

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Problemas de la empresa pública en México*. III. *Régimen jurídico de la empresa pública en México*. IV. *Estructura funcional de la empresa pública en México*. V. *Administración de la empresa pública mexicana*. VI. *Mecanismos de coordinación con la administración centralizada*. VII. *Control y evaluación de las empresas públicas*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Anexo*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El intervencionismo económico del Estado a través de empresas públicas ya se da en las formaciones precapitalistas y de transición al capitalismo, un ejemplo es el llamado *Modo Asiático de Producción* o despotismo oriental, que se da en Egipto, Mesopotamia, India, los reinos helenísticos, el Bajo Imperio Romano, y la monarquía absoluta de Europa Oriental. Estas primeras manifestaciones de intervencionismo estatal en la economía están condicionadas o determinadas por objetivos, modos, formas, contenidos y alcances que las diferencian del intervencionismo de los dos o tres últimos siglos.¹ La intervención se da en áreas militares y en aquellas en las que el monarca tiene particular interés. Así, se crean bancos públicos, manufacturas de armamento, cajas centrales, etcétera.

Un ejemplo lo tenemos en las *manufacturas reales de Estado*, empresas públicas creadas durante el reinado de Luis XIV en Francia, bajo el

¹ Kaplan, Marcos, *La empresa pública en los países capitalistas avanzados en Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM, 1994, p. 9.

impulso de Jean Baptista Colbert (1618-1683), que se encargaban de satisfacer la necesidades reales de armamento, de tapicería y muebles.²

México no es ajeno al fenómeno, así, durante el virreinato existieron el estanco del tabaco o Real Renta de Tabaco, la Casa de Moneda y la Fábrica Real de Pólvara. Después de la Independencia se crean el Banco de Avío, el Banco de la Moneda de Cobre. A partir de 1917 aparece el Banco Nacional de Crédito Agrícola y en la década de los treinta del siglo XX surge Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (actual Banco Nacional de Obras y Servicios), en la década de los treinta se nacionaliza el petróleo y surge Petróleos Mexicanos, posteriormente en los años cuarenta Altos Hornos de México y el Grupo Fertimex.

A partir de esa fecha el Estado incide en diversas ramas de la economía, a través de la Comisión Federal de Electricidad; la Comisión de Fomento Minero; la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; Teléfonos de México, Ayutla Textil; Hilos Cadena e ingenios azucareros; la Compañía Industrial de Atenquique; la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril; Diesel Nacional; Siderúrgica Nacional; Ferrocarril del Pacífico; Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos, y la Compañía Operadora de Teatros, entre otras.

Abordar el tema del régimen jurídico de la empresa pública exige en primer lugar establecer qué es la empresa y cuándo se considera que existe el Estado empresario.

1. *La empresa pública*

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, señala diversos significados para la palabra empresa: a) acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo, b) unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos, c) lugar en que se realizan estas actividades, d) intento o designio de hacer algo, e) símbolo o figura que alude a lo que se intenta conseguir o denota alguna prenda de la que se hace alarde, acompañada frecuentemente de una palabra o mote.

Para nuestro estudio el segundo significado es el adecuado, puesto que alude a la entidad económica con unidad de organización dedicada a

² Cfr. *idem*, p. 19.

actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos. En el caso de la empresa pública, el diccionario mencionado la define como: *La creada y sostenida por un poder público*, sin embargo, ¿esta caracterización es correcta? En un primer acercamiento al tema podríamos contestar afirmativamente, sin embargo debemos profundizar en el tema.

En el capitalismo industrial la idea fundamental es que las autoridades públicas no intervengan en la producción y distribución de los bienes y los servicios mientras no falle la iniciativa privada.

No obstante aparece el sector público. A través del sector público el Estado llena las lagunas que deja la iniciativa privada. Lagunas que se explican por el carácter no rentable de ciertas actividades económicas. Las deficiencias de la iniciativa privada tienden a ser más numerosas en la medida en que se desarrollan las nociones de seguridad social, de formación profesional, de educación (todas ellas no rentables directamente). Se admite además, que los sectores en decadencia (agricultura tradicional, minas, carbón, etcétera) deben ser apuntalados por el sector público. También se acepta que la necesidad de coordinar las actividades productivas lleva a reemplazar a varias empresas privadas por una pública. Por último, también es importante el desarrollo científico pues las condiciones de la economía moderna obligan al Estado a intervenir en la investigación de vanguardia.³

¿A qué se le denomina empresa pública? La pregunta es pertinente atendiendo a la generalidad de la respuesta que nos proporciona el Diccionario de la Lengua. Para llegar a una definición partiremos de las estructuras a las que se denomina empresa pública.

Por formas de empresa del sector público entendemos todas las estructuras jurídicas de las que se sirve la administración pública para el ejercicio de la actividad empresarial encaminada a llenar los espacios productivos, trascendentes socialmente, que deja la iniciativa privada. El criterio delimitador es el de la titularidad real de un ente público sobre la actividad económica desarrollada, ya sea que ésta se someta a normas del derecho público o del derecho privado.⁴ García-Trevijano J. A., al refe-

³ Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 74.

⁴ Valero Agundez, Urbano, *La fundación como forma jurídica para empresas del sector público*, en Verdera y Tuels, Evelio (dir.), *La empresa pública*, España, Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pp. 74-79.

rirse a las formas de organización de la empresa pública, señala que en toda época ha existido un sector público y un sector privado, en su opinión las formas de organización nos vienen dadas por la tradición histórica de cada ordenamiento político; así la forma más elemental es el departamento o ministerio que surge a partir del siglo XVIII y señala que los servicios de correos y telecomunicaciones se explotan a través de ministerios. En los sistemas anglosajones encuentra las corporaciones públicas y las comisiones independientes, las primeras incluyen a las fundaciones, asociaciones y sociedades. Las comisiones regulan servicios y señala entre ellas a la *Federal Trade Commission*, *Federal Communication Commission*, *Interstate Commerce Commission*, etcétera, señala, además, que en los sistemas de derecho Civil existen la fundación y la sociedad.⁵

Para el caso de nuestro país, Marcos Kaplan señala los tipos principales de empresas públicas son: el servicio público, la empresa pública, la sociedad de Estado, y el contrato de gestión.⁶

a) El servicio público se caracteriza como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general⁷ que de otro modo quedaría insatisfecha o insuficientemente satisfecha, lo que lo distingue es que la satisfacción del interés general es el fin exclusivo de su creación.⁸ En este apartado se incluyen los servicios de transportes y comunicaciones, los monopolios lucrativos comerciales e industriales, así como la distribución de gas, la generación y distribución de electricidad, el abastecimiento de agua, etcétera. Sus características son: 1. Se ubican en la estructura del Estado; 2. Se les otorga partida presupuestal anual, 3. Se les aplican las normas presupuestales y sobre rendición de cuentas; 4. Sus líneas de acción política y algunas de gestión las fija el Estado vía la coordinación; 5. Se les puede aplicar un régimen laboral que en algunos casos es privado en otros público. En la actualidad también deben apegarse a normas de transparencia.

⁵ García-Treviño Fos, J. A., *Concepción unitaria del sector público* en Verdera y Tuels, Evelio (dir.), *La empresa pública*, España, Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pp. 74-79.

⁶ Kaplan, Marcos, *Desarrollo económico y empresa pública*, Argentina, Ediciones Macchi, 1965, p. 62.

⁷ Por interés general entendemos el común y esencial a toda la población del país sin especificar ni individualizar y que constituye una de las especies del interés público. Véase Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 1050.

⁸ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 39a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 243.

b) La empresa pública surge como forma adecuada para la gestión de entes estatales de carácter industrial y comercial, e incluso cultural, que requieren un alto grado de libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial, a los que por consiguiente perjudica la rigidez y cautela típicas de la administración pública normal. Se establecen por ley o acto jurídico análogo, en el que se fijan sus fines, funciones, organización, derechos y obligaciones, su patrimonio y las relaciones con otros sectores del gobierno. Además, aunque es creada para actuar como ente industrial o comercial con autonomía e independencia financiera, no puede actuar como empresa privada, sino como custodio del interés general de la nación.⁹ Dos ejemplos serían Petróleos Mexicanos y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

c) La sociedad de Estado incluye empresas estatales sometidas a la legislación corriente de sociedades por acciones, en las que Estado contribuye con parte del capital. Entre ellas tenemos a Notimex, S.A., y el periódico *El Nacional*, S.A. de C.V., que se encuentra en proceso de desincorporación. Sin embargo, uno de los peligros de esta clase de empresas es “que generen duplicación de funciones y empleos, problemas de coordinación y control, confusión e irresponsabilidad y que contribuya al desmembramiento del poder público”.¹⁰

d) Contrato de gestión que es aquel que suscribe el Estado con una empresa privada para los fines de la gestión de una empresa pública.¹¹

En una obra Jorge Witker considera a la empresa pública como:

aquella organización autónoma con personalidad jurídica (exceptuando al fideicomiso público y a las empresas departamentales) propia dotada de *status* de socio para el Estado o para un ente paraestatal. Es decir, no necesariamente que el patrimonio sea total o parcialmente público. Agregando que produce bienes o servicios para la competencia o mercado.¹²

Sin embargo, la definición deja de lado ciertas actividades empresariales que realiza el Estado y que carecen de personalidad jurídica directa, como cuando presta a través de sus dependencias los servicios públicos o in-

⁹ Cfr. Kaplan, Marcos, *op. cit.*, nota 6, p. 63.

¹⁰ *Ibidem*, p. 66.

¹¹ *Idem*.

¹² Witker Velásquez, Jorge A., *La empresa pública en México y España, un estudio comparativo de derecho administrativo*, España, Civitas, 1982, p. 70. El autor no ha definido una posición reciente sobre el tema.

cide en actividades productivas a través de la administración pública central; además, considera como único fin posible de la empresa pública las actividades comerciales o industriales, con lo que deja de lado la prestación de servicios y, también, la definición permitiría nominar empresas públicas a entidades que sólo tienen una vinculación limitada a un fin con la administración pública, como son los “socios” del Estado, por último, en su opinión, podrían existir empresas públicas en las que no hubiera aportación patrimonial del Estado, lo que contraría el sentido de la “empresa pública”, en efecto, para que se constituya una empresa pública, se requiere que el Estado intervenga en alguna forma (con materia prima, patentes, conocimiento, personal, etcétera) y desde ese punto de vista cualquier intervención de este tipo se puede traducir en términos patrimoniales.

Otros autores estiman que la empresa pública es la:

unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.¹³

Sin embargo, en esta definición no se establece el interés general como un elemento a considerar dentro de los objetivos de la empresa pública. La sujeción a planes y programas gubernamentales no garantiza que se busque el interés general.

De lo expuesto podemos concluir con razonable certeza que la empresa pública consiste en el conjunto de medios materiales, financieros y humanos de los que dispone el Estado para el logro de sus objetivos, encaminados a satisfacer el interés general, mediante la producción de bienes o la prestación de servicios, y que puede adoptar las formas de un servicio público, empresa estatal, sociedad de Estado o contrato de gestión, sin que se persiga *per se* el lucro.¹⁴

¹³ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 5 y 23.

¹⁴ En el caso México, como veremos más adelante estas figuras jurídicas se manifiestan en: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Sin embargo no se desvirtúa la definición.

2. Importancia económica de la empresa pública en México

En México, el Estado participa a través de entes económicos en actividades de fomento.¹⁵ De la “Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal”, que publica la Secretaría del Hacienda y Crédito Público, se advierte que al 13 de agosto de 2004 había 88 organismos descentralizados, 101 empresas de participación estatal mayoritaria y 20 fideicomisos públicos, para hacer un total de 209 organismos, empresas y fideicomisos. No obstante se tiene noticia que a través de la figura del “fideicomiso privado” se han destinado recursos al logro de ciertos fines.

En el año de 1995 los ingresos presupuestarios de los organismos y empresas alcanzaba la suma de \$138,738,200,000 (ciento treinta y ocho mil setecientos treinta y ocho millones doscientos mil pesos) frente a un global de \$418,882,584,000 (cuatrocientos dieciocho mil ochocientos ochenta y dos millones quinientos ochenta y cuatro mil pesos) de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal.

En 2004 el ingreso de los organismos y empresas fue de \$501,103,111,000 (quinientos un mil ciento tres millones ciento once mil pesos), frente a un total de \$1,771,314,183,000 (un billón setecientos setenta y un mil trescientos catorce millones ciento ochenta y tres mil pesos) de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal.

Así, de una comparación de los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal con los ingresos de los organismos y empresas, éstos equivalen en 1995 al 33.12% y sufren una caída en 2004, puesto que sólo alcanzan el 28.3%. Mientras que, si invertimos la relación y comparamos los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal de 1995 y 2004 advertimos un incremento de 353.46%, en cambio, cuando comparamos los ingresos de los organismos y empresas de 1995 y 2004 sólo se incrementan en un 301.92%.

La interpretación es interesante, puesto que a pesar de que se incrementó el monto de ingresos de los órganos “paraestatales” entre 1995 y 2004, en realidad hubo un decremento de éstos de 51.45 puntos, lo que equivale al 14.58%.

¹⁵ Véase cuadro anexo.

II. PROBLEMAS DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

En mi opinión son: a) el régimen jurídico aplicable, esto es, si es público o privado; b) la personalidad jurídica estatal o particular, c) el estatuto jurídico de los actos que emiten cuando actúan como autoridades administrativas, d) la cuestión terminológica, e) el lucro, f) la cuestión tecnológica, g) los procesos de privatización, h) la responsabilidad en la creación de empresas públicas e i) el gobierno corporativo. Las cuestiones de transparencia y rendición de cuentas no las consideramos como problema, porque en la actualidad tienen un fuerte impulso en nuestro país, con órganos como el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Auditoría Superior de la Federación.

En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a la empresa pública, el debate se centra sobre si éste es público o privado. Para solucionar el problema se debe destacar que la distinción entre derecho público y privado es artificial, todo derecho por definición es público, puesto que emana de los órganos facultados del Estado.

Por otra parte se debe considerar que no es posible admitir una separación absoluta de los campos de aplicación del derecho público y privado, pues en los momentos actuales se observa una transformación del Estado que se manifiesta en el hecho de que éste acude cada vez más a las técnicas del derecho privado para la organización y operación de los servicios públicos, a la par de que el derecho privado se socializa y las actividades privadas se someten cada vez más a reglamentaciones de carácter público.¹⁶

El segundo problema, se relaciona con la personalidad jurídica de la empresa, en particular con la forma en la que se estructura la empresa pública. Para Allan-Randolph Brewer Carias el análisis de las diversas formas a través de las cuales los poderes públicos desarrollan sus actividades industriales y comerciales, es necesario hacerlo en dos partes: actividades realizadas por el Estado directamente; y actividades similares realizadas por los poderes públicos a través de entes dotados de personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado.¹⁷

De lo que se infiere que puede darse validamente la situación de que el Estado a través de la administración pública central incida en una acti-

¹⁶ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 8, p. 88.

¹⁷ Brewer Carias, Allan Randolph, *Las empresas públicas en el derecho comparado*, Venezuela, publicaciones de la Facultad de Derecho, 1967, p. 45.

vidad que no se vincule con sus atribuciones directas y que desde esa perspectiva devenga empresario.¹⁸ Por otra parte, también es factible que el Estado, acudiendo a las técnicas del derecho *privado* conforme entidades con personalidad distinta a la del propio Estado.

Lo anterior se advierte de los artículos 25, fracciones I, II y III, y 26 de nuestro Código Civil que establecen “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; y III. Las sociedades civiles o mercantiles y que Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución”.

En este sentido, Allan-Randolph Brewer Carias, con apoyo en Francisco Labadié Otermín, señala que:

...cuando la empresa pública se coloca de lleno en el campo público, y aunque dotada de personalidad y autonomía financiera, se mueve aún según el concepto de *imperium*, de acuerdo con las normas propias de la administración, la duda se inclina a favor del régimen de derecho administrativo. Cuando, por el contrario, el Estado en su gestión económica ha escogido la forma de derecho privado, sometida a las reglas de la actuación privada y a los preceptos del derecho civil y mercantil, la decisión tampoco es difícil.¹⁹

De lo que se infiere que dependiendo del régimen jurídico aplicable se podrá aludir una empresa pública encuadrada en la administración central o “paraestatal”.²⁰

El tercer problema relacionado con el status jurídico de los actos que emite la empresa pública cuando actúa como autoridad administrativa. La solución se encuentra atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto jurídico. En este contexto se podría considerar que al encontrarnos frente a actos de coordinación vinculados con su actividad productiva, mercantil o de servicios, dichos actos serían de actos regulados por el derecho privado; en cambio al encontrarnos con actos de supra a subordinación vincu-

¹⁸ Así, según Gabino Fraga las atribuciones del Estado son: a) de mando, de policía o de coacción, b) para regular las actividades económicas de los particulares, d) para crear servicios públicos, para intervenir en la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 15.

¹⁹ *Ídem*, pp. 60-61.

²⁰ Véase la crítica a la palabra “paraestatal” en este mismo apartado.

lados con la creación de la empresa, planeación, presupuesto, control, evaluación, coordinación con las autoridades centrales, relación jerárquica, etcétera, regulados en leyes administrativas nos encontraríamos con actos de orden jurídico público. En este sentido, si en un ordenamiento jurídico se permite a una empresa limitar en alguna forma la esfera jurídica de los destinatarios de sus bienes o servicios, e imponer sanciones, nos encontraríamos frente a actos de autoridad regulados por el derecho público.

El cuarto problema, vinculado a la cuestión terminológica, se refiere al uso de la palabra “paraestatal” para referirse a ese sector de la actividad estatal. En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra paraestatal, aplicada a una institución, un organismo o un centro, corresponde a un adjetivo que significa “Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública”. Sin embargo, esta situación choca con el contenido de nuestro régimen constitucional, puesto que, como lo establece el artículo 90 constitucional “la administración pública Federal será centralizada y paraestatal”, así, en nuestro régimen legal, ambas, la administración pública y paraestatal integran los órganos auxiliares del Ejecutivo. Por lo anterior, Gabino Fraga considera que:

...en la ley vigente la expresión “Administración Pública Paraestatal” carece también de contenido jurídico, pues en ella se comprende entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos.²¹

Coincidimos con la crítica mencionada, por lo que la palabra “paraestatal” sólo la utilizaremos en la medida en la que la legislación que se estudie lo requiera.

Un quinto problema se relaciona con la idea de si la empresa pública debe generar o no utilidad. Aquí es prudente precisar que el Estado escapa al libre juego de la competencia interempresarial, no está sometido a la necesidad de crear valor ni de producir un excedente. Es el capitalista global o ideal que se opone a las unidades de capital para expresar, orientar y defender los intereses sociales.²² Por lo que es evidente que el lucro no forma parte de los fines del Estado, por lo que se debe criticar la

²¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 18, p. 198.

²² *Cfr.* Kaplan, Marcos, *op. cit.*, nota 1, p. 36.

tendencia en ciertos gobiernos al superávit en las finanzas públicas. Presupuesto que no se ejerce se traduce en programa que no se cumple o necesidad que no satisface.

El sexto problema se vincula con la emergencia de la tecnología. Las nuevas tecnologías como la informática, telemática, robótica, inteligencia artificial, etcétera, no pasan desapercibidas para el poder político. En el contexto de la era de la información el Estado debe impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Así, la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología, por una parte, y el gobierno, las instituciones de enseñanza superior y las actividades de producción de bienes y servicios, por la otra representa la base sobre la cual es necesario sustentar una estrategia autónoma de desarrollo científico y tecnológico.²³ Estas palabras fueron dichas en 1983, sin embargo no han perdido su actualidad ante la emergencia de la física cuántica y su incidencia en las tecnologías de la información, la nanotecnología, la búsqueda de energías renovables a partir de biomasa y la necesidad acceder a un desarrollo sustentable que limite los impactos de las tecnologías “sucias” sustentadas en energías contaminantes del ambiente.

También hay que considerar que el progreso técnico refuerza al poder político, le permite ejercerse más fácilmente aboliendo las distancias, lo que tiende a destruir las autonomías locales y las libertades de los ciudadanos, algo así como el *big brother* orwelliano, génesis de todo autoritarismo. En este sentido, el avance de la ciencia y la técnica tiende a transformar al Estado y su administración.²⁴

El séptimo se relaciona con la tendencia actual a la privatización. En el mundo la empresa pública ha tenido un papel importante en materia de intervención económica. Sin embargo, a partir de 1979, con la llegada al poder de Margaret Thatcher se impulsó una política de privatizaciones para eliminar los *monopolios públicos*.²⁵ En este contexto, en la década de los ochenta empieza un proceso fuerte de privatizaciones. Así, en Francia e Inglaterra se privatizan en 1982 el petróleo y los transportes carreteros, en 1984 los correos, telecomunicaciones y fabricación de automóviles, la construcción de barcos en 1985, el gas en 1986, el agua en

²³ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 13, p. 29.

²⁴ *Cfr.* Duverger, *op. cit.*, pp. 87-88.

²⁵ Para un análisis detallado de este proceso consúltese: Rodríguez Arana, Jaime; La privatización de la empresa pública, Madrid, Montecorvo, 1991, pp. 127 y ss.

1986, los motores de avión, la aviación y los aeropuertos en 1987, el agua en 1989 y la electricidad en 1990-1991.

De esta situación no es ajeno nuestro país puesto que en 1999 existían 247 entidades “paraestatales”, en 2002 había 203 y, al mes de agosto de 2004 nos encontramos con 209 entidades “paraestatales”.²⁶

El octavo se vincula con la cuestión de la responsabilidad de los agentes de la administración por la creación de empresas públicas. Las causas de responsabilidad del sector público económico pueden ser: a) por la creación de empresas públicas cuando faltan los requisitos necesarios y suficientes que establece la legislación; b) porque se mantenga en operación una empresa pública cuando desaparecen las condiciones que motivaron su creación; c) por los daños ocasionados en el funcionamiento de la actividad de las empresas nacionales; y d) por el incumplimiento de las obligaciones contraídas contractualmente. Lo que obliga a considerarlos como una unidad y someter sus responsabilidades a la jurisdicción contencioso administrativo, sin perjuicio de que se pueda enderezar la responsabilidad directamente en contra del Estado.²⁷

Además, debemos acotar que en nuestro régimen jurídico la responsabilidad de los servidores públicos vinculados con empresas públicas puede ser política, civil, penal o administrativa.

Por último se encuentra el tema del gobierno corporativo, puesto que, en teoría es el mejor medio para evitar la corrupción. A través de este mecanismo se introducen al campo de la empresa pública cuestiones como la transparencias de sus operaciones, control de operaciones, aspectos administrativos en constante supervisión, calidad de los bienes y servicios, relaciones con los socios, etcétera. Una de las propuestas interesantes constituye la incorporación de ciudadanos en los consejos directivos para incidir en la toma de decisiones en la empresa pública.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Referirse al régimen jurídico de la empresa pública es hablar de un orden de derecho administrativo en el que convergen normas constitucionales, administrativas, mercantiles y civiles que constituyen lo que un sec-

²⁶ Véase Márquez, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 61.

²⁷ García-Treviño Fos, J. A., *op. cit.*, nota 5, pp. 95- 98.

tor de la doctrina denomina el *estatuto de la paraestatalidad*,²⁸ término con lo que no estamos de acuerdo, atendiendo a la carencia de contenido jurídico de la palabra “paraestatal”.²⁹

Así, sin ánimo de pretender agotar el marco normativo aplicable a la empresa pública en México, citaremos algunas de las leyes que inciden en su creación y operación.

En primer lugar se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, a partir de estas las normas aplicables a la empresa pública son la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Expropiación, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, entre otras.

1. Marco constitucional

En nuestro régimen jurídico, el capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra por los artículos 25 (rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, fomento del crecimiento económico, régimen de economía mixta en el que confluyen los sectores públicos, privado y social), 26 (planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez a la economía), 27, párrafos segundo (expropiación por causa de utilidad pública), tercero (imposición a la propiedad privada de las modalidades que dicte el interés público), cuarto y sexto (dominio directo de la nación sobre ciertos productos naturales y la autorización o limitación de las concesiones según se trate de productos como los hidrocarburos), séptimo (el aprovechamiento por parte de la nación de la energía nuclear de fuerte impacto económico), octavo, frac-

²⁸ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio; *op. cit.*, nota 13, p. 16.

²⁹ Véase el punto II “Problemas actuales de la empresa pública en México”, en el que se hace una exposición de la crítica de Gabino Fraga a la palabra “paraestatal”.

ción XX (incidencia del Estado en el desarrollo rural), 123 (derechos de los trabajadores); 131 (la facultad del Congreso de la Unión para gravar las mercancías que se importen o exporte, o estén en tránsito en el territorio nacional) y 134 (principios que se deben seguir en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras),³⁰ de su contenido se desprende la posibilidad de que existan empresas públicas.

La regulación constitucional específica de la empresa pública se integra por los artículos 25, 28 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del primero destaca que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático; y, que mediante el fomento del crecimiento económico, 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 la Constitución.

Además, señala que 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 la Constitución.

Establece que 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.

En lo que se refiere al régimen de las empresas públicas, los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que:

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

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.

Por su parte, el artículo 28 de la Constitución federal prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de im-

³⁰ Coincide con este criterio Héctor Cuadra.

puestos. De este párrafo se desprende la libertad empresarial que existe en nuestro país. Sin embargo, esa libertad no es absoluta porque, en los párrafos cuarto y quinto de ese precepto se establece que:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

Como se advierte, en el párrafo quinto del artículo 28 se encuentra la autorización constitucional para que el Estado se convierta en empresario. En el párrafo cuarto se plasman las materias específicas —a las que se llama “estratégicas”— que corresponden a las empresas que crea el Estado. Sin embargo, si se vincula el contenido de este precepto, con el del párrafo quinto del artículo 25 constitucional advertiremos que el Estado también puede participar como empresario en las denominadas áreas prioritarias del desarrollo. Así tenemos dos ámbitos de actuación del Estado empresario: las áreas estratégicas y las prioritarias, a través de organismos y empresas.

Lo anterior se refrenda con el contenido del artículo 60. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que señala:

Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se considerarán áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Además, en el plano administrativo, el artículo 90 de la Constitución federal establece las dos formas de organización de la administración pública en México: central y paraestatal. Su trascendencia radica en que la administración pública *paraestatal* integra el sector de las empresas públicas. Así, ese precepto señala que:

Artículo 90. 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.

2. *Administración central*

Las bases de integración de la administración pública centralizada y paraestatal se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),³¹ esa norma consta de tres títulos, tres capítulos, 56 artículos, algunos de ellos derogados, y seis transitorios; además, ha tenido diversas reformas, la última es del diez de abril de dos mil dos.

En ella se establece que la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada.

Además, señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En su artículo 3o., señala que:

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizacio-

³¹ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de septiembre de 1976.

nes auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III. Fideicomisos.

Lo que significa que la empresa pública en México se puede integrar acudiendo a cualquiera de estas figuras jurídicas, de hecho existen diversas formas de manifestación de la intervención estatal en la vida económica.

Por otra parte, atendiendo al régimen legal vigente en México, existen una vinculación directa entre la administración centralizada y paraestatal, que analizaremos más adelante.³²

Como lo establece el artículo 26 de la LOAPF, para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias siguientes: a) Secretaría de Gobernación, b) Secretaría de Relaciones Exteriores, c) Secretaría de la Defensa Nacional, d) Secretaría de Marina, e) Secretaría de Seguridad Pública, f) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, g) Secretaría de Desarrollo Social, h) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, i) Secretaría de Energía, j) Secretaría de Economía, k) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, l) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, m) Secretaría de la Función Pública, n) Secretaría de Educación Pública, ñ) Secretaría de Salud, o) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, p) Secretaría de la Reforma Agraria, q) Secretaría de Turismo, y r) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Lo que hace un total de 19 dependencias.

Las atribuciones de estas dependencias están contenidas en los artículos del 27 al 43 de la LOAPF. Además, para el estudio de la empresa pública en México, es trascendente el contenido del título tercero “De la Administración Pública Paraestatal”, capítulo único “De la Administración Pública Paraestatal”, artículos del 45 al 50 de la LOAPF, que analizaremos más adelante en los apartados respectivos con mayor detalle.

3. *Administración paraestatal*

En la empresa pública mexicana, en términos del derecho vigente aparece un ciclo vital que va de la creación, organización, planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y, en su caso, extinción,

³² Véase el apartado de mecanismo de coordinación con la administración pública centralizada.

que se plasma en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).³³ Desde el punto de vista formal esa Ley consta de 68 artículos distribuidos en seis capítulos, en su apartado de “Disposiciones Generales” señala que la Ley reglamente en lo “conducente” al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (artículo 1o.).

En el artículo 2o. de la Ley se menciona que son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que remite al contenido del 3o. de la LOAPF.

Además, en los artículos 3o. al 5o. señala una serie de salvedades en lo que se refiere a determinados organismos públicos a los que no se aplica este estatuto, entre ellas las universidades y demás instituciones de educación superior con autonomía legal, las dependencias de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, y a las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, otros casos son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, la exclusión no es absoluta, porque en ciertos casos, como en materia de control, evaluación, etcétera, algunos de los entes mencionados deben aplicar la LFEP.

Otra exclusión se da en materia de patronatos, comisiones y sus equivalentes, porque aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

³³ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de mayo de 1986, última reforma del 4 de junio de 2002.

Otro aspecto interesante es que se debe publicar una relación de entidades paraestatales de la APF (artículo 12), además que cualquier violación a la LFEP se sancionarán en términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

IV. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

1. *Organismos descentralizados*

Los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (artículo 45 de la LOAPF).

De la LFEP en el caso de los organismos descentralizados destacan los artículos del 14 al 27 en los que se establece el régimen jurídico de los organismos descentralizados. De su contenido destaca que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Con lo que el objeto de estos organismos se vincula con las actividades estratégicas o prioritarias, lo que se relaciona con el artículo 28 constitucional; con la operación de servicios públicos; o con la recolección de recursos de cualquier especie para la seguridad o asistencia social, de lo que advierte su versatilidad.

Las leyes o decretos que expidan el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para crear un organismo descentralizado, según el artículo 15 de la LFEP, deben contener:

- I. La denominación del organismo; II. El domicilio legal; III. El objeto del organismo; IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando las in-

delegables; VII. Las facultades y obligaciones del director general; VIII. Sus órganos de vigilancia y sus facultades; y IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno expide el estatuto orgánico en el que se establecen las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. Además, el estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

Por otra parte, en lo que se refiere a la extinción de los organismos descentralizados se deberán observar las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación. Como lo previene el artículo 16 de la LFEP la disolución, extinción o liquidación de organismos descentralizados creados por el Ejecutivo procede cuando: a) el organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto; y b) cuando su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Asimismo los organismo descentralizados creados por el Ejecutivo se pueden fusionar cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

La administración de estos organismos estará a cargo de un órgano de gobierno al que se le puede denominar “Junta de Gobierno” o su equivalente y de un director general. El órgano de gobierno, a su vez, estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe (artículos 17 y 18 de la LFEP). El órgano de gobierno debe reunirse por lo menos cuatro veces al año.

Atendiendo al hecho de que tanto la administración pública central y paraestatal auxilia al presidente de la República, como lo establece el artículo 21 de la LFEP, el director general será designado por éste, o a su indicación por el coordinador de sector o por el órgano de gobierno. El nombrado debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de la LFEP.

Las facultades de los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, son:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico; III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito; IV. Formular querellas y otorgar perdón; V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo; VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial; y VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales. Además, deben sujetarse a las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno.

Por otra parte, como lo previene el artículo 24 de la LFEP los organismos públicos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados, que estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La trascendencia del registro consiste en que, como lo establece el artículo 23 de la referida Ley, para acreditar la personalidad y facultades de los miembros del órgano de gobierno, del secretario y prosecretario de éste, del director general y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el “Registro Público de Organismos Descentralizados”.

2. Empresas de participación estatal mayoritaria

Del artículo 46 de la propia LOAPF se advierte que entre las empresas de participación estatal mayoritaria se encuentran:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propie-

tarios de más del 50% del capital social, b) que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal, o c) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

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

Por su parte, la LFEP señala en los artículos del 28 al 39 establece el marco administrativo legal aplicable a las denominadas empresas de participación estatal mayoritaria. En el artículo 28 señala que “Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, con lo que vincula este precepto con el artículo 46 de la LOAPF.

Como ya se advirtió al estudiar el artículo 25 constitucional, el Estado puede participar en las áreas prioritarias del desarrollo nacional, esto se vincula con las empresas de participación estatal mayoritaria, porque esas empresas deberán tener por objeto las áreas prioritarias que señala el artículo 6o. de la LFEP (artículo 30 LFEP).

La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a la LFEP (artículo 31 de la LFEP).

En lo que se refiere enajenación, disolución o liquidación, el artículo 32 de la LFEP, señala que 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.

El Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría coordinadora de sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades

que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 33). Además, los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a la LFEP. Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la administración pública federal serán designados por el titular del Ejecutivo federal, a través de la coordinadora de sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la administración pública federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate (artículo 34).

También, el consejo de administración deberá reunirse por lo menos cuatro veces al año. Las facultades de los consejos de administración o sus equivalentes, además de las facultades contenidas en los estatutos o en la legislación de la materia, podrán ejercer en lo que resulten compatibles las facultades del artículo 58 de la LFEP (artículo 36). En el caso de los directores generales o sus equivalentes, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se les atribuyan en los estatutos de la empresa y legislación del caso, podrán ejercer las facultades que se mencionan en el artículo 59 de la LFEP (artículo 37).

Para la designación, facultades, operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección; autonomía de gestión, y demás normas sobre el desarrollo y operación de las empresas de participación estatal mayoritaria, serán aplicables en lo que sean compatibles, los capítulos II, sección A, y V de la LFEP (artículo 38).

En lo que se relaciona con la fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente. La dependencia Coordinadora del Sector, acatando la Ley, intervendrá para señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución (artículo 38).

Fideicomisos públicos

En los artículos del 40 al 45 de la LFEP se regula lo relacionado con los fideicomisos públicos. Éstos son los que establezca la administración pública federal, con organización análoga a los organismos descentrali-

zados o empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias. A estos fideicomisos se les considera entidades paraestatales en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, se les aplica esa Ley.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones del capítulo V de la LFEP en lo que se refiere a sus órganos de gobierno y directores generales (artículo 40).

En esa clase de contratos el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará que se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos. Por otra parte, esa Secretaría será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada (artículo 41).

En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales que para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo federal para el comité técnico, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria (artículo 44).

La institución fiduciaria puede abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, por lo que responde por los daños y perjuicios que se causen, cuando ejecute actos derivados de acuerdos dictados en exceso de facultades o en violación al contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualquiera circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al gobierno federal a través del coordinador de sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

Otro aspecto importante es que en los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal centralizada, el gobierno federal deberá reservarse la facultad expresa de revocarlos (artículo 45).

V. ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA MEXICANA

Como lo previene el artículo 11 de la LFEP, las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Para ese efecto, cuentan con una administración “ágil y eficiente”, y con los sistemas de control establecidos en la LFEP, además, se les sujeta a los demás ordenamientos que se relacionen con la administración pública.

Como lo prescribe el artículo 46 de la LFEP los objetivos de las entidades paraestatales se ajustan a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, que contemplan: I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo; II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes; III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

Además, en términos del artículo 47, las entidades paraestatales, en su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

Las entidades paraestatales deben contar con un programa institucional, que constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. Por lo que la programación institucional de esas entidades deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras (artículo 48).

Las entidades paraestatales deben formular sus presupuestos a partir de sus programas anuales, los presupuestos deben contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas (artículo 50). Además, deben sujetarse a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a los lineamientos específicos que defina la Coordinadora de Sector (artículo 51).

Los recursos propios de la entidad paraestatal se manejarán y erogarán por medio de sus órganos (artículo 52). Sus programas financieros deberán formularse de acuerdo con los lineamientos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 53). Ese programa financiero debe ser sometido por el director de la entidad al órgano de gobierno, y una vez aprobado se remitirá la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización y registro.

Además, el órgano de gobierno debe ejercer sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto en la LFEP establezca el Ejecutivo federal, además, el órgano de gobierno podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad (artículo 57).

Entre las facultades indelegables de los órganos de gobierno se encuentran: a) establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; b) aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones; c) fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal; d) aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Si se trata de créditos externos deberá acatar el artículo 54 de esta Ley; d) Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma; e) aprobar anualmente los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos, entre otras (artículo 58).

Por su parte, los directores generales tienen las facultades y obligaciones siguientes: a) Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal; II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de Gobierno; b) Formular los programas de organización; c) Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles de la entidad paraestatal; d) Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz, entre otras (artículo 59).

VI. MECANISMOS DE COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

El presidente de la República, de quien depende la administración pública puede constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías o departamentos administrativos. Además, las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto, de lo que advierte un principio de coordinación de esfuerzos entre la administración pública central y paraestatal, también, como lo previene el artículo 21 de la LOAPF, esas comisiones pueden ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

Esta coordinación se advierte mejor del contenido del artículo 48 de la LOAPF a través del cual se crean los llamados:

sectores económicos” al señalar que: A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Además, el artículo 49 de la LOAPF, establece que la intervención del Ejecutivo en federal en la operación de las entidades paraestatales se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como

coordinadora del sector respectivo. Entre las funciones que se asignan a los coordinadores de sector, les corresponde coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. Como se advierte todas estas actividades se vinculan a la gestión directiva.

También, se permite al titular de la dependencia coordinadora de sector agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Por su parte, del artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) se desprende que:

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

En este contexto, los titulares de las Secretarías de Estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecerán políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinarán la programación y presupuestación de conformidad, conocerán la operación y evaluarán los resultados de las entidades paraestatales (artículo 8o. LFEP).

Como parte de la intervención de la administración pública centralizada en la vida de las entidades paraestatales, las Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Además, se prescribe que los representantes de las secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada (artículo 9o.).

También se obliga a las entidades paraestatales a proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las secretarías de Estado y departamentos administrativos, para lo anterior, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública conjuntamente con la coordinadora de sector harán compatibles los requerimientos de información (artículo 10 LFEP).

VII. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El control administrativo directo de las empresas públicas puede adoptar la forma de control jerárquico, de tutela, de coordinación y planeación, dependiendo del mayor o menor grado de autonomía de que gocen las empresas públicas.³⁴

El control directo más importante de la empresa pública en México es el que ejercen las dependencias de la administración pública centralizada, este control se ejerce a través de la denominada coordinadora de sector y adopta la forma de control jerárquico o de tutela, a través de órganos administrativos de coordinación o planeación de las actividades sujetas a esta clase de control; sin embargo, este control también se puede ejercer de manera indirecta a través de entes dotados de personalidad jurídica que actúan como corporativos de ciertas empresas públicas.³⁵

Sin embargo, ese control no está exento de problemas. Así: El control central de la empresa pública fluctúa necesariamente entre dos posibilidades peligrosas: el exceso, que la priva de las cualidades buscadas de iniciativa y flexibilidad; la insuficiencia, que puede generar dispersión o irresponsabilidad, y volverla pública sólo de nombre.³⁶

Como lo previene el artículo 9o. de la LOAPF, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo federal.

En el artículo 37 de la LOAPF, se establece que entre las facultades de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran: a) vigilar el cumpli-

³⁴ *Cfr.* Brewer Carías, Allan Randolph, *op. cit.*, nota 17, p. 131.

³⁵ *Ibidem*, p. 130.

³⁶ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, nota 6, p. 67.

miento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal; b) establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; c) vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; d) organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal; e) realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; f) inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal; g) designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; h) designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal; h) opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal; e i) aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

Además, en el artículo 50 de la LOAPF se establece que las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

En este sentido, la LFEP en sus artículos del 60 al 68 establecen el sistema de control y evaluación de las entidades paraestatales. Ese sistema se sustenta en la existencia de órganos de vigilancia integrados por comisarios propietarios y suplentes designados por la Secretaría de la Función Pública, con la función de evaluar el desempeño.

El control interno se apoya en una serie de lineamientos que se vinculan con la obligación de los órganos de gobierno de controlar la forma en la que se cumplan los objetivos, la obligación de los directores generales de instituir el sistema de control interno y la obligación de los servidores públicos en el ámbito de sus competencias de responder sobre el funcionamiento del control. Con lo que se involucra a todos los integrantes de la entidad: órgano de gobierno, dirección general y demás integrantes.

Además, se establece en el artículo 62 que los órganos de control interno forman parte de la estructura de las entidades, y sus acciones deberán apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad y sus titulares y los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades dependerán de la Secretaría de la Función Pública (artículo 62).

En las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación³⁷ en los términos de los precedentes artículos de esta Ley. Por su parte, los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones anteriores (artículo, 63).

También, la coordinadora de sector podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

³⁷ Actual Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido (artículo 65).

VIII. CONCLUSIONES

Primera. La intervención del Estado en la economía es un fenómeno histórico que se manifiesta en las formaciones capitalistas y precapitalista, desde Egipto, Mesopotamia, India, Grecia, Roma y las monarquías orientales. La intervención se da preferentemente en áreas militares como la manufactura de armamento, bancos públicos, cajas centrales. Uno de sus ejemplos son las manufacturas reales de Estado, que durante el reinado de Luis XIV en Francia producían armamento, muebles y tapicería.

En México el fenómeno se manifiesta desde el virreinato con el estanco del tabaco, la Casa de Moneda y la Fábrica Real de Pólvora. Posteriormente aparecen el Banco de Avío, el Banco de la Moneda de Cobre y hasta llegar a nuestros días en donde el Estado mexicano participa en la actividad económica a través de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Nacional Financiera, etcétera.

Segundo. Advertimos que la empresa constituye una unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de servicios con fines lucrativos y que la empresa pública es la creada o sostenida por el Estado. Después de analizar algunas posturas doctrinales, advertimos que la estructura de las empresas proporciona un criterio orientador y siguiendo a Marcos Kaplan establecimos que las empresas públicas son servicios públicos, empresa pública, sociedad de estado y contrato de gestión.

Así concluimos que la empresa pública consiste en un conjunto de medios materiales, financieros y humanos de los que dispone el Estado para el logro de sus objetivos, encaminados a satisfacer el interés general, mediante la producción de bienes o la prestación de servicios, y que puede adoptar las formas de un servicio público, empresa estatal, sociedad de Estado o contrato de gestión, sin que se persiga *per se* un lucro.

Tercera. Advertimos que la empresa pública tiene importancia económica central en nuestro régimen jurídico, puesto que en 2004 el ingreso de los organismos y empresas fue de \$501,103,111,000 (quinientos un mil ciento tres millones ciento once mil pesos). Aunque observamos un decremento en sus ingresos de 14.58%.

Cuarta. Entre los problemas de la empresa pública encontramos: a) en lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a la empresa pública nos pronunciamos por el carácter artificial de la distinción entre derecho público y privado; b) la personalidad jurídica estatal o particular, advertimos que dependerá del acto de creación de la empresa pública, esto es, si se hace a través de técnicas de derecho público o privado; c) el estatuto jurídico de los actos que emiten cuando actúan como autoridades administrativas, advertimos que son actos de naturaleza pública sobre todo cuando limitan esferas jurídicas de los ciudadanos; d) la cuestión terminológica, la enfocamos a la crítica de la palabra “paraestatal” voz que advertimos carece de contenido jurídico; e) en lo que se refiere al lucro como componente de la actividad empresarial estatal, estimamos que el Estado no persigue el lucro por lo que criticamos la búsqueda del superávit en la empresa pública; f) advertimos el impacto de la tecnológica en la empresa pública, en su aspecto positivo y negativo; g) hicimos una breve historia de los procesos de privatización tomando como referencia Inglaterra y Francia, y vertimos parte de la experiencia mexicana en la materia; h) en lo que se refiere a la responsabilidad en la creación de empresas públicas señalamos los supuestos en los que se puede dar, entre ellos, cuando se crean empresas públicas sin cumplir con los requisitos legales, además asentamos que la responsabilidad de los servidores públicos vinculados con empresas públicas puede ser política, civil, penal o administrativa; e, i) Por último, mencionamos que en la idea de gobierno corporativo aparecen, entre otros, los problemas de transparencia y la integración de los ciudadanos en los consejos de administración de las empresas públicas para incidir en la toma de decisiones.

Quinta. Al estudiar el régimen jurídico de la empresa pública en México, advertimos que las normas aplicables a estos entes aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, otras normas aplicables a la empresa pública en México son la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Expropiación, la Ley de Planeación,

la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, entre otras.

Del análisis de la Constitución mencionamos que en los artículos 25, 28 y 90 establecen el marco constitucional de la empresa pública en México y advertimos que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desarrolla a las diversas entidades y dependencias que forman la administración pública centralizada y paraestatal.

Por último, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales encontramos lo que llamamos el ciclo vital de la empresa pública, esto es, su creación, organización, planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y extinción; analizamos la tipología de empresas públicas que establece esa Ley: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Además de las cuestiones administrativas, de coordinación, control y evaluación.

IX. ANEXO

<i>Organismos descentralizados:</i>	
<i>Coordinadora de sector</i>	<i>Organismo</i>
Secretaría de Gobernación	1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación 2. Talleres Gráficos de México
Secretaría de la Defensa Nacional	3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4. Casa de Moneda de México 5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

<i>Coordinadora de sector</i>	<i>Organismo</i>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6. Financiera Rural 7. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas 8. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario 9. Lotería Nacional para la Asistencia Pública 10. Pronósticos para la Asistencia Pública 11. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
Secretaría de Desarrollo Social	12. Comisión Nacional de las Zonas Áridas 13. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra 14. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	15. Comisión Nacional Forestal 16. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación) 17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua 18. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)
Secretaría de Energía	19. Comisión Federal de Electricidad 20. Instituto de Investigaciones Eléctricas 21. Instituto Mexicano del Petróleo 22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares 23. Luz y Fuerza del Centro 24. Pemex-Exploración y Producción 25. Pemex-Gas y Petroquímica Básica 26. Pemex-Petroquímica 27. Pemex-Refinación 28. Petróleos Mexicanos
Secretaría de Economía	29. Centro Nacional de Metrología 30. Consejo de Recursos Minerales 31. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

<i>Coordinadora de sector</i>	<i>Organismo</i>
<p>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</p>	<p>32. Colegio de Postgraduados 33. Compañía Nacional de Subsisten- cias Populares (en proceso de desin- corporación) 34. Instituto Nacional de Investigacio- nes Forestales, Agrícolas y Pecuarias 35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios 36. Productora Nacional de Semillas</p>
<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p>	<p>37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares 38. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos 39. Ferrocarriles Nacionales de Méxi- co (en proceso de desincorporación) 40. Servicio Postal Mexicano 41. Telecomunicaciones de México</p>
<p>Secretaría de Educación Pública</p>	<p>42. Centro de Enseñanza Técnica Indus- trial 43. Centro de Investigación y de Estu- dios Avanzados del Instituto Politéc- nico Nacional 44. Colegio de Bachilleres 45. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica 46. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Insti- tuto Politécnico Nacional 47. Comisión Nacional de Cultura Fí- sica y Deporte 48. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos 49. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas 50. Consejo Nacional de Fomento Edu- cativo</p>

<i>Coordinadora de sector</i>	<i>Organismo</i>
Secretaría de Educación Pública	51. Fondo de Cultura Económica 52. Instituto Mexicano de Cinematografía 53. Instituto Mexicano de la Juventud 54. Instituto Mexicano de la Radio 55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas 56. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 57. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación 58. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
Secretaría de Salud	59. Hospital General de México 60. Hospital General “Doctor Manuel Gea González” 61. Hospital Infantil de México “Federico Gómez” 62. Instituto Nacional de Cancerología 63. Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez” 64. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” 65. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias 66. Instituto Nacional de Medicina Genómica 67. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Manuel Velasco Suárez” 68. Instituto Nacional de Pediatría 69. Instituto Nacional de Perinatología 70. Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz” 71. Instituto Nacional de Salud Pública 72. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	73. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

<i>Coordinadora de sector</i>	<i>Organismo</i>
Procuraduría General de la República	74. Instituto Nacional de Ciencias Penales
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	75. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial 76. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C. 77. Centro de Investigación en Química Aplicada 78. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social 79. El Colegio de la Frontera Sur 80. Instituto de Investigaciones “Doctor José María Luis Mora” 81. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
Organismos Descentralizados no Sectorizados	82. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 83. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 84. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 85. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores 86. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 87. Instituto Mexicano del Seguro Social 88. Instituto Nacional de las Mujeres
	SUBTOTAL: 88

<i>Empresas de participacion estatal mayoritaria</i>	
Secretaría de Gobernación	89. Notimex, S.A. de C.V. 90. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

Empresas de participación estatal mayoritaria

Secretaría de Hacienda
y Crédito Público

91. Agroasemex
92. Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. (en proceso de desincorporación).
93. Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
94. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
95. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
96. Banco de Crédito Rural del Golfo, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
97. Banco de Crédito Rural del Istmo, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
98. Banco de Crédito Rural del Nordeste, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
99. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
100. Banco de Crédito Rural del Norte, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
101. Banco de Crédito Rural del Occidente, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
102. Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
103. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S. N. C. (en proceso de desincorporación)
104. Banco de Crédito Rural Peninsular, S. N. C. (en proceso de desincorporación)

<i>Empresas de participacion estatal mayoritaria</i>	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<p>105. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C.</p> <p>106. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.</p> <p>107. Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C. (en proceso de desincorporación)</p> <p>108. Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (en proceso de desincorporación)</p> <p>109. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.</p> <p>110. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. N. C.</p> <p>111. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)</p> <p>112. Financiera Nacional Azucarera, S. N. C. (en proceso de desincorporación)</p> <p>113. Nacional Financiera, S. N. C.</p> <p>114. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación)</p> <p>115. Productora de Cospeles, S.A. de C.V.</p> <p>116. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)</p> <p>117. Sociedad Hipotecaria Federal, S. N. C.</p> <p>118. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)</p>
Secretaría de Desarrollo Social	<p>119. Diconsa, S.A. de C.V.</p> <p>120. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)</p> <p>121. Liconsa, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Energía	<p>122. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.</p> <p>123. I. I. I. Servicios, S.A. de C.V.</p>

<i>Empresas de participacion estatal mayoritaria</i>	
Secretaría de Energía	<p>124. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.</p> <p>125. P. M. I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.</p> <p>126. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.</p> <p>127. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.</p> <p>128. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.</p> <p>129. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.</p> <p>130. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.</p> <p>131. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.</p> <p>132. Petroquímica Tula, S.A. de C.V.</p> <p>133. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)</p>
Secretaría de Economía	<p>134. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.</p> <p>135. Transportadora de Sal, S.A. de C.V.</p>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<p>136. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)</p> <p>137. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.</p>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	<p>138. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.</p> <p>139. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.</p> <p>140. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.</p>

Empresas de participacion estatal mayoritaria

Secretaría de Comunicaciones
y Transportes

141. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
142. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
143. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
144. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
145. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
146. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
147. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
148. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
149. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
150. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
151. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
152. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
153. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
154. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
155. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
156. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
157. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
158. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

<i>Empresas de participacion estatal mayoritaria</i>	
Secretaría de Educación Pública	<p>159. Centro de Capacitación Cinematográfica, A. C.</p> <p>160. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.</p> <p>161. Educal, S.A. de C.V.</p> <p>162. Estudios Churubusco Azteca, S.A.</p> <p>163. Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V.</p> <p>164. Televisión Metropolitana, S. A. de C. V.</p>
Secretaría de Salud	<p>165. Centros de Integración Juvenil, A. C.</p> <p>166. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S. A. de C. V.</p>
Secretaría de Turismo	<p>167. Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V.</p> <p>168. Fonatur-Bmo, S. A. de C. V.</p> <p>169. Nacional Hotelera de Baja California, S. A. de C. V.</p> <p>170. Recro-Mex, S. A. de C. V.</p> <p>171. Terrenos Recreo, S. A. de C. V.</p> <p>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</p>
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	<p>172. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C.</p> <p>173. Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ingeniero Jorge L. Tamayo”, A. C.</p> <p>174. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.</p> <p>175. Centro de Investigación en Matemáticas, A. C.</p> <p>176. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S. C.</p> <p>177. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A. C.</p>

<i>Empresas de participacion estatal mayoritaria</i>	
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	178. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S. C. 179. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. 180. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S. C. 181. Centro de Investigaciones en Óptica, A. C. 182. CIATEC, A. C. 183. CIATEQ, A. C. Centro de Tecnología Avanzada 184. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V. 185. El Colegio de la Frontera Norte, A. C. 186. El Colegio de Michoacán, A. C. 187. El Colegio de San Luis, A. C. 188. Instituto de Ecología, A. C. 189. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A. C.
	SUBTOTAL: 101

<i>Fideicomisos públicos</i>	
Secretaría de la Defensa Nacional	190. Fideicomiso para Construcciones Militares.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	191. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación) 192. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural 193. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura 194. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras

<i>Fideicomisos públicos</i>	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	195. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda 196. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios 197. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
Secretaría de Desarrollo Social	198. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares 199. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
Secretaría de Economía	200. Fideicomiso de Fomento Minero
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	201. Fideicomiso de Riesgo Compartido 202. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	203. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
Secretaría de Educación Pública	204. Fideicomiso para la Cineteca Nacional
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	205. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
Secretaría de la Reforma Agraria	206. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Secretaría de Turismo	207. Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	208. Fondo de Información y Documentación para la Industria 209. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.
	SUBTOTAL: 20
	TOTAL: 209

Las salvedades a la información presentada son las siguientes:

- a) La información contenida en el listado fue proporcionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las coordinadoras de sector.
- b) Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la relación se elaboró con información disponible al 6 de agosto de 2004.
- c) La relación excluye organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, y a los referidos en el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- d) Tampoco incluye a los grupos aeroportuarios y las empresas en las que el gobierno federal mantiene participación accionaria, en virtud de los procesos existentes respecto a dicha tenencia.³⁸

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- BREWER CARIAS, Allan Randolph, *Las empresas públicas en el derecho comparado*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, publicaciones de la Facultad de Derecho, 1967.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- DUVERGER, MAURICE, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.
- FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*, 39a. ed., México, Porrúa, 1999.
- GARCÍA-TREVIÑO FOS, J. A., “Concepción unitaria del sector público”, en VERDERA Y TUELS, Evelio (dir.), *La empresa pública*, Bolonia, Real Colegio de España en Bolonia, 1970.
- KAPLAN, Marcos, *Desarrollo Económico y Empresa Pública*, Argentina, Ediciones Macchi, 1965.
- , “La empresa pública en los países capitalistas avanzados “*Crisis y futuro de la empresa pública*”, México, UNAM, 1994.

³⁸ Véase el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de agosto de 2004.

- VALERO AGUNDEZ, Urbano, “La fundación como forma jurídica para empresas del sector público”, en VERDERA Y TUELS, Evelio (dir.), *La empresa pública*, España, Real Colegio de España en Bolonia, 1970.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge A., *La empresa pública en México y España, un estudio comparativo de Derecho Administrativo*, España, Civitas, 1982.