

881209

**UNIVERSIDAD ANAHUAC**

A

**ESCUELA DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México

23



**UNIVERSIDAD ANAHUAC**

VINCE IN BONO MALUM

**LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS  
DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA**

**T E S I S**

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

**IGNACIO LOERA ETERNOD**

MEXICO, D. F.

1995

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A Dios**

**que me ha dado la oportunidad para corregir el camino.**

**A mis padres y hermanos**

**con cariño y agradecimiento.**

**A mi esposa Reyna S.**

**por su amor y apoyo incondicional.**

**A mis hijos**

**Ignacio y Enrique, quienes son**

**el aliento para la superación constante.**

**A mis maestros**

**con respeto y admiración.**

**A mis amigos.**

# INDICE

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

	Pág.
1.1 Período 1917 -1930.-----	1
1.2 Período 1930 -1940.-----	6
1.3 Período 1940 -1970.-----	7
1.4 Período 1970 -1993.-----	10

## CAPITULO II

### FUNDAMENTOS TEORICOS PARA LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LAS EMPRESAS.

2.1 Argumentos económicos y fundamentos jurídicos.---	14
2.2 Conceptos sobre los sectores económicos.-----	17
2.3 Estructura de la Administración Pública Federal.-----	19
2.4 Principales justificaciones para la propiedad del Estado.-----	22
2.5 Efectos de la intervención del Estado en economías en desarrollo.-----	24
2.5.1 Concepto de eficiencia.-----	25
2.5.2 Concepto de Justicia social.-----	26

## CAPITULO III

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

3.1	Objetivos.....	30
3.2	Modificaciones al marco jurídico.....	31
3.3	Principio Constitucional.....	32
3.4	Criterios para la desincorporación de entidades paraestatales.....	35
3.5	Areas estratégicas y prioritarias.....	36

## CAPITULO IV

LA PRIVATIZACION.

4.1	Consideraciones sobre un programa de privatiza- ción.....	40
4.2	Aspectos importantes sobre las desincorporacio- nes.....	41
4.3	Justificaciones para la privatización.....	43
4.3.1	Objetivos de las privatizaciones.....	44
4.4	Derecho de preferencia de los trabajadores en los procesos de privatizaciones.....	44

## CAPITULO V

COMISION INTERSECRETARIAL DE GASTO  
FINANCIAMIENTO

5.1	Origen y fundamentación jurídica.-----	47
5.2	Integración de la Comisión Intersecretarial.-----	49
5.3	Funciones de la Comisión.-----	51

## CAPITULO VI

PROCESO PARA LA ENAJENACION DE EMPRESAS  
DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

6.1	Estructura y fundamentos jurídicos.-----	54
6.2	Antecedentes para los procedimientos.-----	55
6.3	Características de las empresas de participación estatal mayoritaria.-----	56
6.4	Procedimiento para la venta de empresas de par- ticipación estatal mayoritaria.-----	57

## CAPITULO VII

DIVERSAS MODALIDADES PARA LA  
DESINCORPORACION.

7.1	Clasificación.-----	66
7.2	Sociedades mercantiles.-----	67



7.2.1	Desincorporación de Sociedades Mercantiles mediante disolución y liquidación.....	68
7.2.2	Desincorporación de Sociedades mercantiles mediante fusión.....	72
7.3	Sociedades Civiles.....	74
7.3.1	Disolución y liquidación de Sociedades o Asociaciones civiles.....	75
7.3.2	Fusión de Sociedades o Asociaciones civiles.....	75
7.4	Organismos Descentralizados.....	75
7.5	Desincorporación bajo el esquema de transferencia a los Gobiernos Estatales.....	76
7.6	Fideicomisos Públicos.....	78
7.7	Aspectos comunes en los procesos.....	81
7.8	Vigilancia de los procesos.....	86
7.9	Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	86
7.9.1	Atribuciones de los Comisarios Públicos.....	88

## CAPITULO VIII

### DESTINO DE LOS RECURSOS.

8.1	Fondo de Contingencia Económica.....	91
8.2	Análisis jurídico y posturas en contra de los procesos de desincorporación.....	94
	CONCLUSIONES.....	97
	BIBLIOGRAFIA.....	100

## INTRODUCCION

El propósito de esta tesis es la exposición de los antecedentes, consideraciones y motivos que se han dado en diversos momentos históricos sobre las condiciones sociales, económicas y políticas para el desarrollo de nuestro país a partir de la Revolución, donde el Estado como rector de la economía se ha visto en la necesidad de modificar su estructura orgánica para concentrar finalmente sus esfuerzos en las áreas que le competen, debiéndose ajustar al marco jurídico regulatorio que nuestra Constitución prevee.

Se hace referencia a la experiencia y resultados que finalmente produjeron graves desequilibrios económicos en la planta productiva nacional y que, como consecuencia, se han reflejado en graves desajustes de carácter social.

Se analizó el origen y naturaleza que dio origen a la estrategia que trazó el Gobierno Mexicano para corregir las fisuras que existen entre los sectores productivos del país, la cual después de una profunda reflexión, el Estado decidió retomar su verdadera función fomentando, impulsando y regulando las actividades productivas, ajustando el marco regulatorio que permita la participación de los sectores social y privado como piezas indispensables a través del proceso para la privatización de empresas paraestatales, mediante la desincorporación de las entidades que conforman el sector paraestatal en sus diversas

modalidades como son: venta, disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Gobiernos de los Estados.

Se detalla en forma precisa el procedimiento para llevar a cabo las licitaciones públicas para la enajenación de las entidades y la importante labor que ha desempeñado la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento como órgano colegiado para la toma de decisiones en materia económica, así como las de ejecución por parte de la Unidad de Desincorporación de Empresas Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las atribuciones que le confiere para tal efecto el Reglamento Interior de dicha Secretaría, y las demás reformas jurídicas que fueron necesarias para adecuar el marco jurídico regulatorio para llevar a cabo estas tareas.

Se comenta el destino que el Gobierno ha dado a los ingresos extraordinarios, denominados "no recurrentes", producto de la venta de las entidades paraestatales, que sumados con el ahorro que representa el dejar de gastar recursos en empresas improductivas e ineficientes, para que sean destinados en favor de instituciones y programas que finalmente repercutan en favor de toda la sociedad.

Finalmente se hace un análisis jurídico y crítica a las facultades y atribuciones que el Ejecutivo Federal tiene en materia económica y especialmente en relación con la creación y extinción del aparato estatal mediante los procedimientos para la desincorporación de las entidades paraestatales.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS.**

**1.1 Período 1917-1930.**

La función del Estado, así como las ideas sobre lo que debería ser, han evolucionado sustancialmente de acuerdo con las necesidades que ha ido requiriendo la sociedad mexicana en los distintos momentos históricos.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, como local y municipal (1).

Después de la Revolución, México era un país muy fragmentado, no sólo por haber sufrido una grave destrucción material, sino también en términos de las instituciones que debieron ser creadas para servir de base al modelo de país contemplado por la Constitución de 1917.

En los años que siguieron a la Revolución, se presentó el fenómeno de la expansión institucional del sector público, se concentró

---

1 **ANDRÉS SEÑERA ROJAS: Derecho Administrativo; 1a. ed., Porrúa, México, 1959, p. 17.**

esencialmente en la tarea de reconstrucción creando la infraestructura requerida, reanudando el proceso de inversión y crecimiento impulsando la participación de la iniciativa privada, motivo por el cual, fue necesario crear el marco jurídico para su reglamentación y funcionamiento.

La Constitución de 1917 adoptó el esquema de la doctrina liberal y se puede afirmar que en esencia no difiere de la Constitución de 1857, ya que, ambas surgen como resultado de la evolución de principios jurídicos, económicos y sociales.

Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.- En cuanto a la limitación y vigilancia de las actividades privadas, mientras que la doctrina liberal sólo tolera restricciones a la libertad, en tanto que son necesarias para preservar el interés del orden, el de la tranquilidad y el de la salubridad públicas, las doctrinas estatistas estiman que , además de esos intereses hay otros como son los de orden económico, para cuyo respeto es también indispensable establecer limitaciones, sistemas de control, de previo aviso o de previa autorización para el ejercicio de la actividad de los particulares (2).

En esta primera etapa las entidades paraestatales se crearon con el fin de complementar el papel administrativo del gobierno central, cuyas funciones se concentraron en tareas especializadas como fue la creación del Banco de México, para establecer el control monetario, o la construcción de infraestructura por la Comisión Nacional de Carreteras y Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación.

---

2 GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 1a. ed., Porrúa, México, 1934, p. 17.

Si se considera al Estado como una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad, su existencia se justifica por los fines que se le presentan en los distintos momentos históricos, por lo tanto existe para realizar dichos fines y se mantendrá vigente en tanto se le encomienden esas tareas. El fin histórico-político es la razón por la que se integra un complejo de actividades.

Si del campo jurídico pasamos al dominio político nos encontramos que el Estado es el ordenamiento total, en un determinado territorio y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico.

A la expresión fin del Estado van unidos tres problemas completamente diferentes. Se puede preguntar: ¿qué fin es el que cumple la institución del Estado en la economía de la historia con relación a las últimas determinaciones del hombre?. ¿Qué fin ha tenido o tiene un Estado individual determinado en la historia? y finalmente, ¿Qué fin tiene la institución del Estado en un momento determinado para los que forman parte de él, y por tanto, para la comunidad? (3).

La Constitución de 1917 reservó para los individuos una zona inmune a la invasión de las autoridades, que son simplemente los derechos públicos de las personas y que nuestra Constitución denomina como "garantías individuales" (4). De acuerdo con este razonamiento la sociedad conserva un campo extenso de actividades bajo la vigilancia y el estímulo del Estado, esa inmensa actividad privada, se puede resumir diciendo que: Dentro del orden jurídico el individuo puede hacer todo con

---

3 GEORGE JELLINEK: Teoría General del Estado; 4a. ed., Albatros, Buenos Aires, 1943, p. 187.

4 Cfr. FELIPE TENA RAMÍREZ: Derecho Constitucional Mexicano; 13a. ed., Porrúa, México, 1975, p. 8.

excepción de lo que la Ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, la prohibición, el límite de su acción.

Como referencia histórica se puede afirmar que las tradiciones políticas mexicanas surgen del antecedente indígena precortesiano y del período de la dominación Española, principalmente las ideas políticas de las instituciones españolas trasplantadas a la Nueva España.

Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificación ideológica al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la Colonia. "El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria... . El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... . Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado" (5).

Se puede afirmar que durante los años que correspondieron a esta primera etapa 1917-1930 fueron muy difíciles, principalmente, por las distintas corrientes ideológicas de las facciones que

por turno ocuparon el poder, lo que entre otros aspectos, produjo una desenfrenada competencia entre los bancos que operaban desde 1905, quienes otorgaron cuantiosos préstamos al gobierno provocando desestabilidad económica hasta 1922.

Fue hasta ya entrado el gobierno del presidente Alvaro Obregón cuando el gobierno de los Estados Unidos, lo reconoció como poder legítimo, a pesar de que la legislación sustentada en la Constitución de 1917 afectaba a los intereses de las compañías petroleras y mineras extranjeras y desde entonces, México fue incapaz de hacer frente a los pagos de su deuda externa, considerando que en aquel entonces era el primer productor mundial de plata y el segundo de petróleo, después de los Estados Unidos (6).

Uno de los primeros pasos para regularizar la economía, fue la creación de la Comisión Nacional Bancaria y la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (7).

La técnica del Estado moderno ha establecido como elemento básico la consideración unitaria de la organización política. El poder público es indivisible y su acción coordinadora y unificadora.

El poder del Estado se fracciona en un número importante de órganos, que reciben el nombre de órganos del Estado, que son fracciones de competencia de mayor o menor importancia. Cuando se ejerce esta competencia en ella se representa el poder del Estado, sin que implique la división del mismo. En el acto más

---

6 Cfr. FOMENTO CULTURAL BANAMEX: Examen de la situación económica de México 1925-1976; 1a. ed., Jus, México, 1978, p. 11.

7 Cfr. *ibid.* pp. 11-12.



elemental del poder y por humilde que sea el agente público, en él se manifiesta íntegramente el poder del Estado (8).

## 1.2 Período 1930-1940.

A partir de 1929 se dio un fenómeno en la economía mundial, llamado la época de la gran depresión, esta crisis provocó el colapso de los mercados financieros y representó un fuerte argumento para motivar la activa intervención del gobierno en nuestra economía.

En 1934 el Presidente Lázaro Cárdenas presentó a la Nación el Primer Plan Sexenal, el cual reflejaba un profundo cambio en el concepto de las responsabilidades del sector público, ya que establecía como objetivo el progreso económico y social apoyado en una política gubernamental basada en tres principios: el control directo sobre los recursos naturales y las industrias estratégicas; la expansión del gasto del gobierno y la creación de nueva infraestructura productiva y social.

Durante esa década, el crecimiento del sector paraestatal se dio principalmente en dos áreas: la organización de empresas públicas para producir productos y servicios primarios o básicos, tales como la Comisión Federal de Electricidad y la creación de entidades que administraran los sectores nacionalizados, como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México (9).

---

8 G. JELLINEK: op. cit., p. 164.

9 Cfr. PEDRO ASPE ARMELLA: El Camino Mexicano de la Transformación Económica; 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 158.

El sector financiero estatal quedó conformado por la creación de un grupo de bancos nacionales de desarrollo, como Nacional Financiera, varios bancos para el financiamiento agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

### 1.3 Período 1940-1970.

El modelo de desarrollo adoptado por el gobierno de México llamado o denominado "HACIA ADENTRO", seguido desde los años cuarenta, propició una industrialización sustentada en subsidios fiscales y financieros crecientes a favor del capital y el uso variable de aranceles (10).

El Estado comenzó a crear empresas públicas para apoyar el proceso de sustitución de importaciones, principalmente petróleo, petroquímica, transporte y comunicaciones, registrándose la mayor expansión de empresas públicas a partir de los años setenta; a partir de este expansionismo se empezaron a detectar evidencias de agotamiento y desequilibrio en la estrategia, como fueron:

- la variación de objetivos en la política del Estado,
- la intervención del Estado para la regulación de los mercados,
- la distribución de los ingresos, denominados subsidios al consumo,
- la promoción de la industrialización,

---

10 Cfr. EDUARDO ANDERE, GEORGINA KESSEL ET ALII: México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto Sectorial; 1a. ed., McGraw-Hill Interamericana, México, 1992, p. 6.

- la actividad del Estado para fijar las políticas de precios y tarifas públicos,
- el deterioro de la capacidad financiera de las empresas públicas,
- el coeficiente de importaciones en relación al Producto Interno Bruto (PIB), aumentó,
- incapacidad de la planta productiva,
- la incapacidad para generar insumos necesarios para el desarrollo,
- la pobre innovación tecnológica,
- el aumento de los subsidios, y
- la reducción del precio relativo del capital desalentando el uso de la mano de obra.

Durante los años de la segunda guerra mundial y la década siguiente, el gobierno sostuvo la tesis de que, debía involucrarse directamente en las actividades productivas de acuerdo con una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, donde el papel de las empresas estatales tendrían el encargo de proporcionar un flujo confiable de insumos para la industria privada nacional, para que ésta se hiciera responsable de la producción de bienes de consumo final.

Por lo anterior el gobierno comenzó a llevar a cabo fuertes inversiones en aquellas actividades que eran, en su momento, muy intensas tomando en cuenta las bases de las cadenas productivas como fueron Altos Hornos de México, Carbonífera de Pachuca, etc.

En materia de seguridad social y salud, también se pueden

citar, como referencia, la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1949).

A partir de la década de los años sesenta, el desarrollo estabilizador fue el principal motor para el proceso de industrialización; este proceso, se desplazó gradualmente de una acelerada expansión de la inversión gubernamental a un incremento en la inversión privada, tanto interna como externa.

Sin embargo, la inversión privada fue financiada en gran parte con privilegios fiscales y rentas proporcionadas por un amplio conjunto de barreras arancelarias y no arancelarias y por una sobre regulación que impidió la libre entrada de productores en muchos mercados.

Se advirtió en esta época, que el gobierno invirtió menos, creó un menor número de nuevas empresas paraestatales y sostuvo una firme posición de finanzas públicas sanas, para mantener la inflación en un nivel bajo. Dicho esquema regulatorio funcionó muy bien en un principio hasta que fue evidente que la estrategia de sustitución de importaciones no podría sustentar un crecimiento permanente; las rentas de un mercado interno protegido se agotarían tarde o temprano, y la estructura de la organización industrial no contemplaba los incentivos necesarios para promover incrementos en la productividad.

#### 1.4 Período 1970-1993.

Para intentar mitigar o contrarrestar los efectos de la política de sustitución de importaciones en un mercado interno protegido, el gobierno decidió fortalecer el modelo original denominado "Hacia Adentro", convirtiendo la Inversión Pública en el motor primario del desarrollo (11).

Ante la alternativa de impulsar una vez más la inversión pública, o dismantelar los obstáculos a la competencia y a la inversión privada, México entró en la década de los setenta adoptando la primera opción; conforme la inversión privada se tornó menos dinámica, el gobierno tomó una vez más, mayor control sobre la economía, gastando más y evidentemente recurriendo a un excesivo endeudamiento externo.

Durante la primera mitad de los años setenta, fueron creadas o adquiridas por el Gobierno Federal nuevas compañías de gran tamaño, especialmente en el sector de bienes de capital como: Sidermex, Dina, Concarriil, Propemex, etc., para mencionar sólo algunas de ellas.

Este crecimiento explosivo del sector paraestatal, cobró un ritmo todavía mayor por la debilidad estructural que presentaba la economía en la última parte de la década de los sesenta.

Como marco de referencia en el tipo de cambio real, el ambiente de inflación elevada e inestable, y las distorsiones en los

---

11 Cfr. *ibid.* p. 7.

mercados crediticios, provocaron la escasez y el racionamiento del crédito, lo que propició que muchas empresas privadas estuvieran al borde de la quiebra. Durante este período, la incorporación de nuevas empresas al sector paraestatal fue el resultado, no solamente de la estrategia industrial del gobierno, sino también una masiva operación de rescate diseñada para proteger el empleo.

La consecuencia de esta política económica, dio como resultado, que a fines de 1982 el sector paraestatal estuviera integrado por 1,155 empresas incluyendo todos los bancos comerciales; lo que entonces representaba el 18.5% del Producto Interno Bruto y daba ocupación a casi un millón de personas, o sea el 10% del empleo total en la economía (12).

Fue hasta entonces, cuando se presentaron los efectos de la crisis económica en la década de los ochenta, donde se advirtieron, entre otros, los siguientes resultados: deteriorada situación financiera del gobierno reflejada en la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales, lo que urgió la necesidad de definir y ejecutar una política de concentración de recursos del gobierno en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que los sectores sociales demandaban.

La instrumentación para el ajuste del Sector público, implicaba no sólo vender empresas, sino que debería contemplar otras alternativas adicionales como: fusión, extinción, liquidación y transferencia a los gobiernos estatales.

---

12 P. ASPE ARMELLA: op. cit., p. 155.

La selección de cada una de estas opciones depende de la situación real que guarde la empresa en el momento en que se decide su desincorporación (13).

Los resultados económicos de la segunda etapa fueron: que el Producto Interno Bruto registró tasas de crecimiento, pero hubo déficit fiscal y endeudamiento externo acelerado, y como consecuencia inflación; deterioro de las reservas internacionales y en 1982 devaluación abrupta, control de cambios y de importaciones, estatización bancaria e hicieron imposible mantener el esquema de desarrollo "Hacia Adentro".

A partir de 1982, la economía de nuestro país presentó graves síntomas de desequilibrio, debido principalmente por la acumulación excesiva de deuda externa, el estancamiento de la actividad productiva, inflación sin control previsible y desplome en el precio del petróleo, este producto entonces representaba nuestra principal fuente de divisas (14).

Debido a todo lo anterior, resultó imposible continuar con las tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado, pues mientras éste administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para automóviles, camiones, motores,

- 
- 13 UNIDAD DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES: El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales; 1a. ed., Unidad de Comunicación Social S.H.C.P., México, p. 9.
- 14 Cfr. JACQUES ROGOZINSKI: La Privatización de empresas paraestatales; 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 34.

textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, inversión en el campo, mejor alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia (15).



**CAPITULO II**  
**FUNDAMENTOS TEORICOS PARA LA INTERVENCION**  
**DEL ESTADO EN LAS EMPRESAS.**

**2.1           Argumentos económicos y fundamentos jurídicos.**

Cuando un país comienza el proceso para iniciar su desarrollo, es posible encontrar sólidos fundamentos para justificar una amplia presencia del gobierno en la economía, ya que, la falta de infraestructura y de mercados pueden presentar obstáculos insuperables a los empresarios privados para participar activamente en las actividades económicas, como es la producción de cierto tipo de bienes o servicios, y si lo tuvieran, no existiría garantía alguna de que lo pudieran hacer de manera eficiente.

Dentro de los argumentos que se podrían citar sobre los casos en que existe una justificación para la intervención del Estado, y justificar el control estatal sobre las empresas, se plantea como hipótesis el siguiente supuesto; si dentro de un marco económico, existiera una situación en que no hubiere impedimentos estructurales y jurídicos, donde fuera posible diseñar, negociar y hacer cumplir contratos complicados y donde los mercados son completos y funcionan razonablemente bien, no existirían argumentos sólidos para afirmar que la transferencia del sector público al privado, o viceversa, de los derechos sobre el control de las

decisiones y utilidades de las empresas, debiera tener un efecto significativo sobre la eficiencia y estabilidad económica (16).

El principio jurídico en nuestro país, para que se de la activa participación del Estado en la economía, se encuentra sustentado en el artículo 25 de nuestra Constitución Política, donde se contemplan las atribuciones sobre la rectoría económica enfocado al desarrollo nacional, y los conceptos a que se refiere la economía mixta.

**ART. 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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

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

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

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

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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

Podríamos atribuir al concepto Desarrollo Nacional, el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población. Este concepto no se refiere únicamente al crecimiento económico o avance en algunas de las ramas de la producción o la tecnología, sino que implica el perfeccionamiento de la vida de la población, abarcando en su integridad el universo de las actividades nacionales (17).

---

17 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN Y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA: Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993; 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

Para poder alcanzar los objetivos de desarrollo trazados por el Gobierno Federal se tuvo que sujetar estrictamente al marco de referencia, dando cumplimiento a nuestra Constitución y las leyes que de ella emanan <sup>(18)</sup>.

De acuerdo con nuestra Carta Magna, en sentido estricto, corresponde al Estado como rector, determinar la forma de organización social que representa, establece la supremacía de decisión en cuanto a los asuntos relativos al Desarrollo Nacional y consecuentemente como fines de la acción rectora del Estado en relación con el desarrollo del país, garantizar que sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación.

En dicho precepto, se emplean los términos sectores económicos, al disponer que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. De ahí, que tales sectores deberán entenderse como ámbitos de actividad económica delimitados por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos.

## 2.2 Conceptos sobre los sectores económicos.

El sector público de la economía en el aspecto operativo, es el conformado por las empresas total o mayoritariamente de propiedad estatal.

---

18 Ibid. p. 19.

Siguiendo los conceptos de la doctrina jurídica podemos enunciar lo siguiente:

El Estado como sujeto de propiedad, se llama fisco (fiscus). La propiedad del Estado es creada por la renta del mismo, y ésta proviene de los impuestos y contribuciones que pagan los ciudadanos <sup>(19)</sup>.

El sector social, se integra por un conjunto de formas de dominio colectivo de los medios de producción, por ejemplo; los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos, sin perjuicio de que en determinados casos se reconozcan derechos individuales de explotación o apropiación de productos.

En el caso del sector privado, es el que se integra por los medios de producción de propiedad privada, y que corresponden a los individuos en lo particular de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades, que pueden ser transmitidas a otras personas físicas o morales.

Finalmente el concepto de economía mixta, es aquel en que participan diversas formas de propiedad de los medios de producción, sin que unas excluyan a otras, pero reservando al gobierno la acción en ciertas áreas identificadas como estratégicas por su fundamental importancia económica para el desarrollo nacional, o bien, por referirse a la explotación de recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, cuya pérdida de control por

---

19 HANS Kelsen: Teoría General del Derecho y del Estado; 2a. reimp., Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1979, p. 229.

parte del Estado pondría en riesgo su soberanía y estableciendo diversas áreas prioritarias cuya atención resulte de especial interés en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional y en las cuales pueden intervenir, con el sector público, los sectores social y privado <sup>(20)</sup>.

El contenido de este principio constitucional contempla a la economía mixta, como la atribución del gobierno para disponer, el que con apego a la Ley, se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desarrollo del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Independientemente del contenido del artículo 25 de la Constitución, es importante para los efectos de esta tesis, detenernos y hacer un análisis sobre los fundamentos constitucionales que se refieren a la Administración Pública Federal.

### 2.3 Estructura de la Administración Pública Federal.

La reforma de 1981 al artículo 90 de la Constitución, dispone:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la

**intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

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

**Examinando el contenido del precepto constitucional anterior y en relación con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración centralizada en nuestro país, está integrada por la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.**

**El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo, quien de acuerdo con la Constitución tiene un doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo (21).**

**El Gobierno Federal como rector del desarrollo nacional, se encargará de hacer participar, impulsando y regulando la economía mixta, considerando la estructura de la Administración Pública Federal, la que se ocupará de definir y reglamentar las áreas estratégicas descritas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional**

**Este artículo, además prohíbe la constitución de monopolios, para reservarse a la Nación el dominio y la explotación en forma exclusiva en dichas áreas, que son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes**

---

**21 G. FRAGA: op. cit., pp.172-173.**

por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión (22).

Dentro de este marco jurídico regulatorio, el Estado tiene las atribuciones para crear los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, así como en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Durante la administración 1989-1994, el gobierno se fijó metas, las cuales estuvieron contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y concretamente en el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, dentro del cual, entre otros aspectos, se planteó la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias (23).

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que esta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad (24).

- 
- 22 Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO...: op. cit., p. 16.  
23 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 1990.  
24 J. ROGOZINSKI: op. cit., p. 37.



Las mencionadas áreas estratégicas, como se ha mencionado en párrafos anteriores, están a cargo del Estado en forma exclusiva, y por lo que se refiere a las áreas prioritarias, éstas las podríamos definir como aquellas directamente vinculadas a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.

Lo que se pretende analizar en los párrafos anteriores, lo podríamos considerar como los conceptos estáticos y dinámicos de la economía Nacional, ya que las normas creadas por el legislador son normas jurídicas simplemente porque fueron creadas por los poderes que, de acuerdo con la Constitución, tienen competencia para crear el derecho; y por otra parte el concepto dinámico, se podría considerar como las facultades conferidas al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, para crear, a través de procesos determinados, los organismos que se requieran para dar cumplimiento al principio constitucional que procura el desarrollo de la Nación <sup>(25)</sup>.

#### 2.4 Principales justificaciones para la propiedad del Estado.

Existen fundamentalmente tres circunstancias en las cuales se justifica la propiedad pública:

Primera.- Falta de Mercados y tributación insuficiente.  
Cuando una gran proporción de las transacciones en un país no se lleva a cabo en mercados bien organizados, o es difícil recaudar impuestos, las

---

25 H. KELSEN: op. cit., p. 144.

utilidades de las empresas públicas pueden ser una fuente importante de recursos no inflacionarios para financiar infraestructura e inversión social.

Segunda.- Precios contra cantidades en mercados fragmentados. Se ha hecho notar que cuando es necesario definir si una economía debe tener predominantemente señales de precios o señales de cantidades, es crucial observar la dinámica del ajuste de los mercados y los costos de dicho ajuste. Existen circunstancias en que es necesario elegir entre la velocidad de respuesta y la eficiencia. Por ejemplo, las empresas privadas que utilizan señales de precios podrían alcanzar al final de cuentas una mejor asignación de recursos.

Sin embargo, en el caso de ciertos choques externos, generalmente pasa algún tiempo entre el momento en que el mercado transmite la nueva información a los agentes y el momento en que éstos responden con cambios en las cantidades ofrecidas. Para las industrias estratégicas, cualquier rezago en la respuesta de la oferta o cambios bruscos en la demanda podrían tener efectos negativos para el resto de la economía. En consecuencia, cuando los costos del ajuste son altos o hay una tendencia natural a la formación de monopolios, y cuando la industria desempeña un papel estratégico en la economía, la propiedad pública puede ser la mejor opción. Es el caso, por ejemplo, de la extracción del petróleo y de las industrias conexas.

Tercera.- Distribución del ingreso, monopolios naturales y tamaño del mercado. Cuando el tamaño del mercado del país no es lo

bastante grande como para respaldar una sólida estructura competitiva, y el país carece del marco legal y de las instituciones y experiencia para aplicar una efectiva política antimonopólica, puede ser más fácil usar las empresas públicas en lugar de una complicada combinación de medidas fiscales y regulatorias para alcanzar la eficiencia económica y una equitativa distribución del ingreso.

Los argumentos primero y tercero se inclinan en favor de la propiedad estatal, son menos relevantes cuando el Estado se encuentra en el proceso de construcción de la infraestructura necesaria para poder articular los mercados e integrarlos, y el avance en la industrialización y el comercio exterior ofrece un contexto más competitivo, y el sistema tributario es adecuado <sup>(26)</sup>.

## 2.5 Efectos de la intervención del Estado en economías en desarrollo.

Las críticas que se pueden plantear sobre el desarrollo económico y la organización industrial por parte del gobierno, aportan elementos sobre algunas deficiencias severas en la operación de los organismos y empresas paraestatales, que pueden lesionar gravemente la economía en su conjunto, tanto en términos de eficiencia como de justicia social.

Con base en los resultados obtenidos hasta la década de

los años ochenta, se puede afirmar que, a pesar de los argumentos teóricos en favor de una más amplia intervención del gobierno en los países menos desarrollados, en la práctica las circunstancias en que las entidades son creadas y administradas hacen menos evidentes los beneficios, por ejemplo:

#### 2.5.1 Concepto de Eficiencia.

El proceso para la estructuración de un sector paraestatal, no siempre responde a una estrategia previamente determinada; en numerosos casos, las empresas se incorporan de manera casual al sector público, en un intento por proteger las fuentes de empleo, lo que, trae como resultado es que el gobierno termina manejando cabaretes, salas de cine, líneas aéreas y hoteles sin ninguna estrategia congruente; sobre todo cuando las empresas rescatadas por el gobierno no son eficientes, ni desde el punto de vista operativo, ni del económico, ya que, precisamente por esos motivos, estuvieron a punto de quebrar, y que tuvieron que ser estatizadas <sup>(27)</sup>.

La administración por parte del gobierno, en la mayoría de los casos, no mejora la situación de las empresas que enfrentan pérdidas, sino por el contrario, las siguen registrando y con esto generan una carga adicional sobre los contribuyentes y empeorando el entorno macroeconómico.

---

27 Ibid. p. 160.

La política de rescate de empresas ineficientes produce un resultado negativo que evita que las empresas privadas respondan en forma creativa a los choques que presenta la competencia de libre mercado, y es muy posible que se considere que la quiebra nunca se presentaría y que, el peor escenario es que el gobierno nacionalice la compañía.

### 2.5.2 Concepto de Justicia social.

Cubrir las pérdidas de las empresas paraestatales ineficientes, desvía los recursos escasos de la función principal de un gobierno para proporcionar salud, educación e infraestructura básica a la población (28).

En muchos casos, los recursos del gobierno se utilizaron para indemnizar o comprar acciones o bienes de los particulares, para evitar con esto las pérdidas de los inversionistas privados, en lugar de utilizarlos para atender las necesidades sociales más apremiantes; el gobierno, en el afán por expandir el sector paraestatal, incorporó nuevas empresas sin mantener informado a la sociedad y con poca consideración de las consecuencias distributivas de esas decisiones.

Habiendo afirmado que, salvo en el caso de las industrias estratégicas, el proceso de modernización de la empresa pública, deja muy poco espacio para una industrialización basada en empresas de

propiedad estatal, sin embargo aún queda la interrogante si las empresas privadas lo pueden hacer mejor; en principio, no hay una respuesta directa a esta pregunta, porque a pesar de las reformas institucionales asociadas a la apertura comercial, la reforma fiscal progresiva y la desregulación, podrán existir circunstancias particulares, en las que, la privatización pudiera no resultar la mejor opción, sin embargo, también es cierto que habrá casos en los que se cuente con un marco institucional en el cual, las empresas privadas puedan contribuir de manera más efectiva al bienestar económico que las empresas estatizadas.

En consecuencia, de acuerdo con las investigaciones teóricas y empíricas, las razones para privatizar residen, aunque no de manera exclusiva, en los costos que para el bienestar representan los monopolios, sobre todo cuando se privatiza sin tener un marco de regulación o de competencia adecuado.

Dentro de las consideraciones y razones que se podrían mencionar para que la autoridad decida si se privatiza o no una entidad, tienen que ver con los altos costos de monitoreo; así como los efectos que repercuten entre el público, las autoridades y los administradores de las empresas de propiedad estatal; la enorme ingerencia burocrática; toma de decisiones centralizada; capitalización insuficiente; excesivos costos de personal y alta rotación laboral.

En última instancia, la decisión dependerá de la formación de un adecuado marco institucional que este debidamente reglamentado,

y en el cual, los propietarios privados puedan asegurarse de que sus administradores operarán la empresa de manera eficiente y las autoridades, se aseguren de que el mercado funciona de tal forma, para que asigne los recursos necesarios bajo el principio de igualación de beneficios.

Es importante subrayar, el hecho de que todo lo que se ha tratado en este inciso, tiene que ver con la teoría de la intervención del Estado en la economía, sin haber hecho referencia alguna a los aspectos de economía política, esto es importante tenerlo presente porque los sólidos argumentos políticos en favor de la nacionalización de una determinada empresa o industria pueden algunas veces tener más peso que consideraciones estrictamente económicas. Ese sería el caso de una empresa o grupo económico, que mantuviera una posición estratégica tal en la economía, que consideraran posible soslayar y hasta rechazar las disposiciones que impone el orden jurídico establecido, por ejemplo la decisión de nacionalizar la industria petrolera en México, partió de la necesidad de restaurar el respeto a la Constitución mexicana y a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia <sup>(29)</sup>.

Por lo tanto, la decisión final de si se privatiza o no, depende de las características particulares de cada empresa e industria, así como del momento histórico, político y social, de hecho a pesar de las ventajas que se pudiesen encontrar para transferir empresas al sector privado, el riesgo de cometer errores puede eliminar todos los beneficios potenciales, por lo mismo cuando la desincorporación ocurre, el gobierno

---

29 Ibid. p. 162.

debe asegurarse que la empresa opere dentro de un marco jurídico regulatorio que sea propicio para un manejo eficiente de los recursos y sea favorable a la competencia.

Podríamos citar como ejemplo, las condiciones que se dieron para que dentro del proceso de reestructuración de la Industria de Telecomunicaciones, iniciado en 1989 por el gobierno al anunciar la privatización de Teléfonos de México (TELMEX) el 18 de septiembre de 1989, donde el Ejecutivo expuso como motivos fundamentales, entre otros, el que en 107 años de existencia, la industria telefónica mexicana fue incapaz de proveer al país de una base adecuada para el desarrollo de las telecomunicaciones.

La industria telefónica mexicana fue monopolio estatal, que operó bajo competencia, ya que existieron empresas que se dedicaron a la cobertura nacional y regionalizada operadas por nacionales y por extranjeros <sup>(30)</sup>.

El ejemplo anterior nos resalta el término "poder monopolístico". No se pretende implicar que una empresa con poder monopolístico de hecho lo utiliza o que viola la legislación antimonopolística. La Ley orgánica Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios exenta de su aplicación a los servicios públicos tarifados, pues la existencia de una regulación específica haría contradictoria una acción monopolística. Por otro lado, aun para empresas no reguladas, la Ley prohíbe las acciones monopolísticas y no la existencia de un solo proveedor <sup>(31)</sup>.

---

30 Cfr. E. ANDERE, G. KESSEL ET ALII: op. cit., p. 250.

31 Ibid. p. 250.



## **CAPITULO III**

### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.**

#### **3.1            Objetivos.**

El Estado es la pieza central de la nueva estrategia, porque es quien decide devolver la responsabilidad de producir bienes o servicios que no son considerados estratégicos, a los sectores privado y social, por tal motivo, se ha dado a la tarea de implementar nuevos mecanismos de regulación para un funcionamiento eficaz de los mercados.

Uno de los objetivos fundamentales que se ha propuesto el gobierno, ha sido procurar el saneamiento de las finanzas públicas, y este programa se basa en tres aspectos fundamentales:

- Recuperación de los ingresos presupuestales;
- Severo recorte del gasto programable, y
- Financiamiento creciente a través de valores gubernamentales, (no emisión de moneda).

Para esperar los beneficios de eficiencia, bienestar y distribución del ingreso, el gobierno propuso reformas estructurales y políticas para procurar la estabilización económica, y una vez logrado este objetivo, poder fijar el punto de partida indispensable para el desarrollo.

### 3.2 Modificaciones al marco jurídico.

Para que se pueda iniciar la reforma en la política económica trazada por el gobierno, fue necesario adecuar el marco jurídico para regular su actividad y remover obstáculos a la competencia y facilitar la participación del sector privado en la economía.

La apertura comercial, ha propiciado una nueva cultura empresarial, cuya meta está sustentada en la productividad, más que en expectativas de subsidios, la apertura para motivar la participación y orientación del sector privado ha implicado necesariamente un creciente dinamismo de reformas dentro del marco jurídico, como son:

- el nuevo Reglamento sobre Inversión Extranjera;
- la revisión y adecuación del marco jurídico regulatorio de la Industria de Telecomunicaciones;
- la regulación y adecuación para establecer el programa de autopistas y puentes concesionadas a la Iniciativa Privada;
- la regulación para la libre comercialización e importación de azúcar; (privatización de ingenios).
- la regulación para la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria; y
- la adecuación de la política cambiaria y monetaria.

El objetivo de las reformas, responde a la necesidad de regular la entrada ascendente y continua de capitales del exterior,

sustentada en avances notables en la política interna como son los avances del gobierno en lograr establecer Tratados de Libre Comercio con distintos países de diversas regiones del mundo, y por lo mismo, se tendrá que prever la continuidad en la desregulación del marco jurídico regulatorio para acceder en forma gradual, la participación de los sectores privado y social del país para invertir e intervenir en los organismos y áreas que siguen siendo consideradas estratégicas y prioritarias.

### 3.3 Principio Constitucional.

El Artículo 26 de nuestra Constitución dispone que corresponde al Estado organizar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, imprimiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación, es decir que dicha disposición prevé la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán, obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (32).

Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de

desarrollo.

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

La Ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional (33), contempla que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un término de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y que su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Asimismo ordena que el mencionado Plan, precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país y contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica

y social, y registrá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática <sup>(34)</sup>.

Esta Ley reglamentaria también dispone en sus Artículos 30 y 32 respectivamente, que el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, y una vez aprobados, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para dar cumplimiento con lo ordenado en dichos preceptos, el Ejecutivo Federal, publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 debidamente aprobado, y en el cual se encuentran los lineamientos generales para la modernización de la empresa pública.

Este documento tiene una gran importancia, ya que dicho documento, por primera vez estableció las bases para la estructuración de un programa integral relativo a la empresa pública dentro de la Planeación Nacional del Desarrollo, siendo propósitos esenciales la elevación de los niveles de productividad de las empresas públicas, y consecuentemente, el cumplimiento estricto de los objetivos para los que fueron creadas, como manifestación de la más estricta observancia a las disposiciones constitucionales y demás ordenamientos.

Por lo que se refiere a la productividad de las empresas

---

34 Ibid. arts. 1 fraccs. II, IV y V y 12.

públicas, el gobierno definió los criterios para establecer las condiciones de valuación con objetividad y exactitud, se precisó la diferencia entre el concepto de empresa pública propiamente dicha y el de entidades de servicio institucional; siendo las primeras las que, por el tipo de bienes y productos que producen, en todo caso deben sujetarse a criterios de rentabilidad financiera y conducirse de acuerdo con la competencia que les impone el mercado; y las segundas, o sea las entidades de servicio institucional, son las que cumplen una clara función social, las cuales deberán operar con la mayor eficiencia, pero distinguiendo su fin de los resultados de su operación.

#### 3.4 Criterios para la desincorporación de entidades paraestatales.

Tratándose del redimensionamiento del Sector Paraestatal, conforme a las bases que sustentan el programa que por primera ocasión se estructuró en el país respecto de la modernización de la empresa pública, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo, se establece categóricamente que las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios: <sup>(35)</sup>

---

35 La Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella y dividida en sectores para tal efecto.

- se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno;
- se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores Social y Privado <sup>(36)</sup>.

La desincorporación y redimensionamiento de las entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.

### 3.5 Áreas estratégicas y prioritarias

Como se ha tratado en capítulos anteriores, las áreas estratégicas definidas en la Constitución en su artículo 28, párrafo cuarto, son los siguientes: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio

de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Las áreas estratégicas se refieren a los sectores en los que el Estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa la soberanía de la Nación. Estas áreas están relacionadas con los recursos no renovables, con servicios públicos o con la infraestructura de otras actividades económicas<sup>(37)</sup>.

Es importante mencionar que en febrero de 1983 fueron reformados los artículos 25 y 28 Constitucionales, estableciendo las áreas en las cuales el Estado intervendría de manera exclusiva.

Las áreas prioritarias son aquellas que otorgan un amplio beneficio social, por lo que requieren atención especial, como son los servicios de salud, vivienda, educación, así como las actividades de regulación y abasto de productos básicos. Dado que éstas áreas no están delimitadas constitucionalmente, la actividad prioritaria dependerá de las necesidades del país en un momento determinado, constituyéndose así como un concepto dinámico sujeto a modificaciones<sup>(38)</sup>.

La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que jurídicamente le corresponden; por esto se afirma que un Estado democráticamente fuerte, no tiene por qué ser complejo; la modernidad y apertura de una nación se mide por la fluidez con que

---

37 J. ROGOZINSKI: op. cit., pp. 37-38.

38 Ibid. p. 38.



marchan los asuntos públicos y privados <sup>(39)</sup>.

**La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que, cuando alguna empresa de participación estatal no cumpla con el objeto para el que fue creada, o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, se propondrá su desincorporación al Ejecutivo Federal.**

**El Artículo 5° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, someterá al Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.**

Es importante señalar que, en términos de lo dispuesto por los Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1989 a 1993, se previene que para la desincorporación de las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal, remitiría previamente a la Cámara de Diputados, un informe escrito con las razones y criterios para llevar a cabo el ejercicio de dicha atribución.

---

39 La Administración Pública Paraestatal es uno de los instrumentos básicos del Estado como rector del desarrollo, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 19 de Mayo de 1993 dos acuerdos; Primero. "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal"; Segundo. "Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica".

Tomando en consideración lo antes expuesto, se concluye que el programa gubernamental relativo a la desincorporación de empresas o entidades públicas fue concebido atendiendo a imperativos de orden constitucional y bajo la más estricta observancia de las disposiciones legales en vigor.

## CAPITULO IV

### LA PRIVATIZACION.

#### 4.1 Consideraciones sobre un programa de privatización.

El proceso de privatización no ha sido privativo de una economía en desarrollo como la nuestra, ya que en la mayoría de los países, inclusive los países que muestran gran desarrollo industrial y tecnológico, han aceptado la tendencia económica mundial, denominada Neoliberal, para reestructurar las dimensiones de sus aparatos estatales, adoptando los procesos de privatización de empresas públicas (40).

Para reestructurar y darle una nueva dimensión al aparato estatal, y poderlo configurar de acuerdo con los conceptos modernos sobre rentabilidad, eficiencia, competitividad, desarrollo, estabilidad y bien social, entre otros, el gobierno aceptó el reto y darse a la tarea de privatizar las empresas públicas sin contar con muchos antecedentes sobre el particular.

La privatización no se inicia y termina con la venta de una entidad paraestatal, también debe prestarse atención a los principios jurídicos y económicos implícitos en la forma en que debe llevarse a efecto, así como a la forma en que operará dentro del mercado bajo propiedad privada, por ejemplo: si la privatización es bajo el esquema de venta, se plantean cuestiones relacionadas con el número de personas a las que se

---

40 Cfr. J. ROGOZINSKI: op. cit., pp. 11-12.

pueda vender la empresa, es decir, si la venta se hará a través de licitaciones públicas o colocaciones privadas (41).

Por otro lado si el esquema para la desincorporación es la transferencia a algún gobierno estatal, se tendrá que considerar si la empresa va a ser liquidada, fusionada o extinguida.

El esquema de desincorporación vía venta, contempla la transmisión del paquete accionario de las cuales es titular el Gobierno Federal o venta de activos que se puede realizar "Ad Corpus" o "Ad Mensuram", según el tipo de activos de que se trate, o bien la venta de unidades industriales en marcha; cualquiera de estos vehículos jurídicos debe permitir a los nuevos propietarios controlar la administración de la empresa de manera efectiva, además la empresa debe operar en un ambiente competitivo y, para el caso de que este no exista, se deberá regular apropiadamente el entorno económico para asegurar la eficiencia interna y la asignación de recursos para su desarrollo.

#### 4.2 Aspectos importantes sobre las desincorporaciones.

Uno de los aspectos principales será garantizar a los nuevos propietarios el control adecuado de las empresas; tanto la legislación como el proceso de privatización, deben proporcionar un marco en el cual, la supervisión de la operación de las empresas pueda quedar efectivamente centralizada en manos de un sólido consejo de

---

41 Ibid. p. 15.

administración. La práctica ha mostrado que la alta dispersión en la tenencia de acciones reduce la capacidad de supervisión de la administración por dos razones.

La primera, cuando cada pequeño inversionista gasta una gran cantidad de recursos para monitorear el desempeño de la empresa y los beneficios de este esfuerzo se diluyen entre el resto de los accionistas.

La segunda, la que se obtiene en economías de escala por la adquisición de la información, es más efectivo en términos de costos, hacer que las actividades de monitoreo se concentraran en un grupo de personas, evitando así la posible duplicación de esfuerzos asociados con la tenencia múltiple de acciones, desde este punto de vista, una buena alternativa en la privatización de grandes empresas, sería cuando se requieren los recursos de muchos accionistas y se conjugan los esfuerzos en la combinación de un consejo de administración fuerte, que tendrá la motivación para supervisar la empresa, respaldado por un gran número de pequeños accionistas.

Por lo anterior, podemos afirmar que es imperativo avanzar en el desarrollo de los mercados de capital y en la reglamentación necesaria para hacer posible las adquisiciones de unas empresas por otras, sin que se genere inestabilidad financiera, ya que dichas adquisiciones contribuyen a generar incentivos para el buen desempeño de la función administrativa.

En algunos de los países que presentan economías en desarrollo y que no cuentan con las instituciones necesarias para llevar a cabo este tipo de operaciones, constituye una poderosa razón para incorporar el proceso de privatización como forma de contribuir a que los accionistas privados aprendan más sobre las finanzas corporativas y sobre este tipo de operaciones, así como para desarrollar un mercado nacional de capitales utilizando los esquemas del mercado bursátil para realizar las operaciones de privatización (42).

#### 4.3 Justificaciones para la privatización.

Una de las justificaciones fundamentales para privatizar las empresas públicas, consiste en que el Estado como rector del desarrollo, limite o reduzca su injustificada expansión, concentrándose en su función coordinadora y vigile constantemente los cambios estructurales dentro de la economía permitiendo una mayor capacidad de maniobra a los distintos sectores sociales (43).

También, se puede citar como justificación, la impostergable necesidad de elevar los índices de eficiencia del conjunto económico nacional, reduciendo costos de inoperantes participaciones del gobierno en empresas perdedoras, repercutiendo en detrimento de la solución de las necesidades más apremiantes que se presentan en

---

42 Cfr. *ibid.* pp. 13-23.

43 Cfr. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO...: *op. cit.*, p. 8.

grandes grupos de población, quienes se han encontrado marginados del bienestar, desarrollo y oportunidades que nuestra Constitución contempla.

#### 4.3.1 Objetivos de las privatizaciones.

Dentro del modelo seguido por el gobierno, y particularmente por lo que se refiere a los procesos de privatización, se distinguen dentro de los objetivos más importantes los siguientes:

- fortalecer las finanzas públicas,
- canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias,
- eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico,
- promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado,
- mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura (44).

#### 4.4 Derecho de preferencia de los trabajadores en los procesos de privatización.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 32 consigna lo siguiente:

---

44 J. ROGOZINSKI: op. cit., p. 41.

**ART. 32.-** Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el Artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se dispone en el Artículo 68 de esta Ley.

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

Los esquemas de participación de los empleados en el capital social de las empresas públicas, sujetas a desincorporación, pueden tener un impacto favorable sobre la eficiencia de la misma.

La participación de los trabajadores puede ser oportuna, ya que los empleados disponen de mayor información que el público en general acerca de vicios e ineficiencias que pudieran ser corregidas. Uno de los problemas con las empresas de propiedad estatal es que carecen de mecanismos para motivar a los trabajadores a elevar la productividad a largo plazo. La participación de los trabajadores en el capital social de las empresas, en teoría debe favorecer el compromiso para incrementar la eficiencia y productividad.

El diseño de la estrategia de venta puede tener un impacto



significativo sobre la estructura de mercado. Muchos de los problemas de regulación que se plantean con la transferencia de empresas con cierto poder monopólico del sector público al sector privado, pueden resolverse en la fase de planeación del esquema de privatización. Un buen ejemplo es la opción de otorgar franquicias, sobre todo, en los casos en que el producto o servicio contiene especificaciones sencillas; otro ejemplo sería tomar la decisión de dividir un monopolio del sector público y vender su actividad a distintos grupos o partes, contra la alternativa de vender el monopolio tal como está y proceder enseguida a regularlo, como es el caso de los sectores de telecomunicaciones, en los cuales es posible separar los servicios telefónicos locales de los servicios de larga distancia.

**CAPITULO V**  
**COMISION INTERSECRETARIAL DE GASTO**  
**FINANCIAMIENTO.**

**5.1 Origen y fundamentación jurídica.**

Parte fundamental dentro del marco normativo para llevar al cabo los procedimientos para la desincorporación de las entidades paraestatales, es la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual fue creada mediante acuerdo con carácter de permanente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979, este acuerdo fue modificado por diversas publicaciones de fechas 26 de enero de 1983 y 23 de agosto de 1988, y desde su creación ha fungido de manera decisiva como coordinadora entre diversas dependencias del Gobierno Federal, lo que ha permitido dar agilidad y congruencia en la toma de decisiones en materia de gasto y financiamiento público, así como de los programas correspondientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Comisión fue creada en el sexenio del Presidente López Portillo, en ejercicio de las facultades que le confiere al Ejecutivo Federal, la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 21, 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 10 y 14 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 4ª y 5ª de la Ley

### **General de Deuda Pública.**

La Comisión fue creada teniendo como fundamento la reforma administrativa, la cual previó la creación de diversos mecanismos para hacer más eficaz y oportuna la intervención del gobierno en materia económica, mediante la acción concertada de las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo económico del país conforme a la distribución de competencias establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la fecha de su creación, el esquema funcional correspondía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, ahora la de Programación y Presupuesto como Subsecretaría, dado que las responsabilidades y actividades están estrechamente vinculadas, por tal motivo se hizo necesario hacerlas compatibles para que, facilitaran la formulación adecuada de los programas, tanto financiero como de gasto público del Gobierno Federal.

Surgió como herramienta del gobierno para apoyarse de los grupos de trabajo, así como para facilitar el estudio y la preparación de soluciones en estas materias.

Dentro de las consideraciones para su creación fue que resultaba conveniente integrar esta Comisión como mecanismo para garantizar la coordinación, comunicación y la efectividad de las decisiones con relación a las acciones emprendidas por las dependencias y entidades

de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal.

## 5.2 Integración de la Comisión Intersecretarial.

La Comisión está integrada por los Secretarios de:

- Hacienda y Crédito Público;
- de Desarrollo Social;
- de la Contraloría General de la Federación;
- de Comercio y Fomento Industrial y
- del Trabajo y Previsión Social.

Además está integrada por dos Subsecretarios de la primera y un Subsecretario de las restantes, que de acuerdo con sus competencias intervienen en las funciones atribuidas a esta instancia de coordinación y asesoría.

El ahora Gobernador y un Sub Gobernador, ambos del Banco de México asisten a las sesiones en calidad de invitados permanentes.

No se pueden delegar las funciones designando representantes suplentes.

El Presidente de la República tiene conferidas las

facultades suficientes para constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, lo anterior en términos del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este caso la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento es una comisión que deberá actuar permanentemente durante todo el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, considerándose como una instancia de coordinación entre las anteriores dependencias, así como para dar asesoría al Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en estos aspectos.

La Comisión será presidida por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, quienes desempeñan esta función en forma alterna y por los períodos que ellos mismos convengan y serán suplidos en los términos de los reglamentos interiores de cada Secretaría.

Está previsto que para los casos que así lo requiera la naturaleza de los asuntos a tratar, deberán concurrir y participar en las sesiones de la Comisión, el Coordinador Sectorial correspondiente y los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para apoyar en lo necesario en los análisis y las recomendaciones de la Comisión.

Los invitados a las sesiones de la Comisión deberán tener un cargo o rango de Director General o equivalente como mínimo.

### 5.3 Funciones de la Comisión.

I. Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar la compatibilidad;

II. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas estratégicas cuya problemática demanden atención prioritaria;

IV. Proponer un calendario de ingresos y gastos para prever las necesidades de financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debido cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el ejercicio del Presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público

**federal;**

**V. Analizar el comportamiento del gasto público y de su financiamiento, para detectar las desviaciones respecto a lo programado, y sugerir las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen, y en los casos que se considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de gasto y financiamiento de la Administración Pública Federal;**

**VI. Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes;**

**VII. Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, que permitan conocer con oportunidad y confiabilidad el ejercicio del gasto público y su financiamiento;**

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

mencionadas, conjuntamente con la dependencia coordinadora de sector que corresponda en cada caso, y el Banco de México, por conducto del Comité Técnico de Información harán compatibles los requerimientos de información que deban cumplir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cabal cumplimiento de los objetivos del sistema;

IX. Formular su Reglamento Interior, y

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

La Comisión publicó un documento para el seguimiento de los procedimientos de venta de empresas públicas que lleva como título, "Procedimiento para la enajenación a título oneroso, en favor de los sectores social o privado, de los títulos representativos del capital social o participación que el mismo tengan el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria", el cual fue publicado en septiembre de 1990.



## CAPITULO VI

### **PROCESO PARA LA ENAJENACION DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.**

#### **6.1 Estructura y fundamentos jurídicos.**

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, correspondiente al capítulo único del título primero, se describe como se integra la administración pública paraestatal:

**Art. 3º.** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

El artículo anterior en concordancia con los artículos 6º y 7º del mismo ordenamiento disponen:

**Art. 6º.** Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

**Art. 7º.** El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefe de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretario Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

## **6.2            Antecedentes para los procedimientos.**

La experiencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como responsable para llevar a cabo las ventas de empresas públicas dentro de los procesos que se iniciaron en 1985, fue a través del área de la coordinación de asesores del Secretario de esa Dependencia.

Después de esta primera etapa (de 1985 a finales de 1990), los procesos de venta de empresas públicas, se advirtió la necesidad de crear un área, que dependiera directamente del Secretario de Hacienda y cuya función específica se concentrara en el desempeño de las ventas, estas funciones se concentraron en una Unidad Administrativa (45).

El objetivo fue que tanto las actividades como las decisiones se centralizaran; coordinando, supervisando y ejecutando las

---

45 Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, con las atribuciones contenidas en el artículo 132 del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ventas con apoyo de las instituciones de crédito, entonces Sociedades Nacionales de Crédito (46).

6.3 Características de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los supuestos jurídicos para considerar a una empresa de participación estatal mayoritaria, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran contenidos en el artículo 46:

**Art. 46.** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

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

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

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

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de

---

46 Cfr. J. ROGOZINSKI: op. cit., p. 49.

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 participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

6.4 Procedimiento para la venta de empresas de participación estatal mayoritaria.

1. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 5 y 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Subsecretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta de la dependencia coordinadora de sector correspondiente, obtendrá el acuerdo del Ejecutivo Federal para proceder a la enajenación de los títulos representativos de las acciones que el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal tengan en empresas de participación estatal mayoritaria y, cuando así proceda, el acuerdo Presidencial para resectorizar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las empresas en venta, comunicando dichos acuerdos a la propia dependencia coordinadora y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y solicitando de esta última designar a la sociedad de crédito que fungirá como agente encargado de la enajenación.

Al proceder a la resectorización de las empresas y de así

estimarlo conveniente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se modificará el órgano de gobierno de las mismas, a fin de que lo presida el titular de esa Secretaría o la persona que éste designe, también la Secretaría de Hacienda podrá proponer al Consejo de Administración ratificar o designar a un nuevo director general en la empresa.

2. Para efectos de lo anterior, las propuestas que en ejercicio de sus atribuciones legales formule la Subsecretaría de Programación y Presupuesto para enajenar la participación estatal en las empresas paraestatales, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, en los términos de las disposiciones aplicables en la materia.

3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá, a partir de ese punto y a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de la participación estatal en las empresas propuestas para tal efecto, siendo la responsable del desarrollo del mismo, de acuerdo con las normas que emitan al respecto esa dependencia y la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con lo que señala el artículo 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

4. Esta responsabilidad y facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será ejercida por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad Administrativa que al efecto se señale en el Reglamento Interior de esa dependencia.

5. La dependencia coordinadora de sector, una vez conocida la decisión de venta, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un perfil de la entidad, las recomendaciones que juzgue pertinentes para la venta y la información que le solicite y designará a la instancia que fungirá como enlace para dar agilidad a estos procesos.

6. Cuando las acciones motivo de enajenación sean propiedad de alguna entidad del sector público, será responsabilidad de la dependencia coordinadora de sector promover que el órgano de gobierno sesione y tome, en su caso, el acuerdo para proceder a la enajenación de la participación accionaria que en el capital social de la empresa le corresponda a la respectiva entidad paraestatal.

7. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que la sociedad de crédito que designe como agente encargado de la enajenación, no sea acreedora de la empresa cuyas acciones se enajenarán.

8. La sociedad de crédito designada, promoverá, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una reunión con los niveles directivos de la empresa cuyas acciones estén sujetas a enajenación, para exponer las características del proceso y definir los requerimientos de información necesarios.

9. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en el artículo 12 del Reglamento de la Ley

Federal de las Entidades Paraestatales, designará al auditor que dictaminará los estados financieros de la empresa y definirá, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fecha del dictamen.

10. La sociedad de crédito, una vez que cuente con la información de la empresa y con los estados financieros dictaminados por el auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, procederá a la evaluación técnico-financiera de la misma, con objeto de definir la estrategia más adecuada a seguir para la enajenación de la participación estatal, a fin de que el Estado obtenga el mayor beneficio y las mejores condiciones posibles en este proceso. Esta estrategia deberá considerar, entre otros aspectos, los siguientes:

- La factibilidad de venta y las adecuaciones o ajustes que será necesario realizar para la misma.
- En función de las características técnicas, económicas, financieras, tecnológicas y de mercado de la empresa, la sociedad de crédito elaborará un perfil de la empresa y establecerá un precio mínimo que refleje el valor de las acciones de la entidad, de acuerdo con las condiciones citadas.
- Los mecanismos de prolación más adecuados.
- El desarrollo del prospecto de venta a distribuir entre los posibles interesados, el cual deberá contener la información que permita a éstos evaluar el proyecto, sin que ello represente una desventaja para la participación de la empresa en el mercado o descubra información

estrictamente confidencial de la operación de la misma, así como las bases de licitación, estableciendo la fecha límite para la recepción de ofertas.

11. La sociedad de crédito presentará para su aprobación, a la Secretaría de hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera.

Cuando la evaluación realizada por la sociedad de crédito indique que los criterios de venta establecidos para la operación la dificultan, imposibilitan o van en detrimento de la misma, expondrá el caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta, a su vez, lo someta a la consideración de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

12. En los casos en que existan socios de los sectores social o privado en la empresa y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse en la licitación pública. Una vez agotada esta posibilidad, se podrá continuar con el proceso de adjudicación de las acciones, de acuerdo a los resultados de la licitación.

13. Deberá considerarse también en este proceso, el derecho de preferencia que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tienen los trabajadores



organizados de la empresa, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y estatutos correspondientes.

14. La sociedad de crédito que funja como agente de venta de la participación accionaria en una empresa, no la podrá adquirir por si misma o a través de las empresas filiales que tenga constituidas, en su caso, para participar en el capital accionario de empresas, salvo que así se lo autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

15. Una vez propalada la venta y recibidas las ofertas de compra, la sociedad de crédito procederá a hacerlas comparables y las contrastará, en su caso, con los criterios de venta.

16. Como criterio general, en pago de las acciones de una empresa deberá ser de contado, entendiéndose por éste un plazo no mayor de 180 días con pago de intereses después de los primeros 30 días a razón de la tasa mensual de CETES. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en base a las facultades que le confieren el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el artículo 12 de su reglamento, podrá definir los casos especiales en los que la venta se haga a crédito y establecer las condiciones en las que se realizará. Del ejercicio de estas atribuciones deberá informar mensualmente a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

17. La sociedad de crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en

que pudiera llevarse a cabo la operación, definiendo el posible adquirente, el precio y las demás condiciones de la misma; las acciones de la empresa objeto de la enajenación podrán constituirse como garantía única que otorguen los adquirentes, cuando el pago en efectivo represente, al menos, el 50% del precio de venta.

18. Cuando las ofertas recibidas se ubiquen por encima del precio mínimo definido por la sociedad de crédito y una vez conocidas las recomendaciones de esta última sobre la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará la decisión de enajenar la participación accionaria, comunicando a la sociedad de crédito su autorización y las condiciones en que deberá proceder a formalizar la operación.

19. Cuando la oferta o las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo definido por la sociedad de crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá decidir aceptar o negociar las ofertas con los postores, siempre y cuando el precio no sea inferior al 80% del precio mínimo mencionado y este último sea de hasta diez millones de nuevos pesos; dicha dependencia también podrá rechazar las ofertas; si las ofertas recibidas se ubican por debajo del 80% del precio mínimo mencionado o son rechazadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia presentará el caso a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento para la definición del curso de acción a seguir.

20. Con excepción del ejercicio de los derechos de preferencia de los socios actuales de la empresa o de las ofertas públicas

realizadas a través del mercado de valores y de conformidad a los lineamientos y normas establecidas por la Ley correspondiente, en el resto de los casos deberán recibirse, por lo menos, dos o más ofertas de posibles adquirentes para el análisis de las mismas. Sin embargo, cuando el proceso de licitación dé por resultado una sola oferta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá decidir aceptarla, negociarla o rechazarla, de acuerdo a lo establecido en el punto anterior.

21. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Comisión, mensualmente, sobre las decisiones que haya tomado en aquellos casos en los que el precio de venta de las acciones de la empresa haya sido inferior al precio mínimo definido por la sociedad de crédito o haya habido una sola oferta.

22. La sociedad de crédito deberá especificar, en el contrato de compraventa, las garantías, las condiciones y los márgenes razonables que habrá en la auditoría de compra que lleve a cabo el comprador, inmediatamente después de que tome posesión de la empresa; adicionalmente, cuando las ventas se realicen a crédito, deberá incluirse una cláusula donde se establezcan sanciones económicas al comprador, en el caso de que éste pretenda revertir la operación de compraventa y devolver la empresa al sector público.

23. Una vez formalizada la operación y descontados los gastos incurridos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la comisión convenida con esa dependencia, la sociedad de

crédito enterará los recursos producto de la venta a la Tesorería de la Federación, de conformidad con lo que establecen la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y su Reglamento.

24. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

25. En adición a los puntos anteriores, en aquellos casos que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenten circunstancias no previstas en los presentes lineamientos y que afecten sustancialmente al procedimiento de venta, los pondrá a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

26. Derivado de las necesidades de que los estados financieros de las entidades paraestatales en general, y particularmente las que entran a un proceso de desincorporación, cuenten con valores reales de los activos a enajenar, liquidar, etc., la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sugerirá que se determinen los correspondientes valores de uso de los activos fijos a través de peritos independientes.

CAPITULO VII  
DIVERSAS MODALIDADES PARA LA  
DESINCORPORACION.

7.1 Clasificación.

Además de la desincorporación de empresas bajo el esquema de venta, existen otros procesos que atienden a las diferencias que existen en cuanto a las características e instrumentación jurídica que corresponde a cada entidad, las que como ya hemos visto en capítulos anteriores, integran la administración pública paraestatal y son los siguientes:

- disolución,
- liquidación,
- extinción,
- fusión o
- transferencia a los gobiernos de los estados.

Esta clasificación está contemplada en el artículo 6º del Reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales y que a continuación se transcribe:

Art. 6º.- La desincorporación de entidades paraestatales, de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los estados.

En 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.

Tal como se precisó anteriormente, los distintos procesos para la desincorporación podrán efectuarse mediante los actos que con arreglo a derecho y de acuerdo con las características de creación de cada entidad, entre los cuales se citan los siguientes:

#### 7.2 Sociedades mercantiles.

- La enajenación de las acciones propiedad del Gobierno Federal, que tenga dentro del capital social de una o más empresas públicas, se procederá en términos de lo dispuesto por los Artículos 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 12 de su Reglamento.
- La disolución y consecuente liquidación, o bien su fusión con otra empresa de la misma naturaleza, se seguirá 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 transferencia a los gobiernos de los estados se llevarán a efecto dentro del marco de los convenios de desarrollo social, también pueden llevarse a cabo mediante la trasmisión en su favor de las acciones representativas del capital social de dichas empresas que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, observando en todo caso lo dispuesto por el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los demás dispositivos que resulten aplicables de las Leyes General de Bienes Nacionales y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

#### 7.2.1 Desincorporación de Sociedades mercantiles mediante disolución y liquidación.

Una vez obtenida la resolución que ordene la desincorporación, se procederá según la sociedad de que se trate y sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de la empresa, el órgano de gobierno, por conducto del servidor público a quien corresponda, convocará a una asamblea general extraordinaria de accionistas a efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad, y consecuentemente ordene su liquidación, designando al liquidador correspondiente con la suma de facultades que sean necesarias para el ejercicio de su encargo. Todo lo anterior en apego a las disposiciones previstas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales y 8° Fracción III de su Reglamento.

El acta que se levante con motivo de la asamblea extraordinaria a que se refiere el punto anterior, deberá ser protocolizada ante notario o corredor público por conducto del delegado especial designado por la misma asamblea y se deberá inscribir en el Registro Público de Comercio del lugar del domicilio de la sociedad, para que surta todos los efectos legales ante terceros y quede debidamente acreditada la personalidad del liquidador.

Será obligación del o de los Comisarios Públicos asistir a la asamblea general extraordinaria de accionistas a que se refieren los puntos anteriores.

Designado el liquidador en los términos descritos en el párrafo que antecede, el órgano de gobierno de la entidad por conducto de su titular, pondrá a disposición del liquidador los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose en todo caso un acta recepción con el inventario del activo y pasivo sociales que deberán suscribir los servidores públicos que intervengan en el acto.

Levantado el inventario en cuestión, el liquidador procederá a expresar los estados financieros de la sociedad con números a la fecha en que entró en funciones, mismos que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe para el efecto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 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 su gestión, en términos de lo ordenado por la Fracción II del Artículo 8° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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

En todo lo que se refiere a enajenación de bienes muebles e inmuebles, el liquidador actuará con arreglo a las instrucciones que para el efecto reciba de la coordinadora sectorial y en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, cuidando además, que en tanto sea posible todas las ventas de bienes se efectúen por medio de subasta.

El liquidador informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto del Comisario de Desincorporación y a la coordinadora sectorial en su caso, por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarde el proceso. Lo anterior, sin perjuicio de mantener constantemente informado al respecto al Comisario Público de la entidad sujeta a proceso, cuyas funciones se precisarán más adelante bajo el título vigilancia de los procesos de este capítulo.

Concluido el proceso de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad y autorizado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación o en su caso, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad, cuidando de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, especialmente en caso de que existan 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.

El balance quedará por el mismo término de las publicaciones 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 una asamblea general de accionistas para que, previa opinión del Comisario Público, apruebe en definitiva los estados financieros.

El acta que se levante con motivo de la asamblea a que se refiere el punto anterior será protocolizada ante notario o corredor público, la cual deberá acompañarse en testimonio con los estados financieros aprobados, y se depositarán en el Registro Público del Comercio, ante el

cual se correrán los trámites para su cancelación, incluyendo la inscripción de la escritura constitutiva de la entidad objeto de la liquidación.

Es obligación del liquidador conservar en depósito, durante diez años después de la fecha en que se concluya el proceso, los libros y papeles de la sociedad en términos de lo dispuesto por el Artículo 245 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

7.2.2 Desincorporación de sociedades mercantiles mediante fusión.

Atendiendo a las bases que para el efecto emita la coordinadora sectorial, la asamblea general extraordinaria, tanto de la entidad fusionada como de la fusionante, aprobarán la fusión.

El acta que se levante con motivo de dicha asamblea, se protocolizará ante notario público y se inscribirá en la sección de comercio del Registro Público respectivo, haciéndose las publicaciones que resulten conducentes en términos del Artículo 223 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Este precepto 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 el sistema establecido para la extinción de su pasivo.

Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables del capítulo IX de la expresada Ley, la fusión se llevará a efecto con arreglo a lo siguiente:

- La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y se someterá al dictamen que emita el auditor externo que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, expresando los estados financieros con cifras 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 Contraloría General de la Federación por conducto del Comisario de desincorporación, y en su caso a la coordinadora de sector por conducto de su Oficial 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.

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

correspondían a la misma, esta figura jurídica está contemplada como la subrogación de los derechos y obligaciones de las fusionadas en la fusionante.

### 7.3 Sociedades civiles.

- La enajenación de las partes sociales que tenga dentro del capital social y sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales.
- La disolución y liquidación en los términos previstos por el Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, sin perjuicio de lo dispuesto por los Artículos 5º, 8º y 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de los demás ordenamientos a que se ha hecho referencia anteriormente.
- La transferencia a los gobiernos estatales, también se registrarán dentro del marco de los convenios de desarrollo social y podrán llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor de las partes sociales representativas del capital social de la entidad a desincorporar, que sean propiedad del Gobierno Federal, o de una o más entidades que también tengan el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, en términos de lo dispuesto por el último párrafo del Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**7.3.1 Disolución y liquidación de Sociedades o Asociaciones Civiles.**

Tratándose de sociedades o asociaciones civiles, su disolución y consecuente liquidación también se efectuarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 8° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como de las disposiciones conducentes del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

**7.3.2 Fusión de Sociedades o Asociaciones Civiles.**

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.

**7.4 Organismos Descentralizados.**

El único proceso para la desincorporación de este tipo de entidades es la extinción, que a su vez implica su disolución y liquidación.

La extinción puede ser consecuencia de una decisión de la

autoridad competente respecto a la transferencia de sus activos, pasivos o ambos a otro organismo descentralizado, lo que se entenderá como fusión, o bien dentro del marco de los citados convenios únicos de desarrollo social, a una entidad federativa, lo que propiamente se entenderá como transferencia. Para poder llevar a efecto la extinción de estas entidades, se deberán observar las mismas formalidades que las seguidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación, de conformidad con lo dispuesto por la última parte del Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los Artículos 5º, 7º, 10 u 11 según el caso de que se trate y 13 de su Reglamento.

#### 7.5 Desincorporación bajo el esquema de Transferencia a los Gobiernos Estatales.

Los organismos descentralizados pueden transmitir sus activos, pasivos o ambos a una Entidad Federativa previa su extinción.

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

En cuanto a sociedades civiles, su transferencia a los

estados también podrá llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor sin contravenir lo dispuesto por el Artículo 2705 del Código Civil, aplicable en materia de fuero Federal, respecto de las partes sociales representativas de la entidad sujeta a desincorporación y que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más empresas de participación estatal mayoritaria.

En el caso de fideicomisos públicos, su transferencia también podrá efectuarse mediante la sustitución de las partes interesadas en dicho contrato, sin perjuicio de lo establecido por las disposiciones conducentes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás ordenamientos que resulten aplicables.

En todo caso y de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la transferencia será objeto del acuerdo de coordinación que en el marco del convenio único de desarrollo social correspondiente, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la intervención de la coordinadora de sector, formalizará con el gobierno estatal de que se trate, a fin de precisar las acciones conducentes.

A la coordinadora de sector le corresponderá la instrumentación y ejecución de los actos inherentes a la transferencia, cuidando en todo caso, lo siguiente:



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

#### 7.6 Fideicomisos Públicos.

En el caso de las entidades que fueron creadas mediante esta figura jurídica, su desincorporación, se verificará en todo caso a través de la modalidad de extinción en términos de lo dispuesto por los artículos 5º, 9º y 13 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como a lo dispuesto por el artículo 45 de dicha Ley.

El proceso para la desincorporación de los fideicomisos públicos, se realizarán de acuerdo con lo siguiente:

Se deberán emitir los lineamientos conforme a los cuales se llevará a efecto el proceso de extinción. La emisión de tales lineamientos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Comité Técnico del Fideicomiso de que se trate, por instrucciones de dicha dependencia.

En este caso, los delegados fiduciarios ordinario o extraordinario en su caso, propondrán para su aprobación al comité, como órgano de gobierno del fideicomiso, las bases de extinción.

El proceso en cuestión, debe ser consecuente con lo ordenado por los Artículos 357 Fracción V y 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el sentido de que, el fideicomiso se extinguirá entre otras causas, por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario y que una vez extinguido el mismo, los bienes que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente; para que esta devolución surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del fideicomiso y que esta declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.

El delegado fiduciario con conocimiento del comité técnico levantará un inventario de los bienes y recursos afectos al patrimonio fiduciario, debiéndose expresar en los estados financieros de la entidad con cifras a la fecha en que se inició el proceso de extinción, mismos que

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

serán sometidos a dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al igual que en otras modalidades de desincorporación, también se someterán a dictamen del auditor los estados financieros que se emitan al finalizar el proceso y aquellos que se refieran al cierre de un ejercicio fiscal, en caso de que ello suceda durante el transcurso del proceso.

En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 9° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en todo caso el delegado fiduciario dará cuenta al comité técnico con los créditos en favor del fideicomiso cuya imposibilidad práctica de cobro resulte manifiesta y sea acreditable, a fin de que dicho órgano, oyendo la opinión del delegado, emita los criterios para su cancelación, informando de ello al fideicomitente.

El delegado fiduciario con conocimiento del comité técnico, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por conducto del Comisario de Desincorporación y a la Coordinadora Sectorial por conducto de su Oficial Mayor, sobre el avance y estado que guarde el proceso, lo anterior sin perjuicio de mantener constantemente informado del desarrollo del proceso al Comisario Público de la entidad sujeta a desincorporación.

Concluido el proceso y con arreglo a los citados lineamientos, se formalizará la extinción de la entidad mediante el otorgamiento del convenio correspondiente entre el fideicomitente y la fiduciaria, quien elaborará el proyecto respectivo y lo someterá a consideración de aquél.

También suscribirá dicho convenio la coordinadora de sector, una vez formalizado que sea el convenio a que se refiere el punto anterior y consecuentemente con lo ordenado por el Artículo 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la fiduciaria por conducto de su delegado, pondrá a disposición del fideicomitente o de quien éste señale, los bienes afectos al patrimonio fideicomitado, haciéndose constar dicha circunstancia en el acta que al efecto se levante.

#### 7.7 Aspectos comunes en los procesos.

Todos los procesos de desincorporación los realizó el Gobierno Federal con apego a los lineamientos descritos con el objeto de garantizar total transparencia y legalidad a los mismos, estos procesos debieron estar normados y reglamentados según las características de cada entidad, sin embargo existen requisitos comunes para todos los procesos y que a continuación se mencionan:

- La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de manera fundada y razonada por la dependencia coordinadora de

sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la mencionada en primer término.

- Toda propuesta para la desincorporación de una entidad paraestatal debe ser sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la que, previo examen en cuanto a su motivación y fundamentación, deberá emitir un dictamen al respecto, haciendo constar el resultado del mismo en el acta que se levante en la sesión correspondiente.
- Cuando sea favorable el dictamen que expida la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento respecto de la expresada propuesta de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá la misma a la consideración del Ejecutivo Federal. Tratándose de una propuesta para la desincorporación de entidades constituidas por Ley o Decreto del H. Congreso de la Unión, una vez satisfechos los requisitos mencionados en los puntos anteriores, el Ejecutivo Federal remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso, ya que solamente corresponde a éste decidir si se procede o no a la desincorporación, circunstancia que confirma el propio Artículo 39 de los decretos relativos a los presupuestos de egresos de la federación para los ejercicios fiscales de 1990 a 1994 inclusive así como por el Artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Asimismo, cuando las entidades se encuentren comprendidas en el decreto de presupuesto de egresos de la federación, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público, presentará al Congreso de la Unión un informe escrito de las razones y criterios para la desincorporación. En cuanto a entidades constituidas por Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, el propio Ejecutivo expedirá el Decreto o Acuerdo respectivo, ordenando su desincorporación. Por lo que hace a entidades constituidas por resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, satisfechos los requisitos mencionados, el Ejecutivo Federal ordenará su desincorporación por conducto de esta dependencia, la cual lo comunicará al órgano de gobierno de la entidad correspondiente así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto del Comisario Público acreditado ante dicha entidad.

- Se deberán concluir las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la entidad durante el proceso de desincorporación, tratándose de los servidores públicos a que se refieren tanto el decreto como el acuerdo publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas 2 y 5 de septiembre de 1988 respectivamente, deberán rendir un informe y efectuar la entrega del despacho de sus asuntos en los términos ordenados.
- Invariablemente se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un expediente con todas las constancias documentales relativas a cada procedimiento de desincorporación, remitiendo original y copia autorizada de los mismos a la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. En dichos documentos se deberá hacer mención de los procedimientos seguidos para la venta de la participación del Gobierno Federal en el capital social de empresas públicas, a estos expedientes también se les ha denominado "Libros Blancos".

- Concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la coordinadora de sector 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.

En el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria organizadas como sociedades mercantiles, su desincorporación reviste especial importancia, pues ha implicado vender a particulares la participación gubernamental tanto en instituciones bancarias como en grandes empresas industriales, comerciales y de servicios. Asimismo, conviene precisar que atendiendo a lo establecido por el Artículo 134 de la Constitución Política, cuya parte conducente se transcribe a continuación, para que la venta de la participación accionaria del Gobierno Federal en relación con las empresas sujetas a desincorporación, en todo caso se lleva a efecto mediante licitación pública, con el fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado.

**Art. 134.** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas

paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Por tanto, la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas sujetas a desincorporación, propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades públicas, han atendido al imperativo constitucional antes mencionado, en los términos previstos por los Artículos 5º y 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, consecuentemente, a las normas establecidas por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, a través del documento normativo mencionado anteriormente "Procedimiento para la enajenación a título oneroso, en favor de los sectores Social o Privado, de los títulos representativos del capital social o de la participación que en el mismo tengan el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria", expedido el 12 de septiembre de 1990.

A partir de la publicación de dicho instrumento, todas las enajenaciones quedaron sujetas a ese procedimiento, sin perjuicio de los requisitos específicos establecidos para la desincorporación de las



Sociedades Nacionales de Crédito, ahora Instituciones Bancarias.

**7.8 Vigilancia de los Procesos.**

El control, vigilancia, seguimiento y evaluación de los procesos de desincorporación, bajo los esquemas de disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los gobiernos de los estados, competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por lo que se refiere a las desincorporaciones bajo el esquema de venta corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; también corresponderá a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la revisión de los "Libros Blancos".

**7.9 Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**

- Cuidar en la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento que las resoluciones que se adopten respecto a la desincorporación de entidades paraestatales tomen en cuenta las disposiciones legales, reglamentarias y normativas en vigor, en relación con las entidades de que se trate.
- Designar al auditor externo que tendrá a su cargo la práctica de la auditoría de desincorporación en los diversos procesos.

- Efectuar el seguimiento de las acciones cuyo ejercicio corresponde a la Coordinadora de Sector en el caso de extinción, disolución, liquidación, fusión y transferencia; tratándose de enajenación a la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al órgano de gobierno y al titular de la entidad objeto de desincorporación respecto de:
  - \* Estructuración de las bases a que se sujetará el proceso correspondiente,
  - \* Emisión de los estados financieros inherentes a la desincorporación, y
  - \* Levantamiento de inventarios respecto a los bienes y recursos pertenecientes o afectos a la entidad.
  
- Verificar directamente o a través de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora de Sector en su caso:
  - \* Cumplimiento de sus obligaciones en materia de programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;
  - \* Cumplimiento de acciones en proceso, disciplina presupuestal, observancia de la normatividad en cuanto a estructuras básicas y de personal así como en lo referente a sistemas de registro y

contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

- Con sujeción al programa vigente para el efecto o por estimarlo necesario en determinado caso, ordenar la práctica de auditorías respecto a materias específicas de la entidad sujeta a desincorporación, las cuales se realizarán por conducto de auditores gubernamentales o externos.

#### 7.9.1 Atribuciones de los Comisarios Públicos.

- Verificar oportunamente el cumplimiento de las acciones relativas al proceso de desincorporación, y por tanto su coincidencia con los calendarios establecidos al respecto, examinando las causas que pueden ocasionar su desfasamiento y proponiendo las soluciones conducentes, y
- la estricta observancia de las disposiciones legales y reglamentarias que resultan aplicables respecto del proceso seguido.

En relación con los procesos inherentes a las modalidades de extinción, disolución, liquidación, fusión y transferencia a los estados; la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de lo señalado con anterioridad, recibe y analiza la información que mensualmente le remite la entidad y formula las observaciones que correspondan, señalando las medidas pertinentes para la solución de éstas, y en su caso, inicia procedimientos de responsabilidad administrativa.

Por lo que toca a los procesos de enajenación de la participación del Estado en el capital social de empresas públicas, la expresada Secretaría también participa en los actos de presentación y apertura de ofertas y notificación del fallo correspondiente respecto a la licitación pública que, en todo caso, se lleva a cabo para el efecto.

En las desincorporaciones de las instituciones bancarias, el dictamen que debe expedir el auditor externo designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respecto de la auditoría de desincorporación que se practique, incluirá lo relativo a la valuación de su cartera y a la constitución de reservas para hacer frente a créditos que puedan ser calificados como incobrables; en este caso, la fecha del dictamen que emita el auditor, será definida en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, tratándose de la desincorporación de las instituciones de crédito, el Comisario Público participa en el acto de recepción de ofertas dentro del trámite de la licitación pública respectiva, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación interviene

directamente en las sesiones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en que se adopta el fallo inherente a estas licitaciones, el Comisario Público de la entidad sujeta a desincorporación, tomando en cuenta las constancias que obran en el expediente integrado con motivo del proceso, así como de su participación, emite un dictamen sobre la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas durante la instrumentación, y consecuentemente, respecto del cumplimiento de las bases y lineamientos a que debió sujetarse.

Con relación a estos procesos de desincorporación corresponde a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación la integración de los expedientes, denominados "Libros Blancos", que deberán remitir oportunamente cada una de ellas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. De ahí que, tratándose de la enajenación de la participación gubernamental en el capital social de empresas públicas, el ejercicio de tales funciones es atribución de la dependencia mencionada en primer término, y por lo que se refiere a la extinción, disolución, liquidación, fusión y transferencia, es atribución de la segunda, como se ha referido anteriormente.

**CAPITULO VIII**  
**DESTINO DE LOS RECURSOS.**

**8.1            Fondo de Contingencia Económica.**

Con el producto de las ventas provenientes de las empresas públicas que fueron desincorporadas, y que fueron denominados como recursos no recurrentes, se creó el Fondo de Contingencia Económica, estos recursos, de acuerdo con el programa económico de la administración 1988-1994, se aplicarían básicamente a dos aspectos fundamentales.

- Para hacer frente a posibles variaciones de precios, principalmente por las dificultades asociadas con la inestabilidad en el mercado petrolero, y
  
- Se aplicarían para la amortización de la deuda pública con el objeto principal de sanear dicha deuda vía su amortización y así poder generar ahorros permanentes por concepto de pago del servicio de la misma deuda, es decir intereses, para permitir de esa manera destinar recursos presupuestales para incrementar programas de apoyo en forma sostenida y enfocarlos para la atención en áreas prioritarias de desarrollo como: salud, educación e infraestructura básica.

El Fondo de contingencia se registró con dos cuentas, una en pesos y otra en dólares, instrumentándose la apertura de cuentas en el Banco de México y en favor de la Tesorería de la Federación con las mismas características de la Cuenta General.

Para el caso de los recursos que se ingresaron en moneda extranjera, se especificó que éstos, serían depositados en el Banco de México, instrumentándose los mecanismos necesarios para su inversión en el extranjero en la forma más conveniente para el propio Gobierno Federal, y para ello se extendieron al Banco de México amplias facultades para la inversión de los recursos.

El Ejecutivo Federal dio instrucciones a la Secretaría de Hacienda para aplicar el saldo de la cuenta en pesos a la reducción de la deuda interna, considerando que ya no existía la incertidumbre que había dado origen a la necesidad de dicho fondo, es decir para hacer frente a las posibles variaciones en los precios del petróleo.

Los ingresos totales registrados en el Fondo de Contingencia derivados del proceso de privatización por la enajenación de empresas (mayoritarias, minoritarias, activos y unidades industriales), hasta el 31 de diciembre de 1993, fue de 61,431 millones de nuevos pesos, de esta cantidad 38,961 millones de nuevos pesos, es decir, el 55%, provinieron de la venta de 18 instituciones de crédito correspondientes a la desincorporación bancaria (47).

---

47 Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO...: op. cit., pp. 63-65.

El producto de estas cantidades generó intereses que alcanzaron un monto de 2,019.3 millones de nuevos pesos.

Estos recursos permitieron amortizar la deuda pública por un monto cercano a los 60,000 millones de nuevos pesos, los cuales se destinaron a la amortización de valores gubernamentales; a la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro; a la cancelación de otros pasivos bancarios, solamente se destinaron cerca de 900 millones de nuevos pesos a la amortización de adeudos de las empresas desincorporadas (48).

La diferencia entre los ingresos y la aplicación de los recursos fue de cerca de 6,000 millones de nuevos pesos, saldo que se mantiene depositado en el propio Fondo de Contingencia, así mismo en 1992 se decidió depositar en el Fondo una cantidad aproximada de 7,500 millones de nuevos pesos correspondientes a la liquidación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca) (49).

De acuerdo con lo anterior se puede concluir que los recursos del Fondo de Contingencia se aplicaron de la siguiente manera:

- 81% se aplicó a la amortización de la deuda,
- 12% corresponde al saldo remanente en el Fondo de Contingencia,
- 4% corresponde a la inversión financiera, y

---

48 Ibid. p. 64.

49 Se adquirieron coberturas financieras contra posibles caídas en el precio internacional del petróleo y eventuales aumentos en la tasa de interés externa.



- 3% se aplicó a las coberturas cambiarias.

El saldo remanente correspondiente al 12% es la cantidad de 8,000 millones de nuevos pesos <sup>(50)</sup>.

## 8.2 Análisis jurídico y posturas en contra de los procesos de desincorporación.

Independientemente de los antecedentes, motivos y fundamentos jurídicos que se han tratado en esta tesis, respecto de los procedimientos para la desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley General de Bienes Nacionales contempla otro procedimiento, denominado procedimiento para la desincorporación administrativa de los bienes de la federación, estos bienes de acuerdo con lo dispuesto por el artículo primero del citado ordenamiento los clasifica como:

- Bienes del dominio público de la Federación, y
- Bienes del dominio privado de la Federación.

Dentro de la clasificación de los bienes del dominio privado de la Federación, de acuerdo con la fracción cuarta del artículo tercero, se encuentran:

- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.

Por lo anterior y de acuerdo con lo previsto por el artículo 17 del referido ordenamiento, en la fracción tercera, contempla dentro de las atribuciones del Ejecutivo Federal, la siguiente:

- III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público;

Para poder considerar que los bienes a desincorporar, formen parte de los bienes del dominio público de la Federación, tendremos que atender a la interpretación literal del artículo cuarto:

Art. 4º.- Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

De acuerdo con lo anterior, las acciones o títulos representativos, los activos o bienes en general que el Gobierno Federal tenga dentro las entidades paraestatales, corresponden a los bienes del dominio público de la federación simplemente por que los productos o servicios que prestaba o fabricaba se utilizaban para los fines del servicio público, por lo anterior el Ejecutivo Federal debió apearse en todo momento a las disposiciones de esta Ley General de Bienes Nacionales, a efecto de proceder a desincorporarlos mediante el decreto correspondiente y bajo la más estricta observancia por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, la que en todo momento deberá vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Sin embargo, en sentido diametralmente opuesto, el artículo 18º del mismo ordenamiento dispone:

**Art. 18.-** Cuando a juicio del Ejecutivo exista motivo que lo amerite, podrá abstenerse de dictar las resoluciones o de seguir los procedimientos a que se refiere el artículo anterior, ...

De acuerdo con las atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes que de ella emanan al Ejecutivo Federal, tiene amplias facultades, las que en esencia se debieran considerar también como las limitaciones al poder que ejerce, sin embargo para el caso particular tratándose de desincorporaciones de entidades que conforman el aparato paraestatal, estas son ilimitadas ya que las puede crear o extinguir emitiendo los acuerdos o decretos respectivos.

En mi opinión las atribuciones que tiene el Presidente de la República, en materia económica deberán ser constitucionalmente limitadas, principalmente por las profundas y dolorosas huellas que han dejado en la sociedad los distintos hombres que han ocupado este cargo como titulares del Ejecutivo Federal, así como las diversas corrientes filosóficas, políticas y económicas que promueven dentro del ejercicio de sus cargos.

## CONCLUSIONES

1.- El programa para la privatización del sector público productivo constituye uno de los elementos más importantes de la Reforma del Gobierno.

2.- Esta reforma significa más que un mero intercambio de activos entre el gobierno y el sector privado, representa una profunda reflexión y reorganización del Gobierno como pieza indispensable para volver a definir las áreas y esferas de su intervención, reglamentando y justificando su acción como regulador de las relaciones dinámicas de la sociedad en desarrollo, fomentando una participación más amplia de la sociedad civil en el desarrollo económico y social.

3.- En relación con los dos puntos anteriores, no considero que se trate de una señal de retraimiento del Gobierno con respecto a su mandato legal, por el contrario ha cobrado mayor fuerza para procurar atender las necesidades sociales de la población con el objeto de ofrecer un entorno de estabilidad macroeconómica a largo plazo.

4.- El Gobierno Federal, deberá continuar con la política de modernización de la empresa pública, tendrá que impulsar la desregulación administrativa, la reforma fiscal, la reforma financiera y enfocar los recursos en nuevos y más eficientes programas de gasto social,

para completar el cuadro de un México más moderno, en el cual se generan mejores oportunidades para todos los mexicanos.

5.- Podemos concluir afirmando que el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales no es un fin por sí mismo, sino que solamente son vehículos jurídicos y económicos instrumentados para reducir el déficit del sector público, para así poder asignar los recursos en favor del desarrollo de los sectores marginados del país.

6.- Esperemos que la reordenación económica y estructural que ha emprendido el Gobierno Federal en los últimos doce años asegure un desarrollo moderado pero sostenido para el inicio del próximo siglo, tomando en consideración que se ha pagado un alto costo social, derivado principalmente por los vicios arraigados en un sistema de gobierno presidencialista exagerado, un sistema institucional paternalista y una sociedad receptora de alicientes y soluciones temporales.

7.- En mi opinión el programa para privatizar las empresas públicas deberá continuar, y no sólo eso, sino que el Estado tendrá que prever la desregulación de su intervención en lo que se refiere a áreas estratégicas y prioritarias, como el caso de telecomunicaciones, energía eléctrica, petroquímica, concesiones carreteras, puertos, aeropuertos, entre otras.

8.- La tarea del Gobierno se deberá enfocar en dejar de subsidiar productos y establecer una política para regular precios,

fijándolos a niveles de recuperación de costos sin sobrepasar las referencias internacionales, creando así un mercado interno competitivo bajo el régimen de precios reales, como serían los casos de la energía eléctrica, petróleo, servicios de aeropuertos, caminos y puentes, macro conducción y distribución de agua potable, etc.

9.- Considero que de esta manera se reforzarán notablemente los ingresos reales del Gobierno, y se desalentará el desperdicio de los escasos bienes y se enfocarán esfuerzos y recursos en las áreas que verdaderamente lo requieran como son: salud, educación, creación de infraestructura para la generación de empleos permanentes, bienestar y seguridad social.

## BIBLIOGRAFIA

**LEGISLACION CONSULTADA:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1ª. ed., Sista, México, 1992, pp. 1-77.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 7-57.

Ley Federal de Entidades Paraestatales; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 58-84.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 85-102.

Ley Federal de Competencia Económica; Andrade, México, 1986, pp. 189-192.

Ley de Planeación; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 231-247.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Andrade, México, 1986, pp. 516-57 - 516-316-1.

Ley del Servicio de la Tesorería; Andrade, México, 1986, pp. 421 - 434.



Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; Andrade, México, 1986, pp. 435 - 516-55.

Ley General de Bienes Nacionales; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 452-500.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 141-146.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 993-996.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 1994; 31ª. ed., Porrúa, México, 1994, art. 40 pp. 1065-1066.

**OBRAS CONSULTADAS:**

**SERRA ROJAS, ANDRES:** Derecho Administrativo; 1ª. ed., Porrúa, México, 1959, (765 páginas).

**FRAGA, GABINO:** Derecho Administrativo; 1ª. ed., Porrúa, México, 1934, (496 páginas).

**TENA RAMIREZ, FELIPE:** Derecho Constitucional Mexicano; 17ª. ed, Porrúa, México, 1980, (631 páginas).

**JELLINEK, GEORGE:** Teoría General del Estado; 3ª. ed., Albatros, Buenos Aires, 1943, (138 páginas).

**KELSEN, HANS:** Teoría General del Derecho y del Estado; 2ª. reimp., Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1979, (478 páginas).

**ASPE ARMELLA, PEDRO:** El Camino Mexicano de la Transformación Económica; 1ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, (215 páginas).

ANDERE, EDUARDO - KESSEL, GEORGINA ET ALII: México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto Sectorial; 1ª. ed., McGraw-Hill Interamericana, México, 1992, (384 páginas).

UNIDAD DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES: El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales; 1ª. ed., Unidad de Comunicación Social S.H.C.P., México, 1991, (44 páginas).

ROGOZINSKI, JACQUES: La Privatización de empresas paraestatales; 1ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, (206 páginas).

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION Y FONDO DE CULTURA ECONOMICA: Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información Básica de los Procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993; 1ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, (611 páginas).

FOMENTO CULTURAL BANAMEX: Examen de la situación económica de México 1925-1976; 1a. ed., Jus, México, 1978, (673 páginas).