

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA

Irma Cue de Duarte

INTRODUCCION

Con el propósito de racionalizar el uso de los recursos financieros con que cuenta la administración pública federal, se han dictado diversas medidas en todas sus áreas de competencia y acción; atendiendo a esta finalidad, el presente trabajo expone algunos puntos de vista sobre la participación estatal en las empresas, cuando la misma se realiza en forma minoritaria.

El desarrollo de esta exposición se inicia haciendo una sucinta referencia al contenido del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en materia de política económica general, específicamente en lo relacionado con las empresas públicas, para conocer, en primer término, cuáles objetivos son prioritarios para tal actividad y cómo van a cumplirse.

A fin de determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo, se definen y ubican dentro de la administración pública federal, se estudia su inclusión tanto en el acuerdo de sectorización como en el registro de la administración pública paraestatal y se dan las principales características de las sociedades anónimas así como de la modalidad de capital variable, toda vez que hasta ahora, todas las empresas de participación estatal minoritaria pertenecen a ese grupo de sociedades mercantiles.

Al concluir cada uno de los apartados se anota una sugerencia específica respecto del tema tratado, y la parte final comprende las recomendaciones generales que en concepto de la autora ayudarán a hacer congruente la participación estatal dentro de las empresas públicas con los objetivos del Plan.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo expresa en materia de empresas públicas, que toca al Estado promover el fortalecimiento de dichas empresas que considera agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, puesto que mediante ellas el Estado interviene directamente en la producción de bienes y servicios que garanticen:

- a) el suministro de insumos básicos;
- b) la disponibilidad de energéticos;
- c) la creación de economías externas;
- d) la competencia en los mercados nacional e internacional;
- e) el avance técnico, y
- f) la correcta distribución de los beneficios.

Dichas empresas son también instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica, y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

El Plan alerta sobre el riesgo de que los recursos generados por la industria petrolera deban utilizarse como subsidios para otras actividades económicas, por lo que la estrategia del sector paraestatal debe ser:

- a) aumentar su productividad;
- b) mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales, y
- c) generar un volumen de ahorro corriente

que le permita financiar una buena parte de su inversión.

Como las empresas públicas deben adecuar su acción a los objetivos prioritarios señalados en el Plan, la misma debe atender a las siguientes materias:

- a) Los precios y tarifas deben ser adecuados a fin de que las empresas estén en posibilidad de cubrir sus gastos corrientes y de operación y financiar su inversión;
- b) Los programas de la empresa deben comprender y reflejar su productividad y eficiencia;
- c) Los programas de inversiones comprenderán —en su caso— una política de endeudamiento de acuerdo a su generación de recursos;
- d) Las aportaciones patrimoniales deberán convertirse en el renglón de ajuste para superar problemas financieros;
- e) El capital y la mano de obra guardarán una relación adecuada y se buscará la adopción de tecnologías convenientes;
- f) La gestión administrativa debe modernizarse especialmente en los aspectos de evaluación, vigilancia y control, y
- g) El tamaño de la empresa será el adecuado para contribuir a la densidad económica del país y fortalecer su independencia como nación.

Para lograr lo anterior, el Plan Global de Desarrollo determina como acciones importantes: la fijación de precios razonables, la transparentación de subsidios, la agrupación de empresas por ramas afines, aumentar en productividad, capacitar sus recursos y atender a las relaciones laborales, vigilar interna y externamente la marcha de las empresas, evaluar sus acciones, definir objetivos y metas específicos tanto económicos como financieros, coordinarse inter e intrasectorialmente, y finalmente adecuar el marco legal en materia de control y vigilancia.

El Plan no define a las empresas públicas, mencionando empresas y organismos en términos genéricos por lo que es necesario acudir a la legislación vigente para conocer cuáles son las empresas públicas.

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Definición e Integrantes

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no define a la administración pública paraestatal, pero establece sus bases de organización y determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal —incluyendo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas— así como los fideicomisos, son las entidades de la administración pública paraestatal de las que se auxilia el Po-

der Ejecutivo de la Unión, en los términos de las disposiciones legales correspondientes.¹

La propia Ley Orgánica define:

1. A los organismos descentralizados como las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.²

2. A las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas que satisfagan alguno de los siguientes supuestos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones 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 consejo de administración, junta directiva y órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas,

1 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 30.

2 *Ibidem.*, artículo 45.

del consejo de administración o de la junta directiva y órgano de gobierno equivalente.³

d) Que la mayoría de los asociados en las sociedades y asociaciones civiles sean dependencias o entidades propietarias del 50 por ciento o más del capital social o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realizan las aportaciones económicas preponderantes. Esta figura de asimilación a mayoritarias es nueva dentro de la Administración Pública Paraestatal.⁴

3. A las empresas de participación minoritaria, como las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél.⁵

4. A los fideicomisos, como los que se establecen por la Secretaría de Hacienda y los que se crean con recursos de las entidades que con anterioridad aquí se han mencionado.⁶

Queda así definido con claridad cuales son las entidades que conforman la administración pública paraestatal que se suma a la centralizada para formar, como un todo, a la administración pública federal.

Como el objeto de la presente exposición es estudiar la importancia de la participación estatal cuando se hace en forma minoritaria en

sociedades mercantiles, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la vigilancia de tal participación estatal se ejerce por un comisario que es designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente y que las relaciones de estas empresas con la administración pública federal son las que determine la ley.⁷

Esta disposición hace necesario 1) determinar qué es la coordinación de un sector, y 2) cuáles son las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal.

Por cuanto al primer punto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente y éstos deberán planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que aquél les determine.⁸

Con base en ello, a las empresas de participación estatal minoritaria que queden comprendidas en un sector administrativo deter-

3 *Ibid.*, artículo 46.

4 *Ibid.*, artículo 47.

5 *Ibid.*, artículo 48.

6 *Ibid.*, artículo 48.

7 *Ibid.*, artículo 49.

8 *Ibid.*, artículos 50 y 51.

minado, el coordinador de sector —Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo— les designará al comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa.

Por cuanto al segundo punto, la misma Ley determina la obligación para este tipo de empresas de proporcionar a las demás entidades del sector en donde se encuentran ubicadas la información y datos que le sean solicitados.

Es conveniente destacar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁹ excluye a las empresas de participación estatal minoritaria de su texto y la misma excepción se infiere de la Ley General de Deuda Pública; en cambio, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal las comprende al determinar en su artículo 2o. que: "Para los fines de esta Ley se entiende por dependencia y entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..." y toda vez que esta Ley alude a las empresas de participación estatal minoritaria, quedan comprendidas para efectos de la de adquisiciones o de cualquier otro ordenamiento que se refiera en esos términos a las entidades en general.*

Las Leyes de Presupuesto y Deuda fueron publicadas en diciembre de 1976, la de Adquisiciones en diciembre de 1979 y la de Bienes Nacionales en enero de 1982, lo que marca,

en tiempo y en concepción, una diferencia por cuanto a considerar o excluir a las empresas de participación estatal minoritaria de las regulaciones que contienen los preceptos que se mencionan.

Si se desea que las disposiciones jurídicas de las leyes de Adquisiciones y de Bienes Nacionales sean aplicables a las empresas de participación estatal minoritaria, será menester reglamentar dicha Ley, pues no sería posible aplicar los mismos criterios para un descentralizado, una mayoritaria o un fideicomiso en los que normalmente el Estado participa de manera preponderante, a donde lo hace de manera minoritaria.

SECTORIZACION

La facultad que al Titular del Ejecutivo Federal otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar *sectores definidos*,¹⁰ estuvo expresada originalmente en el acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado en el *Diario Oficial* del 17 del mismo mes y año que creó un sector administrativo por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal¹¹ y fue modificado en diversas ocasiones para reagrupar a las entidades paraestatales existentes. Una de tales modificaciones (mayo de 1977) adicionó las empresas de participación estatal minoritaria a los sectores para efectos de que el Secretario

⁹ Situación que se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

* Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

¹⁰ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 50.

¹¹ Excepto la Secretaría de Marina.

o Jefe de Departamento correspondiente nombrara al comisario de dichas entidades.

Este acuerdo fue abrogado por decreto del 17 de marzo de 1981 publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de abril del año citado, que agrupa a las entidades por sectores para contener exclusivamente todas las modificaciones realizadas durante cuatro años y le fueron suprimidos los artículos que contenían ciertas reglas de actividad entre coordinador-entidad, posiblemente por considerar que las mismas se encontraban establecidas ya en otros ordenamientos legales.

Seis sectores administrativos tienen empresas de participación estatal minoritaria (Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Turismo y Pesca), con un total de 64 entidades de las cuales se reportan 9 en liquidación.

Por su parte el registro de la administración pública paraestatal publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el *Diario Oficial* del 15 de enero de 1981 registró 54 empresas de las cuales ocho aparecen registradas "en liquidación", faltando en este registro con tal característica Renault Mexicana, S.A. de C.V.

El Acuerdo de Sectorización contiene más entidades que el registro que tiene a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto y al cotejar ambos listados se encuentra que faltarían en el segundo las siguientes empresas de participación estatal minoritaria:

Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
Altos Hornos de Centroamérica, S.A.

Compañía Minera Cedros, S.A. de C.V.
Compañía Minera Nacozari, S.A. de C.V.
Formatos APB, S.A.
Turborreactores, S.A. de C.V.
Impulsora La Forestal S. de R.L. de I.P. y C.V.
Mezcal Santiago, S.A.
Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A.
Naviera Multinacional del Caribe.

Dado el periodo transcurrido entre las fechas de publicación de ambos documentos—dos meses— es explicable que existan algunas diferencias; sin embargo, conviene señalar que el registro se lleva con base en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y el Acuerdo de Sectorización está fundado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como la Ley para el Control excluye expresamente de las disposiciones contenidas en dicho Ordenamiento a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las instituciones educativas, el registro de paraestatales omite al Banco Refaccionario de Jalisco, S.A. por ejemplo, en cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente incluye a las instituciones de crédito, seguros y fianzas e implícitamente a las instituciones educativas, toda vez que el Acuerdo de ella derivado sectoriza unas y otras.

Es recomendable tener en cuenta esta divergencia a fin de que cuando se modifique la Ley para el Control, o se expida otra, se haga la equivalencia con la Ley Orgánica de las entidades a las que le será aplicable.

Todas las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades anónimas,¹² contando a veces con la modalidad de capital variable, por lo que a continuación señalamos algunos puntos esenciales sobre la figura de la sociedad anónima, así como la modalidad citada, de acuerdo con la legislación en vigor.

SOCIEDAD ANONIMA

La Ley General de Sociedades Mercantiles determina que la sociedad anónima es la que existe "bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".¹³

La disposición transcrita nos da los caracteres esenciales de este tipo de sociedades:

PRIMERO. Que debe tener una *denominación*, que "se formará libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse será siempre seguida de las palabras sociedad anónima o de su abreviatura, S.A." ¹⁴

La Secretaría de Relaciones Exteriores, al conceder el permiso para autorizar la constitución de la sociedad —cumpliendo con lo ordenado por la Ley y Reglamento de los párrafos I y IV del artículo 27 constitucional en

esta materia— lleva un registro de sociedades y asociaciones y no confiere permisos para sociedades cuya denominación sea idéntica a otra ya constituida.

SEGUNDO. Que los participantes en la sociedad reciben el nombre de *socios* pudiendo éstos ser personas físicas o morales y nunca en número inferior a cinco.¹⁵

La obligación de los socios está limitada al pago de sus acciones que en total forman el capital social, mismo que no deberá ser menor de \$25,000.00 y estar íntegramente suscrito al momento de la constitución, que se exhiba en dinero en efectivo, cuando menos, el 20 por ciento del valor de cada acción pagadero en numerario y que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse en todo o en parte con bienes distintos del numerario.

Las sociedades anónimas pueden constituirse por suscripción pública o por comparecencia ante notario, siendo esta última forma la más usual dentro de la práctica mexicana.¹⁶

El capital social de una sociedad anónima, como ya se dijo, está constituido por acciones y la regla general es que cada acción otorga derecho a un voto; sin embargo, se acepta que alguna acción sólo tenga derecho a votar en las asambleas extraordinarias y no en las ordinarias. Si se restringe el derecho de voto, los tenedores de este tipo de acciones tienen a cambio las siguientes ventajas:

¹² Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. y Cales Ejidales de Santa Lucía del Camino, S. de R.L. serán retiradas próximamente del Acuerdo de Sectorización.

¹³ *Ley General de Sociedades Mercantiles*, artículo 87.

¹⁴ *Ibidem.*, artículo 88.

¹⁵ *Ibid.*, artículo 89.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 90.

Reciben preferentemente un dividendo mínimo del 5 por ciento; sus acciones les son reembolsadas antes que las ordinarias en caso de liquidación; pueden tener un dividendo superior y se equiparan a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas y para revisar el balance y los libros de la sociedad.¹⁷

Existen también socios fundadores que son los que redactan y depositan en el Registro Público de Comercio el programa por el cual habrá de constituirse una sociedad anónima por suscripción pública o bien los otorgantes del contrato social. Como ya hemos dicho que el primer caso se da en ocasiones limitadas, debe entenderse que los socios fundadores son los otorgantes del contrato social y aun cuando pueden estipularse a su favor algunos beneficios, éstos están regulados en la propia Ley, puesto que ninguno de tales beneficios puede menoscabar el capital social, "ni en el acto de la constitución ni para lo porvenir. Todo pacto en contrario es nulo".¹⁸

Igualmente se limita la participación concedida a los fundadores en las utilidades anuales, ya que ésta no puede exceder del 10 por ciento, ni abarcar un periodo de más de diez años a partir de la constitución de la sociedad. Además, tal participación no podrá cubrirse sino hasta después de haberse pagado a los accionistas un dividendo de 5 por ciento sobre el valor exhibido de sus acciones.¹⁹

Así como la calidad de socio está expresada por la tenencia de acciones, para acreditar la participación de los fundadores se expiden títulos especiales denominados *bonos de fundador*, que no se computan en el capital social, ni autorizan a sus tenedores para participar en él a la disolución de la sociedad, ni para intervenir en su administración. Sólo confieren el derecho de percibir la participación en las utilidades que el bono expresa y por el tiempo que en el mismo se indique.²⁰

TERCERO. En las disposiciones generales de la Ley que se estudia encontramos que la sociedad anónima es una sociedad mercantil, que tiene una personalidad jurídica distinta de los socios,²¹ que debe tener un objeto lícito y que la escritura constitutiva deberá contener:

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- II. El objeto de la sociedad;
- III. Su razón social o denominación;
- IV. Su duración;
- V. Su importe del capital social;
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.
Cuando el capital sea variable, así se expresará, indicándose el mínimo que se fije;
- VII. Las partes exhibidas del capital social;

¹⁷ *Ibid.*, artículo 113.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 104.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 105.

²⁰ *Ibid.*, artículos 106 y 107.

²¹ *Ibid.*, artículo 20.

- VIII. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
- IX. La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones;
- X. La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
- XI. El domicilio de la sociedad;
- XII. Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como *para el ejercicio del derecho de veto*, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios;
- XIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
- XIV. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
- XV. El nombramiento de uno o varios comisarios;
- XVI. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
- XVII. El importe del fondo de reserva;
- XVIII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XIX. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.²²

CUARTO. La Ley General de Sociedades Mercantiles regula los títulos que sirven, como ya se aseveró en el punto segundo, para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio y que para efectos de la sociedad anónima se denominan acciones, equiparándose en su naturaleza a los valores literales.

Las acciones deben ser de igual valor y confieren iguales derechos con las salvedades anotadas en el punto segundo.

Cada acción tiene derecho a un voto, responden por su valor nominal al encontrarse liberadas en cuyo caso pueden ser al portador, puesto que las acciones cuyo valor no está totalmente pagado, tendrán que ser nominativas; cada acción es indivisible pero si hay copropietarios de la misma actuarán mediante representación común.

Pueden emitirse acciones especiales en favor de las personas que presten sus servicios a la sociedad.

Las acciones de goce que, como las especiales, no son representativas del capital social, pueden tener derecho a voto y tienen derecho a utilidades después de que se hayan cubierto sus dividendos a las acciones no reembolsables, siguiéndose este orden prioritario en caso de liquidación, salvo pacto en contrario.

Las acciones pagadas mediante aportaciones en especie deben quedar depositadas en la sociedad durante dos años —artículo 141— a efecto de comprobar durante ese lapso el valor real de tales aportaciones.

Las sociedades anónimas no pueden hacer préstamos o anticipos sobre sus propias accio-

²² *Ibid.*, artículos 60 y 91.

nes, ni adquirirlas, y los responsables de autorizar tal adquisición lo serán de manera personal y solidaria de los daños y perjuicios que esta acción ocasione a propios y extraños. Tampoco puede la sociedad emitir acciones por una suma menor de su valor nominal, ni liberarlas hasta que su valor haya sido cubierto en su totalidad.

Las acciones pueden ser nominativas y al portador, siguiendo las reglas ya señaladas, y las sociedades anónimas están obligadas a llevar el registro de acciones nominativas y a considerar como dueño de tales acciones a quien aparezca inscrito como tal en dicho registro.

En relación con las sociedades anónimas en las que existe participación estatal, conviene destacar que el artículo 46 de la Ley Orgánica a que se ha hecho referencia en el inicio de este trabajo determina que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en que el Gobierno Federal tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea.

Aquí es necesario preguntarse cuándo el Gobierno Federal tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente y la respuesta sólo puede darse en dos sentidos: cuando así se establezca en los estatutos de la sociedad o lo determine la ley.

En el primer caso, tendría que acudirse a recabar toda la información relacionada con las empresas en las que participa el Gobierno Federal para saber cuándo tiene la facultad y respecto del segundo sobre la pregunta inicialmente planteada pueden formularse los siguientes puntos de vista.

La Constitución General de la República otorga al Poder Ejecutivo Federal la posibilidad de hacer observaciones a las leyes o decretos ya aprobados por las Cámaras, cuando le sean enviados para su promulgación.

Esta facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto originalmente aprobado por el Congreso²³ ha sido reconocida en la doctrina como "derecho de veto". Es claro que no es a este derecho al que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni tampoco a que el Ejecutivo Federal como autoridad declare una resolución de Asamblea contraria a derecho o lesiva a sus intereses, sino a la posibilidad de oponerse a las decisiones que un cuerpo colegiado emite como órgano de gobierno de una sociedad.

La Ley General de Sociedades Cooperativas otorga al Consejo de Vigilancia la facultad de supervisar las actividades de una sociedad de este tipo y "el derecho de veto para el solo objeto de que el Consejo de Administración reconsidere las resoluciones vetadas"²⁴ y cuando la sociedad tiene participación estatal, "la Secretaría de la Economía Nacional designará, a su vez, un representante, pudiendo delegar su representación en los que designe el banco o la autoridad, con derecho a voz en las Asambleas generales y Consejos y a vetar las resoluciones que tomen. Las resoluciones vetadas podrán recurrirse ante el C. Secretario de Economía Nacional, quien resolverá en definitiva"²⁵ y puede presumirse que fue éste

23 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 72.

24 *Ley General de Sociedades Cooperativas*, artículo 32.

25 *Ibidem.*, artículo 70, párrafo segundo.

el antecedente que originalmente tomó en cuenta el legislador para comprenderlo dentro de los supuestos de control (leyes para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1965 y 1970).

El derecho de oposición, que implica un derecho de veto debe consultarse también en la Ley General de Sociedades Mercantiles ordenamiento que al referirse a las acciones de voto limitado les otorga como derecho el equipararse a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas, y consultado el texto legislativo por cuanto a los derechos de las minorías encontramos que, independientemente de que las minorías que representan el 25 por ciento del capital social, tienen el derecho de designar un consejero cuando los administradores sean tres o más²⁶ que el nombramiento de este consejero de las minorías sólo podrá revocarse cuando se revoquen los de todos los demás administradores y que la minoría que representa el 33 por ciento del capital social tiene el derecho de ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los administradores y en materia de *derecho de oposición de la minoría* encontramos que los artículos 199, 200 y 201 establecen lo siguiente:

26 Disposición a la que no hace referencia expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tratándose de minoritarias, sino que las engloba en el artículo 52 que determina: "Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda".

"Artículo 199. A solicitud de los accionistas que reúnan el treinta y tres por ciento de las acciones representadas en una asamblea, se aplazará para dentro de tres días, y sin necesidad de nueva convocatoria, la votación de cualquier asunto respecto del cual no se consideren suficientemente informados. Este derecho no podrá ejercitarse sino una sola vez para el mismo asunto.

Artículo 200. Las resoluciones legalmente adoptadas por las asambleas de accionistas son obligatorias aun para los ausentes o disidentes, salvo el derecho de oposición en los términos de esta ley.

Artículo 201. Los accionistas que representen el treinta y tres por ciento del capital social podrán oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

I. Que la demanda se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha de la clausura de la asamblea;

II. Que los reclamantes no hayan concurrido a la asamblea o hayan dado su voto en contra de la resolución, y

III. Que la demanda señale la cláusula del contrato social o el precepto legal infringido y el concepto de la violación.

No podrá formularse oposición judicial contra las resoluciones relativas a la responsabilidad de los administradores o de los comisarios".

Debe distinguirse entre el derecho de oposición que es la posibilidad de vetar un acuerdo de la asamblea y el derecho que asiste a un socio de pedir la nulidad del acuerdo de la asamblea.

En el primer caso es conclusión obligada que cuando el Gobierno Federal es minoritario en un 33 por ciento, en ese momento le asiste el derecho de oposición que le otorga la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por ende, la posibilidad de vetar los acuerdos de la asamblea y en este supuesto, tal sociedad debe ser considerada como empresa de participación estatal mayoritaria para efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPITAL VARIABLE

Cuando la sociedad anónima adopta la modalidad de capital variable, ésta debe ser reflejada en la denominación; las acciones de este tipo de sociedad serán siempre nominativas, se indicará el capital mínimo, se fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deben hacerse las emisiones de acciones, puesto que será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los propios socios o por admisión de nuevos socios de disminución por retiro total o parcial de aportaciones. Como limitación se establece que el derecho de separación de los socios no puede ejercitarse si su consecuencia sería reducir a menos del mínimo el capital social.

Es conveniente tomar en consideración que si en una sociedad anónima de capital variable que tenga una participación estatal minoritaria, ésta se refleja en el mínimo del capital

social pero no dentro de la composición del capital variable el 25 por ciento que inicialmente hubiese aportado el Estado, un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria, podría disminuirse durante el ejercicio de la sociedad, lo que haría inaplicable para esa sociedad específica las regulaciones que para las empresas de participación estatal minoritaria establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Independientemente de que al término de cada uno de los puntos tratados se expresan algunas sugerencias relacionadas con las empresas de participación estatal minoritaria, a continuación se señalan diversas recomendaciones que pretenden otorgar racionalidad en la adquisición, manejo y venta de dicha participación, atendiendo a que la misma no permite al Estado conducir la política de dicha empresa o manejarla dentro de su conveniencia, por lo que se estima pertinente formular las siguientes propuestas:

PRIMERA. La facultad para determinar agrupamientos de entidades por sectores definidos es indelegable del Presidente de la República y a efecto de su estudio y depuración, encomendó a una de las unidades adscritas directamente a su servicio —la Coordinación General de Estudios Administrativos— el apoyo técnico y la asesoría en esta materia. Así, es conveniente que la Coordinación General de Estudios Administrativos inicie un estudio global sobre las empresas de participación estatal dirigiéndose a los Notarios de la República, a los Archivos Generales de Notarías de cada Entidad Federativa, a los Registros Públicos de Comercio estatales y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando que investiguen en sus archivos y le comuniquen

cuáles escrituras, inscripciones o permisos de sociedades tienen registrados en los que aparezcan como socios uno o varios de los integrantes de la administración pública federal, a cuyo efecto se acompañará el listado correspondiente a la administración pública paraestatal.

SEGUNDA. En tanto se recibe la información solicitada, la Coordinación podría:

a) Proponer las reglas para determinar si debe contarse la participación de una empresa estatal minoritaria en otra de las mismas características y cómo va a realizarse; esto es, si el porcentaje en el que participa debe contarse, para efectos de la participación, en su totalidad, o sólo en la medida en que el Estado participa dentro de la empresa aportante, supuestos no establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Determinar igualmente si la empresa de participación estatal mayoritaria que participa en otra empresa y tiene como uno de sus objetivos la promoción de empresas (NAFINSA, BANCA SOMEX) debe entenderse que su participación no tendría implicaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que la aportación se efectúa con recursos propios de dichas instituciones, en cuyo caso las reglas de vigilancia de la participación deberían ser diferentes.

c) Proponer las normas de vigilancia cuando la participación estatal sea menor del 25 por ciento, caso que la actual legislación no contempla.

TERCERA. Recabada toda la información posible sobre sociedades anónimas en las que

puediera ser socia la administración pública federal, determinar las empresas en donde se participa de manera minoritaria y estudiar el objetivo de las mismas, cruzarlo con la información que se deduce del Plan Global de Desarrollo en donde se han determinado las prioridades de la presente administración, de manera tal que la participación estatal en las empresas minoritarias cuyo objetivo concuerde con las prioridades dentro del Plan, sea aumentada en su oportunidad por los conductos debidos, a efecto de que se participe directamente en el manejo de la empresa para que su actividad sea congruente con los objetivos mencionados.

CUARTA. Establecer los criterios para determinar cuándo es necesario estimular una acción en el inicio de la misma, participando minoritariamente el Estado en la empresa que va a desarrollar y que en su oportunidad se elimine tal participación mediante los procedimientos adecuados, pues parece conveniente estimular el arranque, pero no conceder subsidios anuales sobre los que sólo se tiene la obligación de vigilar su ejercicio, sin posibilidad de conducción en la marcha de la empresa. ♦

BIBLIOGRAFIA

Carrillo Castro, Alejandro. *La Empresa Pública en México*. INAP. México, 1976.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Empresas Públicas*. Presidencia de la República. México, 1978.

Gaxiola, Francisco Javier. "Notas sobre la Empresa Pública". *Estudio de Derecho Público*

Contemporáneo —Homenaje a Gabino Fraga— Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Mantilla Molina, Roberto L. "Sociedades de Estado". *Estudios de Derecho Público Contemporáneo* —Homenaje a Gabino Fraga— Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*. Ed. Porrúa, México, 1970.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Tratado de Sociedades Mercantiles*. Ed. Porrúa. México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1969.

Buñgoa, Ignacio L. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1978.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal*. Presidencia de la República. México, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Ancalo, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Ed. Heliasta Buenos Aires, Argentina, 1974.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratos de la Administración Pública Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Obras Públicas.

Ley de Información, Estadística y Geográfica.

Leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Dic. 1947, Enero 1966 y Dic. 1970).

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto

de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control de vigilancia del Ejecutivo Federal.