de la Administración Pública que satisface intereses colectivos.

2.1.2 Tipos.

Existen varios grados de participación del Estado en las Empresas de Participación Estatal, el *Artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*, que a la letra nos dice *“son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”*

Por lo tanto el *Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública* nos señala, cuales son:

“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 de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios 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 suscritas por el Gobierno Federal ,o,

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.

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

Las Sociedades Nacionales de Crédito, tienen una excepción en el ***Artículo 29 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*** el cual nos dice: ***“No tienen el carácter de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las Sociedades Nacionales de Crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se este en los supuestos de la segunda parte del Artículo sexto. el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento “.***

Esta participación la puede tener el Estado mediante dependencias o entidades de manera conjunta o separada. De tal manera que puede ser; por ejemplo, una sola secretaría o ente descentralizado el que participe; o una secretaría con 40%, otra con 20%, un descentralizado con 20% y dos sociedades anónimas de participación estatal con 10% cada una. En todo caso, el poder ejecutivo logra un control absoluto del ente industrial o comercial.

“Las empresas en que participe de manera mayoritaria el gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, deberán tener por objeto, las áreas prioritarias, en los términos del artículo sexto de este ordenamiento”. Artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El artículo 67 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria “son aquellas empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del Artículo 33 de esta ley.

2.1.3 Características.

Son características de las Entidades Paraestatales las siguientes:

- 1.Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por ley del congreso.*
- 2.Tiene personalidad jurídica, distinta al Estado.*
- 3.Cuentan con patrimonio propio.*
- 4.El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.*
- 5.No tiene 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.*
- 9.Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.*
- 10.Dirección del Estado a través del nombramiento de los altos cargos directivos y control general del mismo en los términos de la ley.”²⁰*

Tomando en consideración a la Ley y a la Doctrina se derivaron dichas características.

²⁰ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 2000.p.193.

2.1.4 Clases y ejemplos.

Según la naturaleza de su actividad, estas empresas pueden ser clasificadas en las siguientes clases:

- a) Agropecuarias***
- b) Comerciales***
- c) Comunicaciones***
- d) Culturales***
- e) Energéticos***
- f) Financieros***
- g) Industriales***
- h) Inmobiliarias***²¹

Ejemplos de esta clasificación, empresas de participación estatal mayoritaria:

“Notimex, S.A de C.V, Agroasemex, S.A, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C, Banco Nacional del Ejercito, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C, Nacional Financiera, S.N.C, Productora Cospeles, S.A de C.V, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C, Diconsa, S..A de C.V, Liconsa S.A de C.V, Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A de C.V, I.I.I. Servicios, S.A de C.V, Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A de C.V, P.M.I. Comercio Internacional, S.A de C.V, Petroquímica Camargo, S.A de C.V, Petroquímica Cangrejera, S.A de C.V, Petroquímica Cosoleacaque, S.A de C.V, Petroquímica Escolin, S.A de C.V, Petroquímica Morelos, S.A de

²¹ Martínez Rafael. Derecho Administrativo.1 y 2 Curso. Editorial Oxford 2000.p. 161.

C.V, Petroquímica Pajaritos, S.A de C.V, Petroquímica Tula, S.A de C.V, Exportadora de Sal, S.A de C.V, Transportadora de Sal S.A de C.V, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C, Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral Coatzacoalcos, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Dos Bocas S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A de C.V, Administración Portuaria Integral Manzanillo, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A de C.V, Administración Portuaria Integral Salina Cruz, S.A de C.V, Administración Portuaria Tampico, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A de C.V, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A de C.V, Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A de C.V, Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C, Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana S.A de C.V, Educal S.A DE C.V, Estudios Churubusco Azteca, S.A, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A de C.V, Televisión Metropolitana S.A de C.V, Centros de Integración Juvenil, A.C, Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A de C.V, Consejo de Promoción Turística de México, S.A de C.V, FONATUR-BMO, S.A de C.V, Nacional Hotelera de Baja California, S.A de C.V, Recro-Mex, S.A de C.V, Terrenos Recreo, S.A de C.V, Centro de Investigación Científica de Yucatán, S.A de C.V, Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ingeniero Jorge L. Tamayo ", A.C, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C, Centro de Investigación en Matemáticas, A.C, Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C, Centro de Investigación y

*Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C, Centro de Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C, Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste, S.C, Centro de Investigaciones en Óptica, A.C, CIATEQ, A.C, Centro de Tecnología Avanzada, Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A de C.V, Colegio de la Frontera Norte, A.C, El Colegio de Michoacán, A.C, El Colegio de San Luis A.C, Instituto de Ecología, A.C, Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica A.C*²².

La relación contiene 71 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria aún vigentes, las Empresas: Periódico El Nacional, S.A de C.V, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A, Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Noreste S.N.C, Banco de Crédito Rural Noroeste, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C, Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C, Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C, Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C, Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C, Exportadores Asociados, S.A de C.V, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C, Ocean Garden Products, Inc., Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A, Terrenos Jáltipan, S.A, Incobusa, S.A de C.V, Terrenos para Industrias, S.A, Bodegas Rurales Conasupo, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A de C.V,

²² Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto del 2004.

Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A de C.V, Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A de C.V, Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, C.A de C.V, que suman 30 se encuentran en Proceso de Desincorporación a la fecha.

2.2 INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO.

2.1.1 Generalidades.

Desde el año de 1925 en que fue creado el Banco de México, S. A, surgieron estas instituciones de crédito, mezclando elementos de organización del Derecho Privado y del Derecho Público.

La finalidad de estas instituciones estuvieron claramente expuestas en la exposición de motivos del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

“Que para incrementar en la mayor medida y en el menor plazo posible el ingreso nacional y elevar sustancialmente el nivel general de vida, es necesario el aprovechamiento óptimo de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales y financieros de que el país dispone”²³

Las sociedades nacionales de crédito ya no existen, correspondían a la llamada banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982, .A raíz de la nacionalización bancaria, en septiembre de 1982 los bancos estatales

²³ Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1959.

se denominaron sociedades nacionales de crédito y fueron transformadas, en casi todos los casos, en las instituciones de banca de desarrollo, como ejemplos: ***“Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C, Nacional Financiera, S.N.C, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.”***²⁴

Son una especie de sociedad mercantil de Estado estructuradas exclusivamente en 1983, para prestar servicio público de banca y crédito en los términos del Artículo 28 de la Constitución y de las Leyes reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y 1985, abrogadas para 1990. El concepto de Sociedad Nacional de Crédito, se recoge en la nueva Ley de Instituciones de Crédito y en cada una de las Leyes Orgánicas de este tipo de instituciones.

La ley de Instituciones de Crédito ***“tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano”*** Artículo 1 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Fueron estructuradas para el efecto de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos de las leyes que las regulan porque realizan actos de comercio.

²⁴ Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto del 2004.

Como consecuencia de que ya forman parte de la Administración Pública Federal, como Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los bancos de desarrollo, deberán sectorizarse dentro del sector que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y consecuentemente seguir una política coherente y flexible de acuerdo con los lineamientos que dicte esta Dependencia del Ejecutivo.

Aunque en 1990 se permitió de nuevo que los particulares prestaran el servicio de Banca y Crédito, el Estado conservo diversos bancos.

Así la Banca Mexicana se dividió en Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo, siendo los primeros bancos privados y los segundos bancos de estado.

“El servicio de la Banca y Crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

I. Instituciones de Banca Múltiple, y

II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados..

No se consideran operaciones de Banca y Crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales

aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.”Artículo 2 de la Ley Instituciones de Crédito.

“El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca Múltiple, las instituciones de Banca en Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.”Artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En la actual Ley de Instituciones de Crédito, las sociedades nacionales de crédito son entidades de la administración pública cuyo capital social está representado por certificados de aportación patrimonial.

Estos certificados son títulos de crédito que representan el derecho a una parte proporcional sobre la propiedad de la sociedad nacional de crédito.

Las características del capital social de estas sociedades son :

Las series A, con un porcentaje del capital social del 66%, que solo adquiere únicamente el gobierno federal.

Las series B, con un porcentaje del capital social del 34%, que podrán adquirir cualquier persona física o moral nacional. Las sociedades deben tener cláusulas de exclusión de extranjeros.

2.2.2 Características.

Las Instituciones Nacionales de Crédito, constan de los siguientes elementos:

- a) Las instituciones nacionales de crédito son instituciones públicas, de servicio público y su régimen jurídico es el Derecho Público.*
- b) Realizan finalidades o propósitos del Estado, que corresponden a nuevas modalidades del intervencionismo público.*
- c) El régimen del Derecho Privado que en parte las regula, obedece a una necesidad de armonizarse en interés privado y público.*
- d) El Artículo 123 de la Constitución se aplica a las instituciones nacionales de crédito. Sus problemas son de competencia federal*
- e) Los delitos que se cometan contra las instituciones nacionales de crédito son delitos federales”.*²⁵

Tomando en consideración a la Ley y a la Doctrina se derivan estas características.

2.3 ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO.

2.3.1 Generalidades.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito *“Se consideran sociedades anónimas autorizadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México para*

²⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo (parte general). op.cit.p.816

*colaborar dependiente o independientemente con las empresas mercantiles.*²⁶

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *“regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares nacionales del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley y, en general, para todo cuanto se refiere a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito”.* Artículo 1 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales del Crédito se registrarán por sus leyes orgánicas y, a falta de estas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente ley.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la instrumentación de las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las Organizaciones Auxiliares Nacionales del Crédito.

De este modo, el objeto de esta ley es establecer las reglas necesarias para controlar la organización y el funcionamiento de los auxiliares del crédito.

La función de las organizaciones auxiliares es ayudar a la intermediación del crédito y no de modo fundamental captar y colocar recursos del público, como sí ocurre, por ejemplo, con los bancos. Más aún, esos

²⁶ Ibid. p.192.

auxiliares participan en el mismo mercado que los bancos y su tarea específica es complementar algunas operaciones financieras concretas.

“Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

I. Almacenes generales de depósito

II. Arrendadoras financieras

III. Sociedades de Ahorro y préstamo

IV. Uniones de crédito

V. Empresas de factoraje financiero, y

VI. Las demás que otras leyes consideren como tales”.

Artículo 3 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

“Para los efectos de esta ley se considera actividad auxiliar de crédito, la compra venta habitual y profesional de divisas.” Artículo 4 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Los almacenes generales de depósito se refieren a un régimen de depósito fiscal, ***“mercancías que proceden del exterior o han sido producidas en el país para ser vendidas en el extranjero y por las cuales no se han cubierto todavía los impuestos correspondientes, si no que se pagarán al retirarse los bienes del almacén”.***²⁷

²⁷ Ruiz Torres, Humberto. Elementos de Derecho Bancario. Editorial Mc Graw Hill. 1997.p.52.

*“El arrendamiento financiero consiste en que la empresa de arrendamiento financiero sólo concede el uso o goce temporal de los bienes, pero no transmite la propiedad”.*²⁸

El contrato de crédito consiste en: *“que la empresa de arrendamiento financiero es la que adquiere los bienes por el arrendatario y paga el precio de ellos, lo que implica que dicha empresa contrae por el arrendatario una obligación y éste a su vez queda sujeto a cubrir el importe de tal obligación más intereses, gastos y comisiones pactados”.*²⁹

Las uniones de crédito son: *“sociedades anónimas de capital variable, cuyos socios pueden ser personas físicas o morales, para facilitar el uso del crédito a sus socios y otorgar garantía o aval en los créditos que contraten sus socios, recibir préstamos de sus socios, de instituciones de crédito, de instituciones de seguros y fianzas, de entidades financieras del exterior y recibir de sus socios depósitos de dinero para prestar servicios de caja y depósitos de ahorro, otorgar a sus socios préstamos y toda clase de créditos y practicar con sus socios operaciones de descuento de títulos de crédito”.*³⁰

En la compraventa habitual y profesional de divisas, *“se entiende por divisas, billetes y monedas extranjeros, depósitos bancarios y títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito sobre el exterior, así como los medios internacionales de pago”.*³¹

²⁸ Ibidem.p.53

²⁹ Ibidem. p.55.

³⁰ Ibidem. p.58.

³¹ Ibidem. p 62.

Existe un mercado cambiario o mercado de divisas, en el cual hay compradores y vendedores que interactúan en lugares específicos, en la compraventa de divisas.

2.3.2 Características.

Las siguientes son características de las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito:

- “a) requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que puedan constituirse y operar.*
- b) deben organizarse como sociedades anónimas (excepto las sociedades de ahorro y préstamo).*
- c) su escritura constitutiva y modificaciones, deben ser sometidas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en caso de uniones crédito a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.*³²

Son derivadas tomando en consideración a la Ley y a la Doctrina.

2.4 INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS.

2.4.1 Generalidades Instituciones Nacionales de Seguros.

El Estado Mexicano también actúa como empresa, con las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

³² Ibidem.p48.

Las empresas aseguradoras pueden actuar solo bajo la forma de sociedad mutualista y previa la concesión o la autorización, respectivamente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que para expedirla debe oír la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las Instituciones Nacionales de Seguros se encuentran reguladas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

“La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.” Artículo 1 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

“Las Instituciones nacionales de seguros se regirán por sus leyes especiales y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que estatuye la presente.” Artículo 2 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el órgano competente en general para todo cuanto se refiere a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, pudiendo solicitar la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, del Banco de México u otro Organismo.

Para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar

discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que las instituciones de seguros realicen operaciones de reafianzamiento.

“Las autorizaciones para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, son por propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las siguientes operaciones de seguros:

I. Vida

II. Accidentes y enfermedades, en alguno o algunos de los siguientes:

- a). Accidentes personales;***
- b). Gastos médicos, y***
- c). Salud;***

III. Daños, en alguno o algunos de los ramos siguientes:

- a). Responsabilidad civil y riesgos personales;***
- b). Marítimo y transportes***
- c). Incendio***
- d). Agrícola y de animales;***
- e). Automóviles;***
- f). Crédito;***
- g). Diversos;***
- h). Terremotos y otros riesgos catastróficos; y***
- i). Los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por el Artículo 9 de esta Ley.***

Las autorizaciones podrán otorgarse también para practicar exclusivamente el reaseguro, en alguna o algunas de las operaciones mencionadas en este artículo o conforme a lo señalado en el Artículo 76-A de esta Ley.

Tratándose de los seguros relacionados con contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones o de supervivencia derivados de las leyes de seguridad social y a los que se refiere el párrafo segundo de la fracción I del Artículo 8 de esta Ley, las autorizaciones se otorgarán sólo a instituciones de seguros que las practiquen en forma exclusiva, sin que a las mismas se les pueda autorizar cualquiera otra operación de las señaladas en este artículo.

El ramo de salud a que se refiere el inciso c) fracción II de este Artículo y la fracción V del Artículo 8 de esta Ley sólo deberá practicarse por instituciones de seguros autorizadas exclusivamente para ese efecto y a las cuales únicamente se les podrá autorizar a practicar, de manera adicional, el ramo de gastos médicos. La operación y desarrollo del ramo de salud estará sujeto a las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y de la Secretaría de Salud, según corresponda.

Las autorizaciones otorgadas a las instituciones de seguros, podrán comprender la práctica de las operaciones de reafianzamiento, en los términos del artículo anterior.” Artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, el estado mexicano ha abandonado casi por completo su intervención en aseguradoras.

2.4.2 Generalidades Instituciones Nacionales de Fianzas.

Las Instituciones de Fianzas *“Tienen este carácter las empresas cuyo objeto sea otorgar fianzas a título oneroso; y son las únicas que pueden hacerlo”*³³. Para organizarse y funcionar requieren concesión del Gobierno Federal, quien la otorga a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En lo que toca a las instituciones de Fianzas, éstas se encuentran reguladas por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

“La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

³³Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. op.cit. p.1750.

Esta Ley se aplicará a las instituciones de fianzas, cuyo objeto será otorgar fianzas a título oneroso, así como a las instituciones que sean autorizadas para practicar operaciones de reafianzamiento.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la adopción de todas las medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las instituciones nacionales de fianzas, las que se regirán por sus leyes especiales y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que estatuye la presente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el órgano competente para interpretar, aplicar y resolver para efectos administrativos lo relacionado con los preceptos de esta Ley y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones de fianzas.

La propia Secretaría podrá solicitar cuando así lo estime conveniente, la opinión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, del Banco de México o de algún otro organismo o dependencia en razón de la naturaleza de los casos que lo ameriten.

En la aplicación de esta Ley, la mencionada Secretaría, con la intervención que, en su caso, corresponda a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberá procurar un desarrollo equilibrado del sistema afianzador, y una competencia sana entre las instituciones de fianzas que lo integran. Artículo 1 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.”

“Las fianzas y los contratos, que en relación con ellas otorguen o celebren las instituciones de fianzas, serán mercantiles para todas las partes que intervengan, ya sea como beneficiarias, solicitantes, fiadas, contrafiadoras u obligadas solidarias, excepción hecha de la garantía hipotecaria. Artículo 2 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.”

Para organizarse y funcionar como institución de fianzas o para operar exclusivamente el reafianzamiento, Se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El **Artículo 5 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas** señala las autorizaciones que se refieren a uno o más de los siguientes ramos y subramos de fianzas:

I. Fianzas de fidelidad, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a) Individuales; y***
- b) Colectivas;***

II. Fianzas judiciales, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a). Judiciales penales;***
- b). Judiciales no penales; y***
- c). Judiciales que amparen a los conductores de vehículos automotores;***

III. Fianzas administrativas, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a). De obra;***
- b). De proveeduría;***

- c). Fiscales*
- d). De arrendamiento; y*
- e). Otras fianzas administrativas;*

IV. Fianzas de crédito, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a). De Suministro;*
- b). De compraventa;*
- c). Financieras; y*
- d). Otras fianzas de crédito;*

V. Fideicomisos de Garantía, en algunos de los subramos siguientes:

- a). Relacionados con pólizas de fianza; y*
- b). Sin relación con pólizas de fianza.*

Cuando algún subramo de fianza a que se refiere este artículo adquiera una importancia tal que amerite considerarlo como ramo independiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá declararlo como ramo especial.

Las palabras fianza, reafianzamiento, afianzamiento, caución, garantía u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, sólo podrán ser usadas en el nombre o denominación de las empresas a que se refieren los Artículos 1o. y 9o. de esta Ley.

Asimismo, queda prohibido el uso de la palabra “nacional” en la denominación de instituciones de fianzas que no tengan ese carácter”.

2.5 FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

2.5.1 Generalidades.

Los fideicomisos que como entidades de la administración pública paraestatal, auxilian al poder ejecutivo federal, surgen con el inicio del siglo XX, en el Derecho Mexicano.

*“En México, el Estado ha recurrido con relativa frecuencia a utilizar, para la creación de empresas públicas, mediante el cual el fideicomitente (el Estado) destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria”.*³⁴

Podemos definir al fideicomiso público como un *“contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), ó del dominio privado de la federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”*³⁵

“Esta integrado por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, el primero es la persona que aporta los bienes o recursos que serán

³⁴ Carrillo, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Ediciones INAP. México 1976. p.126.

³⁵ Castrejón García, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano I. Editorial Cárdenas Editor, 1999, p. 269.

administrados para lograr los fines del fideicomiso; el segundo, siempre un banco, que se encarga de esa administración; y el tercero, la persona o beneficiario de los frutos del fideicomiso. Se admite que puedan reunirse en una misma persona los dos caracteres del fideicomitente y fideicomisario”³⁶.

Comprenden los fines más diversos: agrícolas, ganaderos, industriales, turísticos, culturales, académicos, científicos, artísticos y otros.

“Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3, fracción III, de esta ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada”.Artículo 47, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal.

“Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades

³⁶ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1995.p.180.

paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.”
Artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ejemplos de Fideicomisos Públicos:

“Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fideicomiso para la Cineteca Nacional, Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Fondo Nacional para el Fomento al Turismo, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fideicomiso para Construcciones Militares, Fideicomiso de Fomento Minero, Fideicomiso de Riesgo Compartido, Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero, Fondo de Fomento y Garantía para el consumo de los Trabajadores, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fondo de

Información y Documentación para la Industria, Fondo para el desarrollo de Recursos Humanos".³⁷

En la actualidad se encuentra el Fidecomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito y el Fidecomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas en Proceso de Desincorporación.

2.5.2 Características.

Son elementos de los Fideicomisos, los siguientes:

- a) El Fidecomiso se constituye con una declaración unilateral del Estado***
- b) La base del fideicomiso es la formación de un patrimonio autónomo o patrimonio de afectación***
- c) Cuya titularidad se atribuye al fiduciario***
- d) Para la realización de un fin determinado, por lo que se refiere al Estado, éste realiza un fin público***
- e) Cuya realización se encomienda a una institución fiduciaria, por lo que se refiere al Estado, éste encomienda el fideicomiso a una Institución Nacional de Comercio Exterior***"³⁸

Estas características se desprenden de la Ley y la Doctrina

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto del 2004.

³⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. op.cit. p.876.

2.6 DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES.

2.6.1 Antecedentes hasta 1994.

El proceso de integración nacional inicia al momento de la Independencia, pero se empiezan a ver sus efectos a partir de la época de la Reforma, lo cual hizo que los dirigentes políticos se orientaran a la creación y consolidación de los órganos de gobierno, siendo nula la actuación del Estado como empresario. En esta etapa y en los años anteriores a la Revolución de 1910, los pocos servicios públicos eran administrados por empresas privadas, muchas de propiedad extranjera.

El movimiento surgido de la revolución recurre a la nueva modalidad de instituciones públicas, es así como surgen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cumpliendo el Estado sus funciones mediante entidades de distinta naturaleza jurídica conocidas como administración descentralizada, y administración paraestatal. Estas entidades funcionan como empresas, organismos descentralizados o fideicomisos, rigiéndose por normas diferentes de las que regulan la Administración Pública Centralizada.

Así la Administración Pública Paraestatal, fue creada con el propósito definido para auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano.

A medida que avanzó el proceso de industrialización y la estructura productiva, la intervención estatal directa se multiplicó. Factores de este tipo impulsaron la proliferación de empresas, especialmente a partir de los

años veinte, lo que se considera como la etapa de constitución y funcionamiento de las empresas y organismos públicos, en los años treinta se perfila el avance con la nacionalización, en los cuarenta y cincuenta hubo un cierto aumento en el ritmo de crecimiento del área paraestatal. Hasta 1976, el Estado creó más de 900 entidades paraestatales, para la crisis de 1982 hizo inevitable dar atención a este sector. La escasez de recursos y los problemas de la balanza de pagos revivieron la necesidad de racionalizar y reestructurar el sector paraestatal, así a partir de 1983 el Estado comenzó a desincorporar diversas entidades. Por ejemplo, en 1983 y 1984 en el sector industrial paraestatal se liquidaron diez empresas de distintos sectores y en el mismo período se vendieron otras ocho empresas. Durante el gobierno de 1982 a 1988 presidido por el Lic. Miguel de la Madrid, el Gobierno Federal empezó a vender empresas paraestatales, conducta que se incremento en el régimen 1988-1994 del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La desincorporación de las empresas se debió a una serie de problemas en materia de eficiencia, administración, productividad y financieros, la carencia de tecnología adecuada, problemas de organización operativa y el rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que producían. En los siguientes incisos veremos la evolución de la Desincorporación del Sector Paraestatal de 1982 a 1994:*

a) Organismos Descentralizados

<i>año</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
<i>empresas</i>	<i>102</i>	<i>97</i>	<i>95</i>	<i>96</i>	<i>94</i>	<i>94</i>	<i>89</i>	<i>88</i>	<i>82</i>	<i>78</i>	<i>82</i>	<i>82</i>	<i>81</i>

b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

<i>año</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

empresas 744 700 703 629 528 437 252 229 147 120 100 98 106

c) Empresas de Participación Estatal Minoritaria

año 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994
empresas 78 78 78 69 7 3 0 0 0 0 0 0 0

d) Fideicomisos públicos

año 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994
empresas 231 199 173 147 108 83 71 62 51 43 35 30 29

*Fuente: Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos de 1 de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993.

2.6.2 Causas generales.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, también reglamentaria en lo conducente del Artículo 90 de la Constitución, en forma congruente con los Artículos 25 y 28 de esta última, establece a través de sus numerales 16 y 32 diversas causas que deben dar lugar a la desincorporación de entidades paraestatales:

1) Que un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de la economía nacional o del interés público, o cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad, y

2) Que una empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

2.6.3 Requisitos Comunes.

Para Desincorporar las Entidades Paraestatales se deben cubrir los siguientes requisitos:

“A) La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de manera fundada y razonada por la Dependencia Coordinadora del Sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la mencionada en primer término.

B) Toda propuesta para la desincorporación de una entidad paraestatal debe ser sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que de acuerdo a su motivación y fundamentación, deberá emitir un dictamen al respecto. La Comisión está integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Función Pública, de Economía y del Trabajo y Previsión Social.

C) Siempre que sea favorable el dictamen que expida la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento respecto de la expresa propuesta de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá la misma a la consideración del Ejecutivo Federal.

D) Tratándose de una desincorporación de una entidad constituida por Ley o Decreto del H. Congreso de la Unión una vez satisfechos los requisitos mencionados en los puntos anteriores, el Ejecutivo remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso, solo a el corresponde decidir sobre tal desincorporación .

E) Tratándose de una entidad constituida por decreto o acuerdo del Ejecutivo, una vez satisfechos los requisitos correspondientes el Ejecutivo expedirá el Acuerdo o Decreto de desincorporación.

F) Entidades constituidas por resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez satisfechos los requisitos mencionados, el Ejecutivo ordenará su desincorporación por conducto de la expresada dependencia, la cual comunicará tal decisión al órgano de gobierno de la entidad correspondiente, así como a la Secretaría de la Función Pública, por conducto del comisario público acreditado ante dicha entidad.

Después:

G) Concluir las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la entidad en proceso de desincorporación.

H) Se integrará un expediente con todas las constancias documentales relativas al procedimiento de desincorporación seguido, remitiendo original y copia autorizada de las misma a la Secretaría de la Función Pública, la que integrará con ellas un expediente (libro blanco) que a su vez remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

I) Concluido el proceso de desincorporación, la coordinadora sectorial lo informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta días naturales, para efectos de cancelación de la clave programático presupuestal de la misma.³⁹

Por lo anterior sirven estos requisitos para conducir la Desincorporación de Entidades Paraestatales en un régimen de transparencia y legalidad.

2.6.5 Clases.

A fin de que la desincorporación de las entidades paraestatales pueda llevarse a efecto con arreglo a un estricto orden metodológico, existen procesos reglamentarios y normativos, los cuales son:

“Liquidación o extinción: Cuando el objetivo ha sido cumplido, cuando carecen de viabilidad económica o cuyas actividades resultan más convenientes sean desarrolladas por otras áreas o dependencias del Gobierno Federal, La liquidación tiene por objeto terminar las operaciones pendientes, obtener el numerario que se adeude, para pagar el pasivo y vender el activo que, convertido en dinero, permitirá repartir el patrimonio entre los socios.

Fusión: Para un mejor uso de los recursos a través de la integración o complementación de procesos productivos de comercialización y de gestión, la fusión de las entidades paraestatales dan lugar a una distinta.

³⁹ Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1 de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Transferencia: Entidades paraestatales que son transferidas a los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local relacionados con los programas de desarrollo propios.

Venta: Las entidades que no son prioritarias ni estratégicas y que por su viabilidad económica resulten ser factibles de adquisición por los sectores social y privado⁴⁰

Asimismo, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria, también se podrá llevar a efecto su desincorporación, a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el Artículo 46 de la mencionada Ley, entre los cuales destaca por su importancia la enajenación. Con estos procesos de desincorporación y redimensionamiento se logra dos aspectos:

- a) el contar con un mayor de participación de los sectores social y privado***
- b) la liberación y aplicación de los recursos para una mejor y mayor atención a lo estratégico y prioritario.***

A nuestro parecer la empresa pública debe convertirse en un ente, derivado de la modernización que pueda realizar políticas de Estado y formar parte de ellas, elevar su eficiencia y productividad y elevar la calidad y oportunidad de la oferta de bienes y servicios que producen.

⁴⁰ Ibid.p.18

Siendo el objeto básico de esta modernización en convertir a la empresa pública en un modelo de eficiencia y con autosuficiencia financiera que coadyuve al sano desarrollo económico y social del país.

2.6.6 Etapas.

El ente administrativo encargado de ejecutar la Desincorporación es la Comisión Intersecretarial de Desincorporación de Entidades Paraestatales, creada en 1995, por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución y con fundamento en los *Artículos 21, 31, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, 16, 32, y 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; y 24 fracción IV de la Ley Federal de Competencia Económica.*

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

Estará integrada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, los titulares de las Secretarías de Economía, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social y en cada caso, el titular de la dependencia coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal.

La realización del proceso se puede resumir en 14 acciones básicas, teniendo como ejemplo la Venta de una Entidad Paraestatal:

- Propuesta de la dependencia coordinadora.***
- Dictamen de la comisión intersecretarial de gasto financiamiento.***
- Acuerdo de desincorporación:***
- Designación del banco de agente.***
- Estrategia de venta.***
- Perfil básico de la empresa.***
- Prospectos de venta.***
- Evaluación técnico financiera.***
- Recepción y evaluación de las ofertas.***
- Autorización y resolución de venta.***
- Formalización de la compraventa.***
- Desincorporación.***
- Integración del libro blanco.***
- Recepción del libro blanco por la Cámara de Diputados.***

En el proceso de desincorporación las propuestas presentadas por las dependencias coordinadoras de sector se sustentó en la opinión de la comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, considerando los criterios de política económica vigente, la evaluación macroeconómica del país, la situación operativa financiera-laboral de las entidades en el momento de la propuesta y los efectos globales de su desincorporación. Por otra parte la Secretaría de la Función Pública designó auditores externos para analizar y vigilar el proceso y darle una mayor transparencia. Al finalizar el proceso se integra el “libro blanco” que incluye la documentación detallada de los términos y condiciones en que se desarrollaron las distintas fases para

informar a la H. Cámara de Diputados, es decir al Poder Legislativo, sobre el manejo y destino de los recursos propiedad de la nación.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III.
EL PROCESO DE FUSIÓN EN
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN
ESTATAL MAYORITARIA.

3.1 EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

3.1.1 Procedimiento de creación de 1917 a 1982.

La creación de la empresa pública en países en desarrollo, como el nuestro, proviene del esquema teórico que se refiere a la ausencia de mecanismos automáticos que aseguren el desarrollo económico y social en forma armónica, sostenida y de la necesidad del Estado de intervenir en el proceso.

“La creación de Entidades paraestatales de participación estatal mayoritaria durante el período que se inicia con la Constitución de 1917 ha obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria”.⁴¹

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria obedecen a la voluntad estatal de controlar y promover ciertos sectores básicos para el desarrollo económico o como instrumentos básicos para resolver problemas específicos contrarios o derivados de él.

La creciente participación del aparato Gubernamental en el sistema productivo es originario de los principios de la política económica y social

⁴¹ Villareal, Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Racionalización o Privatización?. Editorial Diana. México 1991.p.57.

o para enfrentar problemas específicos derivados de situaciones coyunturales (generación de empleos, desarrollo regional, impulsó a la planta productiva). Estas empresas fueron creadas para participar en renglones claves de la economía son reflejo fiel del espíritu constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de la explotación de recursos naturales con carácter estratégico para el impulso y desarrollo del país así como la regulación de aquellos que resultan de beneficio social. Hecho que encaminaba a fortalecer la soberanía de la nación.

En este período la creación y nacionalización de algunas empresas se realizó con el propósito de regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, otras más con el objeto de permitir al Estado la intervención en los procesos de comercialización, disminuyendo márgenes excesivos de ganancia y garantizando así el abasto de productos básicos. Cabe señalar que algunas empresas surgieron ante la conveniencia de desarrollar determinadas funciones de la actividad pública descentralizadamente, así mismo para emprender proyectos de inversión necesarios pero cuyos períodos de maduración, rentabilidad y riesgo, no resultan atractivos para el capital privado.

Según el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, se distinguirán:

a) Entidades de servicio institucional, aquellas que cumplan con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación,

salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación de mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional.

b) Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.

En cuanto a la creación de Entidades de Participación Estatal Mayoritaria, el *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su Artículo 5 nos señala que: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.*

Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

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

Las empresas de participación estatal mayoritaria, son creadas por una decisión gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la secretaría cabeza de sector. Este acuerdo debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

“Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley, ante la fe de notario público, excepto para las sociedades nacionales de crédito.

El acuerdo puede referirse a que la federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere convenientes”.⁴²

“La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y consecutivamente de organización”.⁴³

La creación y el desarrollo de las entidades de participación estatal mayoritaria, no ha continuado, porque los resultados financieros globalmente considerados, han acentuado en ciertos períodos los problemas de gestión macroeconómica y contribuido en forma significativa al déficit público total, en algunos años, ha agudizado los problemas de financiamiento de la acumulación de capital en la economía mexicana.

⁴² Martínez Rafael. Derecho Administrativo 1y2 Curso. Editorial Oxford. México 2000. p 156.

⁴³ Carrillo Alejandro. Las Empresas Públicas en México. op.cit. 1976. p. 134.

“La creación de Entidades Paraestatales a que se refiere el artículo 12 de la Ley, será publicada anualmente por la Secretaría de Economía, en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días del mes de agosto.” Artículo 3 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El siguiente cuadro, nos señala por períodos la creación de empresas de participación estatal mayoritaria, desde el año de 1917 hasta el año de 1974:*

<i>PERÍODO</i>	<i>PRESIDENTE</i>	<i>CREACIÓN</i>
<i>1917-1921</i>	<i>Venustiano Carranza</i>	<i>2</i>
<i>1921-1930</i>	<i>Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles</i>	<i>8</i>
<i>1930-1933</i>	<i>Pascual Ortiz Rubio</i>	<i>6</i>
<i>1934-1940</i>	<i>Lázaro Cárdenas</i>	<i>29</i>
<i>1940-1945</i>	<i>Manuel Ávila Camacho</i>	<i>37</i>
<i>1945-1950</i>	<i>Miguel Alemán Valdez</i>	<i>30</i>
<i>1950-1959</i>	<i>Adolfo Ruiz Cortinez</i>	<i>65</i>
<i>1960-1970</i>	<i>Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz</i>	<i>105</i>
<i>1970 al V-1974</i>	<i>Luis Echeverría Álvarez</i>	<i>84</i>

*Fuente: Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1 de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993.

3.1. 2 Objeto de su creación.

Las Empresas de Participación Estatal *“en las que el Gobierno participe de manera mayoritaria, tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativo; dichas labores se refieren a producir, vender operar o explotar bienes o servicios”*.⁴⁴

El artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nos señala el objeto de su creación el cual es: “las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 60 de este ordenamiento.”

“Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso, contemplarán:

- I. la referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo*
- II. los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes*
- III. los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y*

⁴⁴ Morales Martínez Rafael. *Derecho Administrativo*. Editorial Oxford. México 2001.p158.

IV. los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.”

Artículo 46 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Y para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas gozarán de autonomía de gestión.

Algunos de los objetivos doctrinales para la creación de entidades paraestatales de participación estatal mayoritaria son:

“- Ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo. Las primeras fueron creadas en los años veinte y treinta, con el propósito de coadyuvar a ordenar el sistema bancario, con el Banco de México, a aumentar la integración territorial del país, Comisión Nacional de Caminos e impulsar el desarrollo de ciertas actividades, mediante el acceso, en condiciones adecuadas, al financiamiento bancario, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola y Banco Nacional Hipotecario.

- La explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola, destacan entre éstas, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la consolidación de Ferrocarriles Nacionales de México en el periodo Cardenista, así como los grandes Proyectos industriales del decenio de los años cuarenta: Altos Hornos de México y Guanos y

Fertilizantes que posteriormente se transformarían en Fertilizantes Mexicanos.

- El desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional. Función que ha sido permanente. Destaca en los años setenta el importante esfuerzo en actividades productoras de bienes de capital, impulsadas fundamentalmente por Nacional Financiera.

- La compra de empresas desarrolladas inicialmente por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos períodos de maduración de las inversiones o deficiencias de gestión. Entre estas empresas destacan las vinculadas a la producción de equipo y material de transporte, ingenios azucareros, e industria textil o pesquera.

- La constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial.

- La creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, ya sea mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso campesino.

- La intervención del Estado como agente regulador del mercado nacional de productos básicos, previsto en la Constitución Política de 1917.”⁴⁵

⁴⁵ Villareal, Rene. Mitos y realidades de la Empresa Pública. Nacionalización o Privatización?, op.cit.p 57-58.

Debe señalarse que la existencia y desarrollo de la empresa pública depende no solamente de criterios de rentabilidad, si no también de los alcances y límites que son determinados por la política económica y los requerimientos de la población.

3.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA EN LA, LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y REGLAMENTO DE LA MISMA.

3.2.1 Su regulación en cuanto a su organización.

La organización, de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento.

Estas Entidades estarán integradas por un Órgano de Gobierno y un Órgano de Vigilancia.

En cuanto al Órgano de Gobierno:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, estos representantes deberán resolver los asuntos de acuerdo con las facultades que les otorgue la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

“La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la

legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento.”Artículo 31 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector, serán servidores públicos o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

Este Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que sea menor de cuatro veces al año.

Estará presidido por el titular de la coordinadora de sector o por persona a quien éste designe teniendo el voto de calidad para el caso de empate.

“Las empresas de participación estatal mayoritaria estarán integradas por un Órgano de Gobierno el cual será presidido conforme a los siguientes criterios:

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

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

Artículo 16 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nos señala quienes:

“Serán miembros del órgano de gobierno:

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

Los titulares de las entidades paraestatales deberán reunir los requisitos de una experiencia no menor de 5 años en el desempeño de alto nivel, no tener participación accionaria o tener intereses particulares, no desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular.”

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

El órgano de Gobierno y la Secretaría de Economía fijarán las remuneraciones correspondientes a los integrantes del órgano de gobierno.

En lo que respecta al órgano de vigilancia:

Estará integrado por un comisario público propietario y suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias del órgano de gobierno.

Este órgano de control interno será parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, tendrán por objeto apoyar la función directiva promoviendo el mejoramiento de gestión, desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos. Realizará la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los Tribunales Federales, representando al titular de la Secretaría de la Función Pública.

Los comisarios públicos vigilarán y evaluarán la operación, teniendo algunas atribuciones como:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita

el ejecutivo federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental.

-vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación-presupuestación de las entidades paraestatales.

- Vigilar que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa institucional.

- Y los demás inherentes a su función y las que les señale expresamente la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia.

“Tanto el órgano de gobierno como el titular de la entidad deberán proporcionar oportunamente a los comisarios públicos la información y documentación que requieran para el debido cumplimiento de sus funciones.”

Artículo 32 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Los comisarios públicos podrán realizar visitas a las entidades en que hubiesen sido designados con el propósito de verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades a cargo de ellas y en su caso promover las acciones correspondientes para corregir las deficiencias u omisiones.

El órgano interno de control, tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

3.2.2 Su regulación en cuanto a su funcionamiento.

El Artículo 47 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nos señala que:

“Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo. El reglamento de la presente ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos.”

El Plan Nacional de Desarrollo indicara los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, el programa institucional debe contener la fijación de objetivos y metas los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para la evaluación de las acciones y la definición de estrategias y prioridades, este programa institucional se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere la Ley de Planeación y se revisará anualmente.

“Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la

evaluación sistemática de sus programas.” Artículo 50 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Al formular sus presupuestos, se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como los de la coordinadora de sector, los recursos obtenidos los manejará y erogará por medio de sus órganos. El director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno, una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente.

El órgano de gobierno para el logro de los objetivos y metas de sus programas, ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales establezca el Ejecutivo Federal. Este órgano tendrá las siguientes atribuciones indelegables:

- Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades relativas a la producción, productividad, comercialización, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.

El Artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales nos señala algunas de las atribuciones del órgano de gobierno:

“- Aprobar los programas y presupuestos así como sus modificaciones en términos de la legislación aplicable.

- Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste.

- Autorizar la creación de comités de apoyo.

- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades.

- Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el director general con la intervención que corresponda a los comisarios”.

Entre otros, consignados en el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Al hablar del funcionamiento de las entidades de participación estatal mayoritaria, hablamos de su operación la cual se registrará por los programas sectoriales y en su caso por los programas institucionales en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la ejecución de los programas arriba citados, las entidades paraestatales elaborarán programas anuales.

El órgano de gobierno establecerá los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina que deberá ejercer su presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Para los efectos de la aprobación de las políticas, bases y programas los órganos de gobierno sólo estarán sujetos a lo dispuesto por las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles según la materia y a sus respectivos reglamentos.

El funcionamiento del Órgano de Gobierno se sujetará a los siguientes lineamientos:

- A) Se reunirá una vez cada tres meses de acuerdo con un calendario aprobado en la primera sesión ordinaria, pudiendo celebrar las reuniones extraordinarias que se requieran.*
- B) Para la validez de las reuniones del órgano de gobierno se requerirá de la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, así como que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal.*
- C) Las resoluciones del órgano se tomarán por la mayoría de miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad.*
- D) La falta injustificada de los servidores públicos a las sesiones a que sean convocados, darán lugar a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

3.4 PROCESO DE FUSIÓN DE LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

3.4.1 Antecedentes a partir de 1988.

Para este período y derivado de la reducción del Sector Paraestatal, se asignó un papel más específico y determinante para impulsar el desarrollo del país.

En los sexenios comprendidos entre 1982-1988 y 1988-1994, se considero que el Estado debería abarcar casi todos los ámbitos de la producción de bienes y servicios así como la hegemonía en el sistema bancario.

En virtud de que los resultados no fueron halagadores a partir de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se conceptualizó otro papel a la empresa pública derivado de la reforma del Estado, que se empezó a gestar con el inicio de la administración Salinista la diferencia de este papel resultó como efecto de la aplicación integral de la reforma del Estado, hecho que fungió como pilar en dicha administración.

Bajo este marco la actividad o papel de la empresa pública se puede esbozar, bajo la modalidad de la Modernización de la Empresa Pública.

“Desde diciembre de 1982 fue necesario llevar a cabo una gran labor para mejorar la eficiencia de las Entidades Paraestatales y reorientar al hasta entonces disperso Sector Paraestatal para redimensionarlo y delimitarlo a solo las actividades estratégicas y prioritarias.

La presente administración continuó la labor así desarrollada y orientó sus esfuerzos a modernizar la vida nacional en diversos ámbitos, esfuerzos que fueron encausados por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 con el propósito de contar con un Estado menos propietario, menos grande, más solidario y eficiente.”⁴⁶

Para esto se requirió la Modernización de la Empresa de Participación Estatal y el Saneamiento de las Finanzas Públicas, razón que dio origen al Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública

Dicho programa, retomó los siguientes criterios básicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con los cuales las diversas instancias del

⁴⁶ Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos, (del 1 de diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993). op.cit. p 29.

Gobierno Federal determinaron la modalidad de desincorporación mas adecuada para cada Entidad Paraestatal no estratégica ni prioritaria:

*“Fusionándose aquellas entidades de la administración pública paraestatal de participación estatal mayoritaria para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de los procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa”.*⁴⁷

*“La desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria por medio del proceso de Fusión a partir del 1 de Diciembre de 1988 al 17 de Noviembre de 1994, quedaron concluidos 17 procedimientos, en proceso 0 y autorizados 17”*⁴⁸.

Ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria, fusionadas son:

*“ Acero Centro de Servicio S.A, Compañía Minera Norex, S.A, Manganeso, S.A, Inmobiliaria Papaloapan, S.A, Carbón y Cok, S.A, Compañía Minera Guadalupe, S.A de C.V, Hullera Saltillito, S.A, Telefónica Nacional, S.A de C.V, Inmobiliaria Petroquímica, S.A de C.V, Urbanizadora de Tijuana, S.A, Administradora de Fraccionamientos e Inmuebles, S.A de C.V, Distribuidora Conasupo del Estado de México, S.A de C.V, Distribuidora Conasupo de Guerrero, S.A de C.V, Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A de C.V, Dulceria Oro, S.A”*⁴⁹.

Todos estos procesos se desarrollaron entre el 1 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993.

⁴⁷ Ibidem.p. 30.

⁴⁸ Ibidem.p. 558

⁴⁹ Ibidem.p.p.559-575.

3.4.2 Generalidades de la Fusión.

Para efectuar la desincorporación de empresas, se estableció el procedimiento de fusión de entidades paraestatales de participación estatal mayoritaria si dos o más empresas elevaban su eficiencia al unirse.

Por lo que se refiere a estas empresas, de conformidad con lo establecido por el *Artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante, la fusión.*

En el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada ley, se desincorporarán mediante los actos que con arreglo a derecho permitan que dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere *el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, entre los cuales se pueden citar, en forma enunciativa:

En el caso de sociedades mercantiles, su función con otra empresa de la misma naturaleza, en términos de lo dispuesto por la *Ley General de Sociedades Mercantiles y sin perjuicio de lo ordenado por los Artículos 5, 8,10, y 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y de lo establecido por otros ordenamientos legales, tales

como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en su caso la Ley General de Bienes Nacionales.

La fusión “es la reunión de dos o más sociedades mercantiles en una sola, disolviéndose las demás, transmiten su patrimonio a título universal, a la sociedad que subsiste o resulta de la fusión, la que se constituye con los socios de todas las sociedades participantes. En las empresas de sociedad anónima, se canjean los títulos de las acciones de las sociedades que desaparecen, por títulos de acciones de la sociedad que se crea y subsiste.”⁵⁰

En la fusión deben cuidarse los intereses del público, accionista o titulares de las acciones o partes sociales y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa. ***“Hay fusión por incorporación o absorción cuando una es la sociedad que subsiste y todas las demás desaparecen.”***⁵¹

Ordenada que sea la misma, mediante el instrumento o resolución correspondiente, se procederá según la sociedad de que se trate, atendiendo a las bases que para el efecto emita la Coordinadora Sectorial, la Asamblea General Extraordinaria, tanto de la entidad fusionada como de la fusionante, aprobarán la fusión.

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. op.cit.p.1503.

⁵¹ Ibid. 1503.

3.4.3 Regulación en cuanto a la Fusión.

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

La dependencia coordinadora de sector a la que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

Los Órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, tendrán la siguiente atribución indelegable, que es la de proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades, conforme al *Artículo 58 fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación de la entidad paraestatal. Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas

para su creación, como el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

En este caso de fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente:

I. la coordinadora sectorial en los términos de la ley señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso

II. la entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Función, los últimos estados financieros

III. la entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de la Función Pública, sobre los avances y estado que guarde el proceso y

IV. la entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos. Artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

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

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

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

Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables de capítulo de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la fusión se llevará a efecto con arreglo a lo siguiente:

- La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes, y someterá al dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de la Función Pública, sus estados financieros con números a la fecha en que se ordenó la fusión.

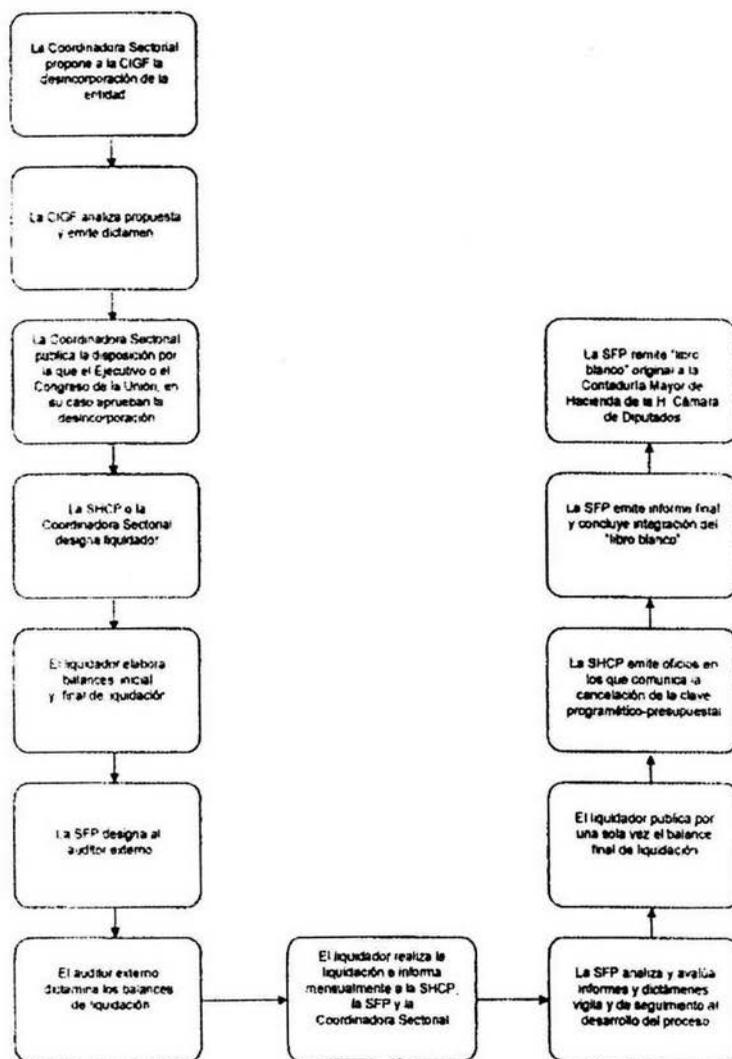
- La entidad fusionante, por conducto de su Director General, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de la Función Pública, por conducto del Comisariato de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial, por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarda el proceso. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al respecto al comisario público de la entidad fusionante, cuyas funciones se precisarán en el Capítulo de Vigilancia de este documento.

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

Tratándose de sociedades o asociaciones civiles, el Código de la materia no contempla la figura relativa a la fusión. De ahí que, en este caso, tal modalidad de desincorporación signifique la transmisión de los activos, pasivos o ambos a otra entidad de la misma naturaleza, previa la disolución y liquidación de la primera.

“Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la coordinadora sectorial lo informará a la Secretaría de la Función Pública, en un plazo no mayor de treinta días naturales, para los efectos de la relación a que se refiere el Artículo 3 de este reglamento”. Artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

3.4.4 Cuadro conceptual



CAPÍTULO IV
EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN
EN LA EMPRESA DE
PARTICIPACIÓN ESTATAL
MAYORITARIA.

4.1 PROCESO DE LIQUIDACIÓN EN EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Antecedentes a partir de 1988.

En los años ochenta, la Economía Mexicana experimentó cambios importantes en su orientación. En un contexto de conflictos generados por la crisis económica, se deterioró la situación financiera del Estado y la escasez de recursos, especialmente los destinados a las entidades paraestatales, el Gobierno Federal consideró imprescindible el modificar la orientación de las actividades y recursos de los Estados.

Desde Diciembre de 1982 fue necesario llevar a cabo una gran labor para mejorar la eficiencia de las entidades paraestatales y reorientar al hasta entonces disperso sector paraestatal para redimensionarlo y delimitarlo a solo las actividades estratégicas y prioritarias. A principios de febrero de 1985 el Gobierno Federal, como parte de la reestructuración del sector paraestatal, anunció la desincorporación de 236 empresas y organismos públicos liquidándolos o transfiriéndolos. En el ajuste de las finanzas públicas de 1986, se ajustaron un total de 1.2 billones de pesos, con ello se habrá alcanzado el límite en el proceso de reducción global del gasto y la inversión pública, por lo que la liquidación-venta y fusión de empresas gubernamentales, será un recurso adicional para tratar de compensar los desequilibrios generados por la caída de los precios del petróleo.

La presente administración continuó la labor así desarrollada y orientó sus esfuerzos a modernizar la vida nacional en diversos ámbitos, entre ellos la del Estado.

Estos esfuerzos fueron encausados por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 con el propósito de contar con un Estado menos propietario, ello requirió, entre otros aspectos, de la implantación de una política decidida a lograr la modernización de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y el saneamiento de las finanzas públicas, razón que dio origen al Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. Para este período y derivado de la reducción del Sector Paraestatal se asignó un papel más específico y determinante para impulsar el desarrollo del país a continuación se detalla lo más relevante de este papel.

La desincorporación de Entidades Paraestatales ha sido una de las líneas de acción y uno de los instrumentos para el logro de objetivos del Programa Nacional de Modernización, que a su vez siempre guardó congruencia con otras políticas como el abatimiento de la deuda externa, la reforma fiscal, la desregulación de la economía, así como el tratado de Libre Comercio.

Este programa retomó el criterio del Plan Nacional de Desarrollo, con los cuales las diversas instancias del Gobierno Federal determinaron la modalidad de desincorporación más adecuada para cada Entidad Paraestatal que ya no fuera estratégica ni prioritaria:

“- Liquidandose aquellas empresas de participación estatal mayoritaria que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor

eficiencia, en otras Entidades Paraestatales o Dependencias del Gobierno.”⁵²

La desincorporación de Entidades Paraestatales como instrumento de política para la reestructuración del papel económico del Estado se inició desde la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Algunos ejemplos de liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria son:

“Inmuebles Cuauhtémoc S.A de C.V, Banco Nacional Cinematográfico S.A de C.V, Banco Nacional de Turismo, S.A, Nitrocelulosa Industriales de México, S.A de C.V, Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L de I.P. y C.V, Almacenes Caraza Campos, S.A, Productos de Maderas Finas, S.A de C.V, Ingenio El Cora, S.A, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A de C.V, Servicio de Coches Dormitorios y Conexos, S.A de C.V, Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A de C.V, Jardines de Santa Clara, S.A, Urbanizadora Tlalt-Mex, S.A, Atuneros Mexicanos, S.A de C.V, Sardineros Mexicanos, S.A de C.V, Escameros Mexicanos del Golfo, S.A de C.V, Palangreros Mexicanos del Pacífico, S.A de C.V, Vitrium, S.A de C.V, Lavandería del Balsas, S.A de C.V, Distribuidoras de Materiales del Balsas, S.A de C.V, Servicios Agrícolas Cañeros, S.A, Ingenio 14 de Septiembre, S.A de C.V, Traksonex, S.A, de C.V, Compañía Industrial de Ayotla, S.A, Del Ángel, S.A, Edificio Cook, S.C, Río Nazas, S.A, Industrial Cañera, S.A, Compañía Arrendadora de Equipos, S.A, Agrícola de Agua Nueva,

⁵² Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1 de 4 Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. p. 18.

S.C.L, Compañía Alcoholera de Agua Buena, S.A, Maquinaria Maniobras y Servicios Conexos, S.A, Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A de C.V, Publicidad Cuauhtémoc, S.A, Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S.A, edificaciones Monterrey, S.A, Equipos y Servicios de Transporte, S.A, Industrias Flir, S.A, Diesel Nacional, S.A, Fraccionadora de Tijuana, S.A, Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta, S.A, de C.V, Mexaro, S.A de C.V, Inmobiliaria Guadalupe, S.A. Sales y Álcalis, S.A, Ayotla Textil, S.A, Azufres Nacionales Mexicanos, S.A, Minerales Submarinos Mexicanos, S.A, Dravo de México, S.A de C.V, Petroquímica de México, S.A, Fraccionamiento Veracruz, S.A, Loma Sol, S.A, Sidermex S.A de C.V, Inversiones Urbanas Monterrey, S.A, Servicios Ejidales S.A de C.V, Compañía Continental de Películas, S.A, Edificios Juárez, S.A, Refrigeradora de Tepepan, S.A de C.V, Jardines del Pedregal de San Angel, S.A, Famitur S.A de C.V, Transportes Centrales, S.A, Industrias de Agricultores, S.A de C.V, Alimentos Balanceados de México S.A de C.V, Aceitera de Guerrero, S.A de C.V, Internacional de Aceros, S.A, Fundidora Monterrey S.A, Centro de Ecodesarrollo, A.C, Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios, A.C. Todos estos procesos se desarrollaron del 1 de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993.”⁵³

La desincorporación del Sector Paraestatal en lo concerniente a las empresas de participación estatal mayoritaria y al proceso de Liquidación del 1 de Diciembre de 1988 al 17 de Noviembre de 1994, se autorizaron 177, quedaron en proceso 25 y se concluyeron 152.

⁵³ Ibidem. p.p.287- 489

4.1.2 Generalidades de la Liquidación.

Para efectuar la desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria se estableció la liquidación:

*“- si una entidad no cumplía en forma adecuada con los objetivos de su creación, ni era rentable y con potencial económico reducido o solo existía en papel se liquidaba.”*⁵⁴

*“La liquidación es el procedimiento que debe observarse cuando una sociedad se disuelve y tiene como finalidad concluir las operaciones, sociales pendientes al momento de la disolución, realizar el activo social, pagar el pasivo de la sociedad y distribuir el remanente, si lo hubiere, entre los socios, en la producción que les corresponda, de acuerdo con lo convenido o lo dispuesto por la Ley.”*⁵⁵

No debe confundirse la disolución con la liquidación. La primera opera por el transcurso del tiempo, cuando transcurre el plazo de duración de la sociedad o por declaración de los órganos sociales competentes para ello, la segunda no implica la desaparición inmediata de la sociedad, es el acto que condiciona la puesta en liquidación de la misma. En cambio, la personalidad moral desaparece cuando la liquidación concluye.

⁵⁴ Ibidem. p.23.

⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. Diccionario Jurídico. Editorial Porrúa, México, 1999. p.2040.

La empresa aún después de disuelta, conservará su personalidad jurídica para los efectos de la liquidación, en la etapa liquidatoria, los liquidadores realizarán todos los actos necesarios para la liquidación y solo realizarán las operaciones pendientes y no iniciaran otras nuevas con posterioridad a la existencia de una causa de disolución. Estos liquidadores serán los representantes legales.

De conformidad con lo establecido por el *Artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y tal como se precisó anteriormente, su desincorporación podrá efectuarse mediante los actos que con arreglo a derecho permitan que dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el *Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, entre los cuales se puede citar, en forma enunciativa, los siguientes.

-Su liquidación, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y sin perjuicio de lo ordenado por los *Artículos 5, 8, 10 y 13 de Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y de lo establecido por otros ordenamientos legales; tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en su caso la Ley General de Bienes Nacionales.

“Los entes paraestatales, empresas de participación estatal mayoritaria, para su liquidación requieren un acto de Derecho Público de la misma naturaleza que los creó; esto es, debe ser una ley, un decreto o un acuerdo el que ordene la eliminación del ente paraestatal o el retiro de la

participación del poder público en él, según haya sido creado por ley, decreto o acuerdo.”⁵⁶

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendiendo la opinión de la coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo la Liquidación. Sujeta a los estatutos y siguientes reglas:

A) El liquidador informará mensualmente sobre el avance y estado del proceso (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinadora de Sector y la Secretaría de la Función Pública.).

B) La Secretaría de la Función Pública vigilará el cumplimiento de lo dispuesto.

4.1.3 Regulación en cuanto a la Liquidación.

Ordenada su desincorporación mediante instrumento o resolución correspondiente se procederá:

“sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de la empresa, el órgano de gobierno de la misma, por conducto del servidor público a quien corresponda, procederá a convocar a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, para el efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad y consecuentemente, ordene su liquidación; designando al liquidador correspondiente con la suma de

⁵⁶ Martínez Rafael. Derecho Administrativo 1y2 Curso. Oxford 2000. p. 161.

facultades que sean necesarias para el ejercicio de su encargo. Todo lo anterior, en términos de lo ordenado por las disposiciones conducentes de la Ley General de Sociedades Mercantiles y atendiendo a lo previsto por el Artículo 8 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales”⁵⁷.

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

I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía de la Función Pública.

II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Función Pública, los estados financieros inicial y final de liquidación y, cuando proceda, los anuales intermedios y

III. La dependencia coordinadora de sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso en los términos del Artículo 39 de la Ley.

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

⁵⁷ Ibidem. p.49.

para que surta todos sus efectos legales y quede acreditada la personalidad del liquidador”⁵⁸.

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

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

Levantado el inventario en cuestión, el liquidador procederá a expresar los estatutos financieros de la sociedad con números a la fecha en que entró en funciones, mismos que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe para el efecto la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, el propio liquidador emitirá, cuando sea el caso, estados financieros anuales e intermedios de la entidad sujeta a liquidación e invariablemente, los que correspondan al final de la misma.

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

⁵⁸ Ibidem. p 49.

En todo lo que se refiere a enajenación de bienes muebles e inmuebles, el liquidador actuará con arreglo a las instrucciones que para el efecto reciba de la Coordinadora Sectorial y en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, siendo las ventas por subasta.

“El liquidador informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de la Contraloría, por conducto del Comisariato de Desincorporación y a la Coordinadora Sectorial por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarde el proceso. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al comisario público de la entidad sujeta a desincorporación.

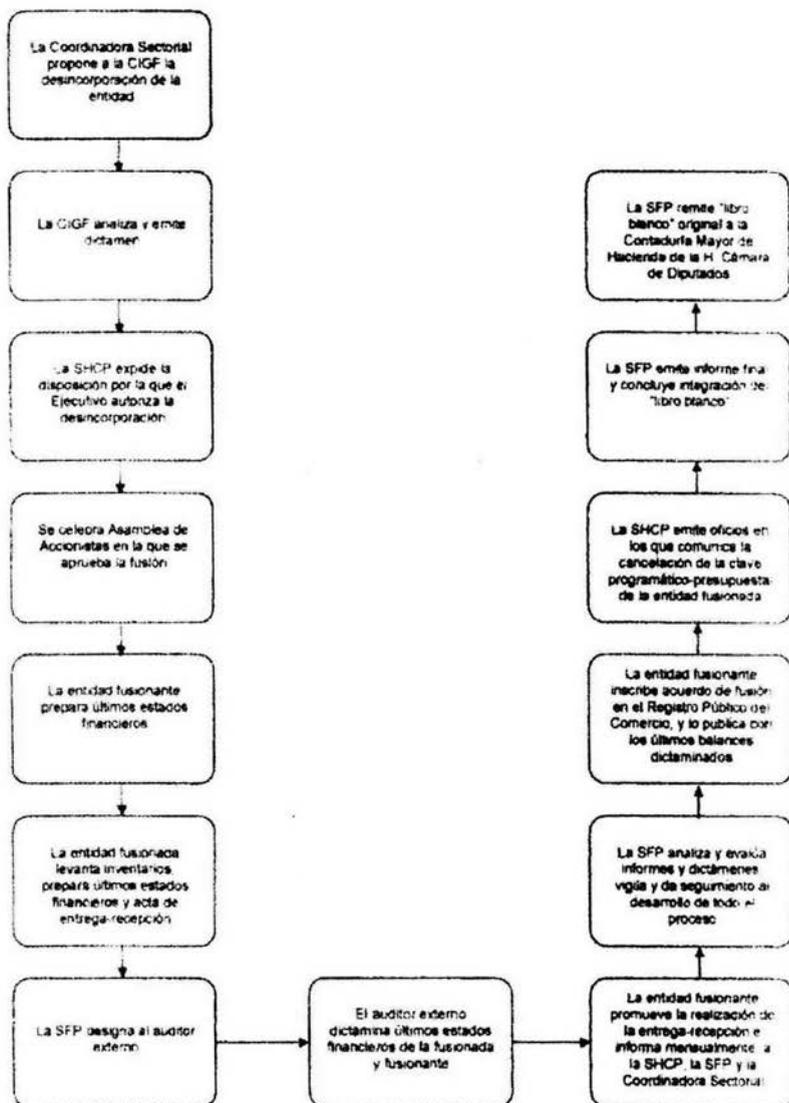
Concluido el Proceso de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad, y autorizado el mismo por la Secretaría de la Función Pública, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, cuidando de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, especialmente en el caso de existir accionistas privados en la empresa objeto de la liquidación.

En consecuencia el balance final de liquidación se publicará por tres veces, de diez en diez días, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad. Dicho balance quedará por igual término, así como los papeles y libros de la sociedad, a disposición de los accionistas, quienes gozarán de un plazo de quince días, a partir de la última publicación, para presentar reclamaciones.

Transcurridos los plazos de Ley, el liquidador, previo acuerdo con la Coordinadora de Sector, convocará a la Asamblea General de Accionistas para que, previa opinión del comisario público correspondiente, apruebe en definitiva los expresados estados financieros.

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

4.1.4 Cuadro conceptual



CONCLUSIONES.

PRIMERA. *El proceso de desincorporación en nuestro país, obedece a un proceso de modernización que se impone por decisión propia o por la fuerza de la realidad mundial, para poder sobrevivir a una competencia feroz y enfrentar la nueva división del trabajo, independientemente de ideologías, sistemas políticos, nivel de desarrollo o ubicación geográfica, casi todos los Estados depuran hoy su tamaño, revisan el ámbito de su participación económica y fortalecen sus áreas estratégicas.*

SEGUNDA. *Para que prevalezcan los intereses generales de la sociedad, es necesario que se garantice la modernidad del país en términos de una mayor justicia distributiva, modernidad para lograr una mayor eficiencia en la participación del Estado en la vida nacional, en la participación de la sociedad civil con la rectoría estatal, concibiendo a la empresa pública como verdadera promotora del desarrollo, situada en las áreas estratégicas y prioritarias, en la intermediación financiera y en el desarrollo tecnológico, es decir en los sectores verdaderamente modernos de la producción,*

TERCERA. *Para asegurar la existencia del sistema político mexicano es necesario que se realicen las modificaciones y adaptaciones que indudablemente requiere sin que transformen los principios esenciales que lo sustentan, si nuestro país se sigue sustentando como política, los postulados de economía mixta y como política fundamental, las tesis de los movimientos sociales que le han dado su identidad, entonces la empresa pública, prevalecerá.*

CUARTA. *Para que prevalezca la empresa pública se necesita lograr un sector público eficiente, transparente y una honestidad total de administradores, financieros, técnicos y trabajadores, con una mayor participación del sector privado sin llegar a la privatización de las áreas estratégicas, con un entendimiento de la responsabilidad y de la obligación del sector social.*

QUINTA. *Necesidad de crear un Estado fuerte ya que en el proceso de revolución científica y tecnológica que está ocurriendo en el mundo se necesita de una mayor presencia de nuestro país que haga frente a la competencia de otros Estados, siendo la empresa estatal una pieza esencial de nuestro desarrollo.*

SEXTA. *Es necesario el diagnóstico de la situación actual del sector paraestatal, para su desincorporación sin que obedezca a intereses particulares tomando en cuenta su funcionalidad económica, reconociendo su importancia en términos políticos, el impacto en el sistema económico nacional y en el subsistema industrial y comercial.*

SÉPTIMA. *Establecer una participación social, en la cual este sector se involucre en su creación y en los procesos de desincorporación de la empresa pública, ya que éstas pertenecen al pueblo y deben servir al pueblo, para así contribuir al mejor desarrollo del país.*

OCTAVA. *La diferencia entre la empresa privada y la empresa pública, es que mientras la primera fundamentalmente persigue el lucro y no creemos que exista empresa de este carácter que se encuentre dispuesta a*

satisfacer necesidades colectivas o de una actividad general de tal magnitud o desprovistas de una compensación adecuada, la empresa pública deberá situarse en una apropiada dimensión económica, a través del costo-beneficio social, para así satisfacer las necesidades cualitativas y cuantitativas del sector social.

NOVENA. *Descentralizar geográficamente a las entidades paraestatales para que en las entidades federativas del país adquieran sus insumos y se desarrollen, dando por consecuencia que los gobiernos estatales y municipales participen como accionistas, descentralizando así el gasto del gobierno federal.*

DÉCIMA. *Promover el fortalecimiento de las entidades paraestatales mediante una dirección honesta y capaz, con el apoyo del gobierno federal, estatal y municipal para que los efectos positivos de la acción paraestatal influyan en empleos y riqueza para el país, pensando siempre en una organización social distinta a la que actualmente prevalece.*

DÉCIMA PRIMERA. *La reforma del Estado mediante la liquidación, venta, transferencia o fusión de más de mil entidades paraestatales provocó también una reducción de los trabajadores al servicio del propio Estado, pasando estos trabajadores a depender del sector privado al cerrar estas fuentes de empleo, enfrentándose así al desempleo abierto. Datos hemerográficos estiman que por la reducción del Estado se dejó en el desempleo a poco más de 1.5 millones de trabajadores.*

DÉCIMA SEGUNDA. *A propuesta de los Organismos Económicos Internacionales, (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco*

Interamericano de Desarrollo, etc.) también se realizó la reestructuración de la economía mexicana, dejando de ser una economía cerrada y proteccionista, política que se empieza a aplicar en el Gobierno de Miguel de la Madrid y se intensifica con Carlos Salinas de Gortari, obedeciendo así a la desincorporación de más de las mil entidades paraestatales mediante la liquidación, venta, transferencia o fusión.

DÉCIMA TERCERA. *Los medios de desincorporación sirvieron como herramienta al Estado para desentenderse de alguna de sus funciones, ya que esas empresas tenían grandes deudas en dólares u operaban con números rojos. El Gobierno Federal ya no podía cubrir más el subsidio, dejando al sector privado la batuta de alguna de sus funciones, ahorrándose el Estado grandes subsidios destinados a las entidades paraestatales y adquiriendo así también ingresos.*

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1998.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las empresas públicas en México. Editorial Porrúa. México 1986.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las empresas públicas en México. Su importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases jurídicas de su acción. INAP, México 1976.

DELGADILO, Luis. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 2000.

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES. Información básica de los procesos del 1 de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El Estado Empresario. UNAM México 1982.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo .Editorial. Porrúa. México 1977

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa México 2000.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México 1993

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México.1999.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1997.

SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo Editorial Porrúa. México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000

HEMEROGRAFÍA.

Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1976.

Diario Oficial de la Federación. 17 de Enero de 1977.

Diario Oficial de la Federación. 29 de Agosto de 1979.

Diario Oficial de la Federación. 7 de Abril de 1995.

Diario Oficial de la Federación. 13 de Agosto del 2001.

Diario Oficial de la Federación 21 de Febrero de 1992.

Diario Oficial de la Federación 14 de Agosto de 2003.

Diario Oficial de la Federación 29 de Junio de 1959.

Diario Oficial de la Federación 13 de Agosto de 2004.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Mc. Graw Hill. México 2002.

Ley de Planeación. Editorial. Delma. México 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Delma. México 2003.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial Delma. México 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal. Editorial Delma. México 2003.

Ley de Instituciones de Crédito. Editorial Mc. Graw Hill 2001.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Mc. Graw Hill 2001.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Mc. Graw Hill 2001.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Mc Graw Hill 2001.

Ley General de Sociedades Mercantiles. Mc Graw Hill 2001.