

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

(Publicada en el *Diario Oficial* del 14 de mayo de 1986)

SUMARIO: 1. *Marco conceptual*. 2. *Objetivos generales*. 3. *Ambitos de aplicación de la Ley*. 4. *Organismos descentralizados*. 5. *Empresas de participación estatal mayoritaria*. 6. *Fideicomisos públicos y operación del sector paraestatal*. 7. *Autonomía de las entidades paraestatales*. 8. *Fusión, liquidación, extinción y venta de entidades paraestatales*. 9. *Control y evaluación de las entidades paraestatales*. 10. *Consideraciones finales*.

1. *Marco conceptual*

El objeto de regulación de esta ley representa el instrumento fundamental de la intervención del Estado en la economía: las entidades del sector paraestatal, designadas genéricamente por la doctrina como empresas públicas.

La intervención del Estado en la economía se realiza a través de dos principales vías: a) la normativa, y b) la actividad económica, propiamente dicha. A través de la primera el Estado regula la actividad económica de los distintos agentes sociales, con el propósito de imprimir unidad de dirección y un ritmo a la actividad económica nacional, asimismo prohíbe o condiciona la realización de ciertas actividades y fomenta otras.

Por la segunda vía el Estado se responsabiliza de desarrollar directamente —en forma monopólica, en concurrencia o con la participación de los particulares— aquellas actividades económicas que, en virtud de su importancia general requieren vincularse, necesariamente, a los grandes objetivos nacionales del desarrollo. Esta actividad económica la desarrolla el Estado, fundamentalmente, a través del sector paraestatal.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, la administración pública federal se integra por dos sectores: el centralizado y el paraestatal o descentralizado.

La diferencia fundamental que existe entre estos dos grandes sectores consiste en el vínculo que une a uno y a otro, con el jefe de la administración pública.

En efecto, entre el presidente de la República y la administración centralizada (cuyas unidades reciben la designación legal de "Dependencias"), existe una relación jerárquica que subordina a éstas a los

poderes de decisión, mando, nombramiento, de revisión y disciplinario de aquél. Por su parte, las entidades del sector paraestatal se caracterizan por gozar, independientemente de la forma jurídica que adopten, de una autonomía jurídica y técnica, que las distingue de la administración centralizada y aleja de los poderes que implica la relación jerárquica.

La autonomía constituye el corazón del régimen jurídico de las empresas públicas, afirma el profesor francés A. S. Mescheriakoff (*Révue du Droit Public*, núm. 6, 1985). La autonomía de las entidades paraestatales constituye, en consecuencia, uno de los principales objetos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

2. *Objetivos generales*

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de ley expresa que dicho instrumento persigue lograr una mayor autonomía de las entidades, con respecto a la administración centralizada; reforzar el papel tutelar del coordinador de sector; simplificar el manejo de las entidades para imprimir mayor eficiencia y eficacia en su operación y, en general, enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

Para lograr estos propósitos, la ley instaura un esquema que trata de implantar un correcto ejercicio de la autonomía de gestión de las entidades, al tiempo de contar con una oportuna tutela del Estado que le garantice el ejercicio de un sano control sobre ellas.

La ley abroga a la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal de 1970, y consta de 68 artículos, distribuidos en seis capítulos, y ocho artículos transitorios. Esta Ley se relaciona estrechamente con la Orgánica de la Administración Pública Federal (el mismo 14 de mayo de 1986 se publicó un decreto de reformas a esta Ley, para adaptarla al nuevo régimen que establece la Ley que se comenta), con la Ley de Planeación y con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El capítulo primero de la Ley, "De las disposiciones generales", fija, como su nombre lo indica, una serie de reglas generales aplicables al conjunto del sector paraestatal y a sus relaciones con el Ejecutivo federal.

3. *Ambitos de aplicación de la Ley*

Los primeros dispositivos establecen el ámbito personal de aplicación

de la Ley, excluyendo a aquellas entidades de educación superior (universidades) a las que la ley les otorgue autonomía; a la Procuraduría Federal del Consumidor; así como al conjunto de las entidades que forman parte del sistema bancario nacional (sociedades nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, fondos y fideicomisos públicos de fomento), las que quedan sujetas a su legislación específica, en lo que se refiere a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización; la Ley de Entidades Paraestatales, se aplica supletoriamente a estas entidades, en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Asimismo quedan excluidas del régimen de esta Ley las entidades tripartitas y las bipartitas, a las que se les aplica, igualmente con carácter supletorio, la Ley en aquello que no se opongan a su legislación específica.

Este esquema discriminatorio implica el reconocimiento legal de la existencia de distintas clases o categorías de entidades paraestatales, entre las cuales podemos destacar primero a las autónomas, ya que éstas son las únicas que en realidad gozan de la autonomía que la doctrina reconoce como elemento distintivo e indispensable de la empresa pública, lo que justifica y explica su calidad de administración descentralizada, que en realidad solamente merecen las universidades públicas autónomas.

Por otra parte, al sistema financiero nacional, a pesar de que se le reconoce como integrante del sector paraestatal, se le excluye del régimen general de control y vigilancia a que está sometido el resto del sector y se crea uno especial a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, establecido principalmente por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y por la orgánica, de éste último, al que a pesar de ser también un organismo descentralizado, se le asignan funciones de control y vigilancia sobre las entidades del sector financiero y bancario; es decir, ostenta funciones de autoridad.

Finalmente, en atención a lo delicado de sus funciones y a las particularidades de integración de sus órganos de gobierno, se excluyen igualmente del control de la Ley a la Procuraduría Federal del Consumidor, al IMSS, al ISSSTE, al INFONAVIT, al ISSFAM y a los demás organismos de estructura análoga a los cuatro últimos.

Habría que recordar que existen entidades que, a pesar de no estar consideradas como bipartitas o tripartitas, cuentan con órganos de gobierno en los que participan de manera muy importante los trabajado-

res de la propia entidad, tales son los casos, por ejemplo, de PEMEX y CFE; sin embargo, a éstas sí les es aplicable la ley.

4. *Organismos descentralizados*

El capítulo segundo de la Ley está organizado en dos secciones, en la A se regula la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados. La Ley determina que los organismos descentralizados tendrán por objeto la realización de actividades, consideradas por la Constitución como estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. En el siguiente capítulo ("De las empresas de participación estatal mayoritaria") se determina que el objeto social de estas entidades consistirá en el desarrollo de actividades prioritarias.

Es un gran avance de la Ley delimitar el objeto social de las entidades paraestatales restringiéndolo únicamente a aquellas actividades relacionadas con la responsabilidad de rectoría y promoción del desarrollo nacional. Con esta disposición se tiende a evitar la política anárquica —que se había observado con frecuencia— que permitía al Estado crear o intervenir en entidades cuyo objeto social no se podía relacionar con los fines y responsabilidades del Estado. Asimismo, cabe subrayar la distinción de objeto social que se establece para organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Distinción que no existía y que no permitía definir qué tipo de entidad debía crear el Estado para desarrollar las diferentes actividades económicas a su cargo, o en las que intervenía directamente.

Igualmente, la Ley fija el mínimo de elementos que deberá contener la disposición que cree un organismo descentralizado y establece requisitos —aun siendo mínimos— para poder participar en el gobierno o en la administración del organismo, lo cual representa igualmente un avance en la materia.

La sección B de este capítulo dispone la creación de un registro público de organismos descentralizados, establece sus bases generales de organización y funcionamiento, otorgándole importantes facultades en materia de inscripción de los organismos, así como de sus reformas y modificaciones; de los nombramientos de sus principales autoridades, y de registro y expedición de los poderes generales que otorgue el organismo, los cuales gozarán de fe pública, sin que sea necesaria la intervención de un notario.

5. *Empresas de participación estatal mayoritaria*

El capítulo tercero está dedicado a la regulación de las empresas de participación estatal mayoritaria y se omite cualquier referencia a las de participación estatal minoritaria, que antes había regulado la Ley para el Control de 1970. En consecuencia, sólo se regula la participación estatal en estas empresas a través de la dependencia o entidad que haya afectado directamente parte de sus recursos en el capital social de una empresa de capital mayoritariamente privado o social.

Cabe subrayar que estas empresas, por tener la forma de sociedades mercantiles, deben observar, igualmente, la legislación común y cumplir con todos los requisitos legales que ésta establece para las sociedades mercantiles. En este sentido, la legislación común determina que el órgano supremo de la sociedad es la asamblea general de accionistas (artículo 178, LGSM), a la que no hace referencia en ningún momento la Ley. Por su parte, el consejo de administración (órgano de gobierno) sólo se ocupa, por mandato de la asamblea general de accionistas, de la administración de la sociedad, lo que excluiría la presencia de un administrador único (artículo 142, LGSM) que, sin embargo, es contemplado por la Ley en la figura del director general.

En consecuencia, la Ley asigna al consejo de administración funciones que, en principio, deberían corresponder a la asamblea general de accionistas (*v. gr.*: aprobación de programas y presupuestos de la sociedad; aprobar el informe de los comisarios y los estados financieros de la entidad; aprobar la estructura básica de la organización de la entidad, entre otras); así como al director general le asigna funciones que le corresponderían al consejo de administración, ya que en realidad ambos deberían cumplir la misma función bajo la forma de administrador único o consejo de administración, por lo que al subsistir ambas figuras, la repartición de atribuciones que se hace entre ellas resulta artificial y contraria a la regulación de las sociedades mercantiles, misma que ignora la Ley.

6. *Fideicomisos públicos y operación del sector paraestatal*

El capítulo IV de la Ley está dedicado a los fideicomisos públicos bajo un esquema que excluye, como ya quedó dicho, a los fideicomisos de fomento, que revisten una gran importancia económica y financiera y que están sujetos a la legislación bancaria. Asimismo quedan excluidos de la aplicación de la Ley los fideicomisos que no adopten la estructura de un organismo descentralizado. En consecuencia, el número

y la importancia de los fideicomisos sujetos al control de la Ley son pocos y de poca importancia.

La Ley precisa que la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único del gobierno federal.

El capítulo V se ocupa de regular el desarrollo y la operación general de las entidades paraestatales incorporando los principios y procedimientos de programación establecidos por el Sistema Nacional de Planeación, con el propósito de integrar al sector paraestatal al esquema general de funcionamiento del Sistema de Planeación, en congruencia con lo dispuesto por la ley de la materia.

7. Autonomía de las entidades paraestatales

El punto medular de regulación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales consiste en lograr armonizar la necesaria autonomía con que deben contar las entidades, con la tutela que debe ejercer el Estado sobre ellas para garantizar que cumplan con los objetivos para los que fueron creadas.

El primero de estos propósitos se pretende lograr a través de una nueva estructuración del "órgano de gobierno" de la entidad. A este órgano se le confieren una serie de facultades de dirección y control que anteriormente ejercían diversas dependencias del Ejecutivo federal. Principio sano, sin duda, que, sin embargo, no logrará asegurar la autonomía de la entidad ya que su integración le impide ser un órgano propio de la administración descentralizada, que cuente con autonomía y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Esta suprema instancia de gobierno de la entidad no es sino una representación colegiada de altos funcionarios de la administración centralizada, que actúan con el carácter de autoridades centrales y no como órganos autónomos de la administración descentralizada.

En efecto, el órgano de gobierno de las entidades está presidido por el coordinador de sector y en él participan representantes de las tres dependencias de orientación y apoyo global (SPP, SHCP y SCGF), así como de otras dependencias y entidades, cuyas funciones están relacionadas con el objeto social de la entidad. La ley prescribe expresamente que estos funcionarios deberán pronunciarse sobre los asuntos de competencia de las dependencias a las que representan. En consecuencia, bajo este esquema no se logra asegurar la necesaria autonomía de gestión de las entidades que ahora no sólo están sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada, sino que dependen jerárquicamente de ella, pues su máximo órgano de gobierno está integrado mayoritariamente por funcionarios de ésta.

Por lo que se refiere al propósito de reforzar las funciones de control y vigilancia, que corresponden tanto al coordinador de sector, como a las dependencias globalizadoras, en materia de planeación, programación, presupuestación, financiamiento, control y evaluación (lo que aseguraría una tutela eficaz del Estado), resulta que en contra de lo que se pretende, los sistemas de control se diluyen, pues estas dependencias dejan de fungir como autoridades centrales y ahora tienen que ejercer estas funciones en el seno del órgano de gobierno de la entidad. Esta nueva situación implica que la ejecución de estas políticas centrales quedan sujetas al voto del órgano de gobierno en el que cada dependencia controladora dispone solamente de un voto. Este esquema dificulta, en consecuencia, la congruencia en el comportamiento y manejo del sector paraestatal, el que se va a manejar fundamentalmente por las decisiones de órganos de gobierno de cada entidad paraestatal.

De esta forma, de conformidad con el nuevo esquema establecido por la Ley de Entidades Paraestatales, las facultades que corresponden a los coordinadores de sector se diluyen pues deben de ser adoptadas por el órgano de gobierno. Lo mismo sucede con las facultades que corresponden, por ejemplo, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de presupuestación, pues, según el nuevo sistema, esta dependencia se deberá limitar en lo sucesivo a incorporar en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las previsiones de asignación presupuestal acordados por el órgano de gobierno, mismas que ya no estarán sujetas a la supervisión central del coordinador de sector.

En consecuencia no se logra confirmar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, las que, por el contrario, ahora están sujetas a un control más férreo —si bien que más ágil— por parte de la administración centralizada; y, por otra parte, la operación de los sistemas centrales de control se entorpece pues se somete a la decisión del órgano de gobierno de la entidad, lo que implica que los poderes que anteriormente se ejercían de manera centralizada, por las distintas dependencias, ahora se someten a la discusión y aprobación de un órgano colegiado, en cada una de las entidades que integran el sector.

8. Fusión, liquidación, extinción y venta de entidades paraestatales

Otro tema que justifica un comentario particular es el relacionado con los procedimientos de fusión, liquidación, extinción y venta de las entidades paraestatales (artículos 16, 32 y 45).

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados, se sigue el principio de que la autoridad que dispone su creación (Ejecutivo fede-

ral o Congreso de la Unión) conserva el poder para determinar su extinción, modificación o liquidación. Desde luego, no se prevé la posibilidad de "privatizarlos" pues la naturaleza de su objeto social (áreas estratégicas), no permitiría que fuera desarrollado por los particulares.

En lo que toca a las empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley faculta exclusivamente al Ejecutivo (a través de SPP, con la opinión del coordinador de sector) para determinar la enajenación de la participación estatal, o en su caso, la disolución o liquidación de la empresa. Nos parece que sería conveniente permitir —como lo hacen otros países, como Francia— la intervención del Poder Legislativo para autorizar dichos procedimientos, dada la importancia que reviste la decisión de que el Estado se retire de una actividad económica prioritaria.

Desafortunadamente, la conveniencia de esta participación legislativa parece muy necesaria a la luz de la política que, en esta materia, ha seguido el Ejecutivo federal, misma que parece errática, ya que es muy dudoso que se hayan cumplido los requisitos que señala el artículo 32 de la Ley en la enajenación de la participación estatal de empresas como Renault, Vehículos Automotores de México, S. A., Nacional Hotelera y Compañía Mexicana de Aviación, entre otras. Estas empresas desarrollan actividades en sectores que pertenecen claramente a las áreas prioritarias a que se refieren los artículos 25 y 28 de la Constitución.

Es preciso subrayar la importancia económica y el interés social que reviste la participación del Estado en áreas prioritarias de la actividad económica nacional y que la decisión sobre el abandono del Estado de estas actividades no puede radicar en un sólo órgano. La intervención económica es del Estado y no del presidente de la República, por lo que la representación nacional debería autorizar tales procedimientos, así como fijar las bases sobre las que éstos se deberán desarrollar, ya que incluso se han enajenado empresas públicas en favor de capital exclusivamente extranjero, lo cual parece muy cuestionable, desde el punto de vista de la legalidad y del interés nacional.

9. Control y evaluación de las entidades paraestatales

Finalmente, el capítulo VI de la Ley está dedicado a la regulación de los procesos de control y evaluación de las entidades paraestatales. Estos procesos quedan a cargo, en primera instancia de un comisario público propietario y uno suplente que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El comisario forma parte de la estructura orgánica del organismo de que se trate (en el caso de las empresas de participación estatal mayo-

ritaria se observará en primera instancia la legislación común y en lo que no se oponga la Ley) y representa el primer nivel del sistema de control.

A nivel externo actúa primero la coordinadora de sector y, en última instancia, la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que podrá practicar, en todo tiempo, visitas y auditorías en las entidades a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control. En este sentido es importante recordar que es esta misma dependencia la responsable de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que, desde luego, es aplicable a los de las entidades paraestatales.

10. *Consideraciones finales*

La intervención del Estado en la economía es el resultado de una exigencia histórica que se le ha impuesto al Estado contemporáneo. Los alcances, características y elementos que ésta reviste en nuestro país resultan de las condiciones particulares de nuestro proceso de desarrollo.

Mucho se cuestionó la legalidad y la legitimidad de esta intervención del Estado mexicano en la economía, sobre todo porque la Constitución era omisa con respecto al sector paraestatal y a los criterios de intervención del Estado en la economía. Pero estas lagunas fueron colmadas satisfactoriamente con las reformas constitucionales de los artículos 25, 26, 28 y 73, publicadas el 3 de febrero de 1983.

Ha quedado claramente asentado el valor constitucional de la responsabilidad del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, así como sus facultades para intervenir en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene el gran mérito de reconocer que la autonomía de las entidades del sector paraestatal es un elemento central en el cumplimiento eficaz de su elevada misión; al revisar los mecanismos de control a que se sujetaba anteriormente a la administración descentralizada, así como al establecer bases generales para la creación, gobierno y administración de estas entidades. Sin embargo, es preciso revisar no los objetivos generales de la Ley, sino los mecanismos que se establecieron para lograrlos.

Los resultados de la aplicación de la Ley demostrarán que justamente estos objetivos centrales, no serán alcanzados y que es preciso idear mecanismos, instancias y procedimientos que logren hacer del sector paraestatal el instrumento eficiente y oportuno que requiere la admi-

nistración pública y que reclama la sociedad, en la promoción del desarrollo, en la mejor distribución de la riqueza y en el aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio exclusivo de la nación, es decir, de todos los mexicanos.

La doctrina y ahora la Ley han reconocido que la autonomía de las entidades paraestatales y la clara definición de su responsabilidad institucional y social, son las vías adecuadas para lograr que el Estado sea un administrador eficiente y que sepa valerse del sector paraestatal para mejor cumplir con sus responsabilidades frente a la nación.

Resulta contradictorio e inadmisibles que en la misma administración en la que se superan las deficiencias jurídicas y se cubren las lagunas que hacían cuestionable la existencia del sector paraestatal y, en general, impedían determinar con claridad la función del Estado en el proceso económico, se retire el Estado del sector, tratando de volver a esquemas neoliberales que han probado, en otros países, sus inconvenientes y que no responden a las exigencias y necesidades de nuestro desarrollo económico, social y político.

Francisco Javier OSORNIO CORRES