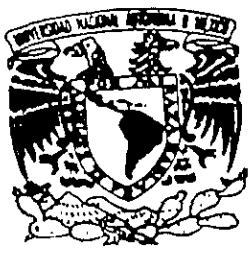


401  
203



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN EL MANEJO DE ENTIDADES  
PARAESTATALES COMO UNIDADES DE NEGOCIOS  
(CASO DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA  
CIVIL, DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DAVID PÉREZ GALLARDO TENORIO

ASESOR

LIC. FELIPE OROZCO MOLINA

MEXICO, D F

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

0273819  
1999



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

México, D.F., a 3 de noviembre de 1999

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Presente

El pasante de esta Facultad PÉREZ GALLARDO TENORIO DAVID con número de cuenta 7332150-7, ha elaborado la tesis denominada "PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN EL MANEJO DE ENTIDADES PARAESTATALES COMO UNIDADES DE NEGOCIOS (CASO DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL, DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD", bajo la asesoría del Lic. Felipe Orozco Molina, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que dicha tesis está en aptitud de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.


Ruego a Usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98 de la Secretaría General:

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".*

Reitero a Usted las seguridades de mi consideración y respeto.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU  
El Director del Seminario



PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
Licenciado en Derecho

c.c.p.- Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

Mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser el pilar en el que se sustenta la cultura y la prosperidad de nuestra nación.

Gracias a la Facultad de Derecho, por haberme dado la oportunidad de superarme y desarrollarme.

A mi esposa Rebeca y a mis hijos Rebeca y David, por el apoyo que me dieron durante la realización del presente trabajo, así como durante el curso de toda la carrera.

A la Comisión Federal de Electricidad, por darme la oportunidad de trabajar con personas de las que mucho aprendí y las que siempre me apoyaron, como son:

Roberto Estrada Rodríguez

José Antonio Maza Álvarez

Gustavo Díaz Velarde Seres

Gustavo Arvízu Lara

Moisés Dávila Serrano

Salvador Orozco Camacho

José Gómez Frausto

Octavio Ortega Moreno

Próspero A. Ortega Moreno

Héctor Ramírez Rivera

Luis M. Miranda Sánchez

Héctor Barcena Brambila

Adrián Moncayo Pérez

Arturo García Zepeda

Entre otros no menos importantes para mí, pero que el espacio ya no me permite mencionar.

**PROBLEMÁTICA JURÍDICA EN EL MANEJO DE ENTIDADES  
PARAESTATALES COMO UNIDADES DE NEGOCIOS  
(CASO DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL,  
DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD)**

**INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>I ENTIDADES PARAESTATALES</b>	
1.- CONCEPTO	6
2.- FUNCIONES	9
3.- CARACTERÍSTICAS	12
4.- MARCO JURÍDICO	18
<b>II EMPRESA PRIVADA</b>	
1.- CONCEPTO	30
2.- FUNCIONES	33
3.- CARACTERÍSTICAS	37
4.- MARCO JURÍDICO	43

### **III ANTECEDENTES Y ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

<b>1.- EVOLUCION DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD</b>	<b>50</b>
<b>2.- CRECIMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO</b>	<b>51</b>
<b>3.- ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS.</b>	<b>54</b>
<b>4.- VISIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO.</b>	<b>56</b>
<b>4.1.- MARCO GENERAL MACROECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO.</b>	<b>56</b>
<b>4.2.- EFECTOS DEL AVANCE TECNOLÓGICO EN LOS CONSUMOS DE ELECTRICIDAD.</b>	<b>67</b>
<b>5.- SITUACION ACTUAL DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL</b>	<b>73</b>

### **IV LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL COMO UNIDAD ESTRATÉGICA DE NEGOCIOS**

<b>1.- GÉNESIS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS</b>	<b>75</b>
<b>2. CONCEPTO DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.</b>	<b>76</b>



<b>3.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO</b>	<b>79</b>
<b>4.- OBJETIVOS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.</b>	<b>81</b>
<b>5.- CRITERIOS DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.</b>	<b>82</b>

## **V PROBLEMÁTICA JURÍDICA**

<b>1.- OBJETIVOS</b>	<b>84</b>
<b>2.- OPERACIÓN</b>	<b>89</b>
<b>3.- RESULTADOS</b>	<b>91</b>
<b>4.- EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>94</b>

## **CONCLUSIONES**

<b>a) ENTORNO ACTUAL</b>	<b>101</b>
<b>b) NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>108</b>

## INTRODUCCIÓN

La globalización o internacionalización del proceso económico, ha traído consigo un sinnúmero de problemas a resolver por los estudiosos del Derecho, como serían los de resolución de controversias en la aplicación de Tratados de Libre Comercio; los de participación de extranjeros en Sociedades Mercantiles nacionales, los de Patentes y Derechos de Autor en el extranjero y viceversa, los de Legislación sobre el Régimen Bancario, ante los grandes flujos de capital, etc campos, todos, en los cuales se ha reaccionado de manera más o menos rápida, pero que sin lugar a dudas se están atendiendo casi inmediatamente. No obstante, la globalización trajo consigo un fenómeno para el que la mayoría de las empresas no estaba preparada, “la competencia”, palabra que en su concepto ( nada tiene que ver con su concepto jurídico) lleva contenida la esencia de la problemática y que conforme al diccionario expresa... .”Disputa o rivalidad entre dos o más sujetos sobre alguna cosa competencia entre comerciantes.”

Como ya se mencionó, las empresas mexicanas no estaban preparadas para competir con sus iguales comerciales, provocando de inmediato el cierre de algunas de ellas, adelgazamiento de sus grupos de trabajo, recortes a sus presupuestos de gastos fijos y variables, baja de activos fijos, etc generando desempleo, constreñimiento de la economía nacional y gran cantidad de problemas sociales

La empresa pública no fue la excepción y ante los acuerdos internacionales tuvo que reducir el tamaño de su estructura, vendiendo algunas de sus empresas y en otros casos disminuyendo los presupuestos de inversión y de operación, o bien en algunas paraestatales se llegó al cierre parcial, liquidando parte de la plantilla de su personal

Con lo anterior llegamos finalmente al tema que nos preocupa, algunas Entidades Paraestatales en su afán de ser autosuficientes o bien impulsados por el interés de permanecer, se reorganizaron de tal manera, que a su interior crearon lo que se conoce como Unidades Estratégicas de Negocios, respondiendo así a la creciente amenaza de la

liquidación de sus áreas. Esta reacción conlleva un sinnúmero de dificultades, como son: La falta de coincidencia entre los fines para los que es creada una paraestatal y los fines de una empresa privada; La reglamentación a la que está sujeta una paraestatal le impide reaccionar de manera expedita a las exigencias de sus clientes, perdiendo en oportunidad. En el aspecto laboral, los trabajadores que se contratan con una empresa pública crean derechos en la misma y no en la unidad de negocios que corresponde. Dudas acerca de la legalidad de los que comprometen a las paraestatales, con obligaciones que nada tienen que ver con el objetivo social para el que fueron creadas; y desde luego, muchas más interrogantes que iremos encontrando a lo largo del presente trabajo.

Sin lugar a dudas, la conversión de que hablamos, sin el debido soporte legislativo que sustente su quehacer, pone en riesgo a los servidores públicos que en ella intervienen, ya que en su afán de ser autosuficientes, actúan en medio de un mar plagado de responsabilidades, aún cuando su buena fe los distingue.

Como se podrá observar, aún no se ha propuesto la solución al problema planteado, por lo que deben ser los estudiosos del Derecho, quienes propongan a las instancias correspondientes, la solución a la ambigüedad manifiesta.

Por lo tanto, en esta tesis pretendo mostrar la necesidad de la creación de un nuevo marco jurídico, que prevea las situaciones planteadas y garantice tanto la operación eficiente de estas áreas, como la seguridad de los servidores públicos encargados de tan difícil comisión.

# CAPÍTULO I

## ENTIDADES PARAESTATALES

### CONCEPTO

La centralización como forma de administración trae consigo un sinnúmero de dificultades en el desarrollo de sus actividades. Esto es debido a que su organización “agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo. Esta organización se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico”<sup>1</sup>.

Aún cuando la centralización nos lleva a la unidad de acción, los problemas que presenta en ciertas ocasiones no permiten obrar de manera ágil y oportuna, por lo que se dio origen a “la desconcentración administrativa, que ha sido considerada por Sayagués Laso como la primera etapa de la descentralización”<sup>2</sup>

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica<sup>3</sup> y funcional<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de derecho administrativo, Limusa, Noriega editores 1996 P.88

<sup>2</sup> Cita de Rafael I. Martínez Morales; Derecho Administrativo; Harla; 1994, p. 109

<sup>3</sup> De acuerdo con lo señalado por Miguel Acosta Romero en su Compendio de Derecho Administrativo, a los organismos desconcentrados se les otorga cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa otorgarles ciertas facultades de decisión, aunque muy limitadas. Invariablemente, éstos organismos desconcentrados dependen de un órgano central, por lo que sus decisiones deben ser aprobadas previamente, limitando, precisamente, el alcance de su autonomía

<sup>4</sup> Rafael I. Martínez Morales; Derecho administrativo, Harla; 1994 P. 108

La desconcentración de funciones permite en un principio, que un órgano determinado obre con cierta independencia operacional técnica principalmente y con ello, alcanzar con mayor facilidad los objetivos trazados, aunque hay que mencionar que no cuentan con patrimonio propio ni con personalidad jurídica, características con las que si cuentan los organismos descentralizados

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, fundamenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>6</sup>, que en su Título Segundo, Capítulo I, artículo 17, establece el sustento jurídico que permite a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados. El hecho de que al inicio de dicho artículo 17 se haga la mención...”Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia,” nos indica que nuestra legislación reconoce las dificultades de operación de la administración centralizada, creando en ésta Ley la posibilidad de “auxiliarla” con la creación de éstos órganos desconcentrados

Ahora bien, como ya se señaló, la desconcentración es considerada la primera etapa de la descentralización administrativa, pero tiene limitaciones que aunque le permiten mayores libertades en su actuar, no le permiten una total autonomía del órgano central, teniendo como características dichos organismos desconcentrados.

- 1.- Los de formar parte de la administración centralizada<sup>7</sup>
- 2.- Se crean por disposición del ejecutivo.
- 3 - No tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio
- 4.- Se crean con cierta libertad técnica y administrativa

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. 1997; p 82

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, 1996, p 12.

<sup>7</sup> Conforme a lo señalado por Rafael I. Martínez Morales en su libro de Derecho Administrativo, primer curso, “El poder ejecutivo federal en México se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República, los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando, configuran la

Antes de continuar con la exposición de las características de las entidades paraestatales, es conveniente señalar, tal y como lo comenta **Rafael I. Martínez Morales**, que el término descentralización se confunde con el de la desconcentración, ya que quieren decir dos cosas bien diferentes, aunque algunas personas los manejen indistintamente. “ La descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente, en tanto que la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada<sup>8</sup>”.

Ya se mencionó que la necesidad de agilizar las actividades de la administración pública hicieron necesaria la creación de órganos desconcentrados, también esta misma necesidad, pero enfocada para actividades que por razones específicas no deba realizar la administración centralizada, dejó de manifiesto que se requería otra forma de organización administrativa, dando origen a la descentralización que en sí es **la creación de organismos con personalidad jurídica, patrimonio propio, creado para la realización de actividades específicas que por razones de agilidad se deban llevar a cabo fuera del ámbito central o que son prioritarias para el estado.**

“La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban *establecimiento público descentralizado* y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia<sup>9</sup>”

---

administración centralizada de la Federación, ésta tendrá a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal ”

<sup>8</sup>Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo; Limusa, 1996, p 94

<sup>9</sup>Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa 1996; p 207.

El artículo 90 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup> pone de manifiesto que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, indicando con esto que todos los organismos descentralizados serán considerados como Administración Paraestatal, al igual que todos aquellos entes que sean creados en forma paralela a la administración central y que conforme al artículo I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>11</sup> sólo pueden ser:

“ 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 “

**De todo lo anterior se desprende, que las entidades paraestatales son: organismos derivados de una forma de organización de la Administración Pública llamada descentralización, creados por una ley, con personalidad jurídica independiente de la del estado, patrimonio propio, funciones específicas y de interés público, y que aún cuando no están sujetos a la jerarquía del sector central, sí son controladas por el poder Ejecutivo.**

## **FUNCIONES**

En éste punto se hará un alto para comentar detalladamente lo que debemos entender por *funciones*, ya que en el Derecho Administrativo ésta palabra tiene una connotación especial

Conforme a lo expresado por Gabino Fraga,<sup>12</sup> el concepto de funciones está íntimamente ligado con el de atribuciones; sin embargo, con mucha claridad indica que las atribuciones comprenden el contenido de la actividad del Estado, y las funciones se refieren a la forma de la actividad del Estado

---

<sup>10</sup> Secretaría de Gobernación: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1997. P. 82

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Porrúa, 1996. Artículo 1°

“Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución”<sup>13</sup>

Rafael I. Martínez Morales abunda sobre éste tema y define a las funciones del Estado de la siguiente manera.

“Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional). De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines”<sup>14</sup>

Ahora bien, al referirnos a las funciones nos estamos refiriendo a su significado más común, esto es, de acuerdo con lo establecido en el diccionario Larousse, función significa “Desempeño de un cargo: entrar en funciones // Cargo y obligación impuestas por éste cargo: cumplir uno sus funciones // Papel, desempeñar una función. . .”<sup>15</sup>

Por lo anterior, al referirnos a funciones nos estaremos refiriendo a la actividad que se realiza en el contexto en que se esté aplicando la palabra.

Una de dichas funciones es precisamente, sacar de la centralización las funciones específicas y/o actividades que se consideren se deban efectuar con mayor agilidad o sin estar sometidas a la rigurosa jerarquía que caracteriza a los órganos centralizados

---

<sup>12</sup> Gabino Fraga; Derecho Administrativo; Porrúa, 1998, p. 26.

<sup>13</sup> Idem anterior

<sup>14</sup> Rafael I Martínez Morales; Derecho Administrativo, primer curso; Harla, 1994; p. 195.

<sup>15</sup> Ramón García-Pelayo y Gross; Diccionario manual ilustrado Larousse; 1989, p. 365



Estas funciones específicas o actividades deben reunir ciertas condiciones

De acuerdo con Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, deben concretarse a la “ Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social “. <sup>16</sup>

Miguel Acosta Romero nos dice que el objeto de los organismos descentralizados es muy variable, estando supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta *en el momento de su creación*, pudiendo consistir en,

- “a) La realización de actividades que corresponden al Estado,
  
- b) La prestación de servicios públicos;
  
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado,
  
- d) La prestación de servicios administrativos,
  
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales;
  
- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Humberto Delgadillo Gutiérrez; Elementos de Derecho Administrativo, Limusa Noriega editores; 1996, P.95

<sup>17</sup> Miguel Acosta Romero; Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, 1996, p. 219.

El mismo Miguel Acosta Romero, nos dice también que las actividades ya señaladas en los incisos anteriores tienen la finalidad de procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

Rafael I. Martínez Morales dice que “el objeto de los descentralizados es efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso”<sup>18</sup>.

De acuerdo con este mismo autor, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

## **CARACTERÍSTICAS**

Existen algunos elementos que son uniformes en los organismos descentralizados y con los cuales coinciden Miguel Acosta Romero, Rafael I. Martínez Morales y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, por lo que podemos decir válidamente, ante la coincidencia generalizada, que las características que los identifican son

- a) Se crean por disposición expresa del Poder Ejecutivo ó del Poder Legislativo, a través de una ley o decreto,
- b) Tienen personalidad jurídica propia e independiente del Estado,
- c) Tienen patrimonio propio,

---

<sup>18</sup> Rafael I. Martínez Morales; Derecho Administrativo, primer curso. Harla. 1994, p.131

- d) Tienen régimen jurídico propio,
- e) Cuentan con una estructura administrativa propia,
- f) Están formadas con autonomía de la administración central, pero sí están sujetas al control del Ejecutivo;
- g) Tienen funciones específicas, de interés público;
- h) Cuentan con una denominación.

A continuación se describirá brevemente cada una de estas características:

a) Se crean por disposición expresa del Poder Ejecutivo Federal ó del Poder Legislativo, a través de una ley o decreto. Al respecto, es importante señalar lo que nos dice Miguel Acosta Romero, en cuanto a la constitucionalidad de la creación de organismos descentralizados, vía decreto, por parte del Ejecutivo Federal, ya que no encuentra en ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, aunque en el pasado así se haya hecho.

Rafael I Martínez Morales señala que “es opinión generalizada que los organismos descentralizados deben ser creados por ley del Congreso y no por decreto presidencial como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así, los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley del Congreso de la Unión, serán reputados anticonstitucionales (Andrés Serra Rojas)”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo; Tomo I; Porrúa. 1983

No obstante lo anterior, en el artículo 45 de la Ley Organica de la Administracion Pública Federal, se dice. " Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten

b) Tienen personalidad jurídica propia e independiente del Estado. Para que cualquier organismo descentralizado tenga la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, y por lo tanto, poder actuar con cierta independencia, es necesario que tenga personalidad jurídica propia, la cual se les otorga a través del instrumento que les da origen

c) Tienen patrimonio propio El tener patrimonio propio es una consecuencia de tener personalidad jurídica propia, por lo que tienen un conjunto de bienes, derechos y obligaciones pudiéndolos administrar, adquirir en adición a los que tienen o enajenar, siempre de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto establezcan los órganos centrales.

Al respecto, es importante señalar que los organismos centralizados han reglamentado exhaustivamente, tanto la adquisición como la enajenación de bienes, por lo que aún tratándose de los bienes sujetos a un régimen de Derecho privado, en el sentido señalado, las instituciones descentralizadas no pueden disponer de ellos libremente

d) Tienen régimen jurídico propio. Generalmente, en la ley o decreto que da origen a los organismos descentralizados, se describe el régimen jurídico al que estarán sujetos, en el cual se expresa, entre otros, su personalidad, su objeto, su patrimonio, sus órganos de gobierno

Además de estar sujetos a las disposiciones que les dieron origen, los organismos descentralizados a leyes que les son comunes, como.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, y otras que en el apartado correspondiente al Marco Jurídico, describiré

Quizá lo más importante para el tema que tratamos, sea señalar que desde el origen, las actividades y objeto ( razón de ser) de los organismos descentralizados, están perfectamente definidas por ley ( se considera, conforme a lo expresado por Miguel Acosta Romero, al decreto del Ejecutivo como una ley, ya que crea una situación jurídica general).

e) Cuentan con una estructura administrativa propia. El objeto y las actividades principales de los organismos descentralizados, da la pauta para la organización de su estructura interna, por lo que varía de un organismo a otro. Por regla general, dicha estructura se plantea desde su creación, pero también durante el desarrollo de sus funciones y en atención a sus alcances, la estructura administrativa puede variar ( de conformidad con sus órganos de administración).

El tamaño de la estructura administrativa dependerá de los recursos que de acuerdo a su objeto principal se les haya asignado

f) Están formados con autonomía de la administración central, pero sí están sujetas al control del Ejecutivo. Ya mencionamos que, precisamente la descentralización es motivada por la rigidez que caracteriza a la administración central, por lo que en teoría, dicha administración central debería abstenerse de intervenir en los organismos descentralizados; sin embargo, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( LOAPF), en su Título tercero, establece que las entidades paraestatales se agruparán por sectores definidos, con base en su objeto, en la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

De igual forma, la LOAPF dispone que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, se llevarán a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, "sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector"

"Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como una de sus rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones"<sup>20</sup>

Antes de continuar, es necesario abrir un paréntesis para comentar brevemente algunos aspectos relacionados con los sistemas de vigilancia y control al que están sujetos los organismos descentralizados

"De acuerdo con su etimología, la palabra *contrôle* (francés antiguo) es un "registro que se lleva por duplicado". En realidad, la idea de control es la de la "confrontación y búsqueda de conformidad" entre dos elementos. Así, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos."<sup>21</sup>

"Por su parte Alain Serge Mescheriakoff, en un notable trabajo hace notar que el verbo controlar es susceptible de seis acepciones distintas: dominar, ejercer una influencia, dirigir, limitar, vigilar, verificar, colacionar

---

<sup>20</sup> Miguel Acosta Romero; Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa; 1996; p. 221

<sup>21</sup> José Luis Vázquez Alfaro, El Control de la Administración Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p. 11.

Otros autores subrayan el objetivo del control de modo tal que lo definen como " el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar". De este modo, podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno."<sup>22</sup>

g) Tienen funciones específicas, de interés público. Desde el principio de éste trabajo, se hizo mención a que fue necesario establecer una nueva forma de organización administrativa, debido a que existían objetivos o actividades que el Estado requería que se hicieran con prontitud y de manera tal, que aseguraran el alcanzar las metas planteadas, dejando claro que al interesarle al Estado dichas actividades éstas debían reunir ciertas condiciones especiales, a saber:

- 1.- Debían ser de interés público, esto es, satisfacer a la colectividad
- 2.- Tratarse de actividades estratégicas para el Estado, y
- 3.- Ser actividades que corresponde su ejecución al Estado

Desde la formación del organismo descentralizado deben quedar bien claros los objetivos que persigue dicho ente, así como las actividades principales que coadyuvarán para su consecución.

h) Cuentan con una denominación. Generalmente, la denominación de un órgano descentralizado está dada desde el momento de su creación, aludiendo básicamente a su actividad fundamental y diferenciándolos de todos los demás organismos.

---

<sup>22</sup> Idem anterior

Como un ejemplo de la denominación tenemos a.

- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos
- Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Ferrocarriles Nacionales de México, etc.

## **MARCO JURÍDICO**

En este apartado se hace referencia a los preceptos jurídicos que dan forma y consistencia a los organismos descentralizados que se han examinado y que son los que dan validez a la actuación de dichos entes administrativos.

**La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>23</sup>, en su artículo 90, señala:

“ 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 “<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación, 1997



**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)**<sup>24</sup>, en su artículo 1o., Párrafo tercero 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 fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”<sup>25</sup> En su artículo 9o. prescribe que “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.”<sup>27</sup>

Conforme a las modificaciones que en 1994 se le hicieron a la LOAPF<sup>28</sup>, en su artículo 37 queda manifiesta la facultad que se le otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para vigilar el cumplimiento, por parte también de las entidades paraestatales, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. De igual forma se señala la facultad de la SECODAM para organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. 1997. p. 82

<sup>25</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Modificada por últimas veces por decretos publicados en los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, por la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993, y por decretos publicados el 28 de diciembre de 1994 y el 19 de diciembre de 1995

<sup>26</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Porrúa. 1996; p. 9

<sup>27</sup> Idem anterior, p. 10

<sup>28</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, Editorial Sista: p. 12-14

En el mismo artículo 37 de la LOAPF se señalan diversas disposiciones sobre materia de control de las entidades paraestatales entre otras

La misma LOAPF, en su Título Tercero, Capítulo Único, se refiere a la Administración Pública Paraestatal, definiendo en su artículo 45 lo que se debe entender por organismos descentralizados, indicando precisamente que.

“ Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten “<sup>29</sup>

Los artículos 46 y 47 de la LOAPF hacen una descripción de las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o. fracción III de la misma LOAPF

La LOAPF en su artículo 48 señala que para efectos de que el Ejecutivo Federal intervenga “en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, conforme al objeto que tengan”<sup>30</sup>, en las Secretarías y Departamentos Administrativos, indicando también en su artículo 49, que la intervención a que se refiere, se efectuará a través de la dependencia que corresponda, conforme al agrupamiento que el propio Ejecutivo haya realizado. En el mismo artículo 49 menciona que corresponde a las coordinadoras de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en sus órganos de gobierno.

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, 1996, p. 59

<sup>30</sup> Idem, p. 60

El artículo 50 de la LOAPF prescribe:

“ Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector”.<sup>31</sup>

Con respecto a lo señalado en el último párrafo, nuestra Carta Magna en su artículo 26, segundo párrafo, precisa que...” Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal “...”.<sup>32</sup>

Antes de continuar, se hará referencia a un hecho sumamente importante en la evolución de las entidades paraestatales, como lo fue la expedición, en el año de 1947 de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con la cual (conforme a la exposición de motivos que en 1986 el Ejecutivo Federal enviara al Congreso de la Unión, sometiendo a consideración la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), se dio el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal. “ La ley para el control tuvo otras dos versiones, en 1965 y en 1970. La primera, confirmó las funciones de coordinación y control, por medio de tres Secretarías (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Patrimonio Nacional): La segunda, consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación estatal minoritaria e inclusive a los de fideicomisos públicos

---

<sup>31</sup> Idem anterior, p. 61

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación, 1997, p. 26.

En esta última ley se adoptaron posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control y se confirió a la Secretaría del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación de actividades<sup>33</sup>.

El 14 de mayo de 1986, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales la cual sigue vigente a la fecha, aún cuando se ha reformado hasta ahora en 1992<sup>34</sup>

### **La Ley Federal de Entidades Paraestatales ( LFEP)<sup>35</sup>.**

Como ya se mencionó, esta Ley vino a sustituir a la anterior Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, teniendo por objeto principalmente el otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal. En este mismo contexto, otorgar a dicho órgano para normar a las entidades dentro de la sustantividad del marco legislativo existente, evitando la indiscriminada utilización de normas muy generales no aplicables a este tipo de entes.

Con esta ley se trató de armonizar los intereses de las entidades paraestatales, su autonomía, con el ejercicio de los controles del Estado.

El artículo 1 de la LFEP señala que tiene por objeto "... regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

---

<sup>33</sup> Exposición de motivos que el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, con respecto de la iniciativa de Ley Federal de la Entidades Paraestatales.

<sup>34</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública federal; Ley federal de Entidades Paraestatales: Porrúa: 1996, p. 65

<sup>35</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986. Modificada por decreto publicado el 24 de julio de 1992

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetaran, 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 correspondiera”.<sup>36</sup>

Con relación a lo señalado, se puede hacer el siguiente comentario: Las actividades de las paraestatales estaban ya sujetas a una serie de regulaciones que le imponían la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Deuda Pública; la Ley de Bienes Nacionales; La Ley de Planeación; La Ley de Información, Geografía y Estadística, la Ley de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; la Ley de Obras Públicas, la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles; así como sus reglamentos y otras reglas contenidas en acuerdos, decretos, manuales e instructivos, sin embargo, aún con toda la reglamentación señalada, la autonomía de gestión, característica de todo organismo descentralizado, preocupaba al sector central, ya que todos los dispositivos señalados, mismos que desde luego afectaban las funciones de las paraestatales, no fueron suficientes para pensar que había suficientes controles que rigieran sus actividades, motivando precisamente la LFEP en la necesidad de un “correcto ejercicio de la autonomía de gestión y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal”. Esta motivación, deja ver muy claro, que la intención es disminuirle autonomía a las entidades paraestatales, característica que es la razón fundamental de su creación, ya que no debemos olvidar que es precisamente éste factor el que se les otorga a dichos organismos, con el propósito de que puedan llevar a cabo, con éxito, sus objetivos, sin estar sujetos a la rigidez a la que están obligados los órganos del sector central.

Toda vez que ésta ley, en su totalidad, aplica a todas las entidades paraestatales, me limitaré a señalar por capítulos los preceptos relevantes:

---

<sup>36</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales: Porrúa, 1996, p. 65.

El **capítulo primero** contiene trece preceptos, que a manera de disposiciones generales determinan el objetivo de la Ley, las áreas estratégicas; las funciones de los coordinadores de sector; la integración de los Organos de Gobierno y de los Comités Técnicos de las entidades paraestatales; La información que deben proporcionar las entidades paraestatales, La autonomía de gestión; la publicación de la relación de entidades paraestatales; así como las sanciones a las infracciones a la Ley

En el **capítulo segundo**, la sección A se refiere a la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados. La sección B se dedica al registro público de organismos descentralizados y su cancelación.

El **capítulo tercero** se dedica a las empresas de participación estatal mayoritaria, señalando la forma en que se debe conducir su organización, administración, vigilancia, enajenación, disolución o liquidación. De igual manera señala las facultades de los servidores públicos que ejerzan la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria

Sobre los fideicomisos públicos trata el **capítulo cuarto**, indicando en su artículo 40, cuales de los establecidos por la Administración Pública Federal se considerarán entidades paraestatales.

En el **capítulo quinto**, regula la operación y desarrollo de las entidades paraestatales, cuyos objetivos se deberán ajustar a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector.

En su artículo 47 señala la sujeción, por parte de las entidades paraestatales y en lo referente a su desarrollo y operación, al Plan Nacional de Desarrollo, a la Ley de Planeación, a los programas sectoriales que deriven del mismo Plan, y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizadas

El artículo 50 prescribe que los presupuestos de las entidades paraestatales se formularán a partir de sus programas anuales, debiendo contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

En éste mismo capítulo quinto, señala los lineamientos a seguir para la formulación y ejercicio de los presupuestos, la autorización de sus programas financieros y la forma en que deben manejar los recursos propios, los subsidios y las transferencias.

El **capítulo sexto** se refiere al control y evaluación. Trata principalmente sobre la integración de los órganos de vigilancia de los organismos descentralizados, los lineamientos a los que se ajustará el control al interior de dichos organismos y las facultades que tienen, tanto la Coordinadora de Sector como la Secretaría de Desarrollo Administrativo, para realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales

En este mismo capítulo se hace referencia a las inversiones de la Administración Pública Federal y a la realización de la enajenación de títulos

### **Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.<sup>37</sup>**

En su artículo 1, éste reglamento señala que tiene por objeto fundamental "...reglamentar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales"

De igual forma, en el mismo artículo 1 dispone que lo que no prevé la LFEP y su reglamento, se estará a lo dispuesto en otras disposiciones según la materia que corresponda

## **Ley de Planeación.**

Tal y como se apuntó oportunamente, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, y es precisamente la Ley de Planeación (LP) la que establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal

Conforme al artículo 9o. de la LP, “ las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública *paraestatal* A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley ”.

En su artículo 12 nos indica que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

En el artículo 17 se señalan las principales funciones genéricas que la LP identifica como las que deben realizar las entidades paraestatales.

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1990 Modificado por decreto publicado el 7 de abril de 1995.



En su capítulo cuarto, artículo 24, se manifiesta que los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se deben sujetar a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el plan sectorial correspondiente. También nos dice que las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se deben ajustar a la ley que regule su organización y funcionamiento.

### **Ley General de Deuda Pública ( LGDP).<sup>38</sup>**

Conforme al artículo 1o ésta ley aplica a las siguientes entidades: El Ejecutivo Federal y sus dependencias; El Departamento del Distrito Federal; Los organismos descentralizados; Las empresas de participación estatal mayoritaria y Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en segundo, tercero cuarto y quinto lugares.

Ésta ley, tiene como propósito fundamental normar el proceso de endeudamiento público, otorgando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades suficientes para: Emitir valores y contratar empréstitos, Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos; Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros; Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan; y

---

<sup>38</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Reformada por decreto publicado el 21 de diciembre de 1995.

vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

## **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF)<sup>39</sup>, y su Reglamento.<sup>40</sup>**

Esta ley norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforme al artículo 2o de la LPCGPF, las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, realizan los organismos descentralizados, están sujetas a lo dispuesto por esta ley.

Es muy importante señalar, que en lo que se refiere a los presupuestos de egresos, el artículo 15 de la LPCGPF señala que dicho presupuesto será el que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para ejercer durante el año siguiente a su aprobación. El decreto aprobatorio del presupuesto será vigente durante el año de su ejercicio.

## **Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).<sup>41</sup>**

Corresponde a ésta ley la clasificación de los bienes de que se compone el patrimonio nacional, dividiéndose en bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación, precisando en sus artículos 2o y 3o, dicha clasificación.

---

<sup>39</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976 Modificada por últimas veces por decretos publicados el 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995

<sup>40</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de noviembre de 1981

<sup>41</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982 Reformada por última vez por decreto publicado el 29 de julio de 1994.

La LGBN determina las normas a las que se sujetará la adquisición o enajenación de bienes inmuebles que la Federación pretenda realizar a través de operaciones de compraventa, donación, gravamen, afectación u otras por las que se adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación, todo esto, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

### **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP) y sus Reglamentos.<sup>42</sup>**

Independientemente de la relevancia de otras leyes que enmarquen legalmente la actuación de los organismos descentralizados, la LAOP junto con la LPCGPF, son las que impactan con mayor severidad en la operación de las entidades paraestatales

Esta ley es producto de la unión de dos ordenamientos anteriores a la misma y que recibían la denominación de Ley de Obras Públicas y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles

La LAOP, tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten, entre otros, los organismos descentralizados.

---

<sup>42</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993 Modificada por decreto publicado el día 5 de agosto de 1994.

## CAPÍTULO II

### EMPRESA PRIVADA

#### CONCEPTO

El origen de la empresa está muy ligado a la evolución del comercio, ya que las necesidades de intercambio de productos entre los hombres de una tribu y posteriormente entre tribus hicieron necesaria la actividad intermediaria, al principio como un imperativo para subsistir, después como un medio para hacerse de otros satisfactores y posteriormente con el afán de lucro, ya sea como distribuidores o como productores de bienes o servicios

En cuanto se fue sofisticando el proceso de intercambio haciendo difícil el trueque, apareció la moneda como medio más eficaz para agilizar las operaciones. Este proceso de monetización del intercambio, produjo de inmediato diferencias favorables a una u otra parte, resaltando las posibilidades que se tenían de obtener grandes beneficios al dedicarse a la producción de bienes y servicios, o a su tráfico vía intermediación

La oportunidad de mejoría de las condiciones económicas hicieron que el hombre, ya sea de manera solitaria o bien solidaria o mancomunadamente, profesionalizaran la actividad comercial, llamada de otra manera, empresa mercantil. Al respecto, nos comenta Mario Bauche Garciadiego, que Langle Rubio, en el libro denominado Temas de Derecho Mercantil nos dice que para Martín Lázaro empresa “es la organización de varios elementos dispersos, que son reunidos para destinarlos a una actividad determinada, si se dedica al comercio, ha de llevar el calificativo de mercantil”. Cita igualmente a Rocco, quien desde el punto de vista jurídico la ha definido como “el conjunto de cosas (bienes y servicios) reunidos y organizados para ejercer el comercio”

Antes de continuar relacionando al concepto de empresa con sus orígenes prístinos, nos asomaremos a diversos diccionarios, para tratar de enriquecer el presente capítulo

Del diccionario Larousse de 1993, tomamos la siguiente definición. Empresa Acción de emprender y cosa que se emprende.// Sociedad comercial o industrial// Lema o divisa// Mex. Esfuerzo grande realizado por alguien para conseguir algo.

Del Diccionario Jurídico Mexicano de 1987, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, tenemos la siguiente definición: Empresa I La palabra empresa, según el Diccionario de la Academia de la Lengua, procede del latín *inprehensa*, que quiere decir cogida o tomada, y da dos acepciones que se aplican al concepto jurídico: “Casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo.. negocios o proyectos de importancia” “Obra o designio llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas”

En cuanto a la primera acepción, el concepto jurídico de la empresa en efecto, se refiere a la “casa o fondo de comercio”; aspecto patrimonial que se relaciona con la expresión francesa *fond de commerce*, y que entre nosotros, siempre, según aquel Diccionario, quiere decir (fondo) el “caudal o conjunto de bienes de una persona o comunidad” que se establece para realizar negocios, es decir, la actividad del fundador (empresario o titular de la empresa) que se desenvuelve con una cierta finalidad (producir para el mercado), que es a lo que se refiere la otra acepción del Diccionario una obra o un designio del dueño de la empresa.<sup>43</sup>

Jorge Barrera Graf continúa diciendo, que él propuso la siguiente definición de empresa, tomada de la doctrina italiana: la actividad del empresario consiste en la organización de diversos factores de la producción, con el fin de producir bienes y servicios para el mercado. Se trata, dice, de un concepto económico que el derecho acoge a falta de instituciones y de elementos jurídicos que pueda utilizar para explicar la figura,

---

<sup>43</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Jorge Barrera Graf, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa ;1987 ;p 1262.

por otra parte, en tal definición se involucran factores distintos, los que sí tienen contenido jurídico propio, y que el derecho regula y valora en forma diversa. A saber, una conducta humana - la actividad del empresario - que significa la realización de varios actos de carácter mercantil (actos de comercio), que lleva a cabo una persona a quien el Código de Comercio califica, por ello, de comerciante; una finalidad de dicha persona que consiste en la producción de bienes o servicios para el mercado, la que a su vez, el derecho mercantil toma en cuenta para considerar a los actos y a la figura misma de la negociación, como comercial, es decir, empresa mercantil lucrativa, y no de beneficencia, o con fines sociales o culturales meramente; y, en fin, que la actividad consista en organizar ciertos factores productivos (en constituir y explotar un patrimonio).

Ahora bien, continuando con nuestra exploración sobre los orígenes y concepto de la empresa, nos encontramos con que Bauche Garciadiego nos dice que Giuseppe Ferri, al analizar el Código de Comercio italiano, observa que conforme al artículo 2082 de dicho Código en que se define al empresario como aquel que “ejercita profesionalmente una actividad económica organizada con finalidad de producción o de intercambio de bienes o de servicios”, por lo tanto y derivada de ésta definición, Ferri concluye que la empresa es una actividad económica y por consecuencia, el ejercicio de actividad no económica, aunque se realice profesionalmente y a través de una organización, no constituye una empresa.

Del análisis realizado por Bauche Garciadiego a los conceptos de Ferri, concluye que “siendo la empresa una actividad de organización ejercitada profesionalmente, surge implícitamente la valuación normativa de la finalidad de lucro”.

La finalidad de lucro es precisamente el fin último de la empresa, elemento al que también hace alusión Roberto Mantilla Molina, al definir a la negociación mercantil (como sinónimo de empresa), como “el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con un propósito de lucro”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Roberto Mantilla Molina; Derecho Mercantil: núm. 122

La ley Federal del Trabajo en su artículo 16, nos indica lo que se debe entender por empresa, para efecto de las normas de trabajo, diciendo. . .” se entiende por empresa a la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa”

## **FUNCIONES**

Conforme a las diversa definiciones que hasta ahora tenemos de lo que se entiende por empresa, podemos deducir que a la empresa se le atribuyen diversas funciones

De acuerdo con Barrera Graf, la empresa es la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado, por lo que le otorga en el entorno económico social, el papel de organizador de las actividades económicas de producción y de intermediación

Roberto L. Mantilla Molina define a la negociación mercantil ( en lugar de empresa), como el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósitos de lucro <sup>45</sup>

Bauche Garciadiego cita <sup>46</sup> a Langle Rubio, quien dice “que para Marín Lázaro empresa es la organización de varios elementos dispersos, que son reunidos para destinarlos a una actividad determinada, si se dedica al comercio, ha de llevar el calificativo de mercantil. De igual manera cita a Rocco, quien desde el punto de vista jurídico la ha definido como el conjunto de cosas ( bienes y servicios) reunidos y organizados para ejercer el comercio”.

---

<sup>45</sup> Roberto L. Mantilla Molina; Derecho Mercantil, Porrúa; 1979; p 97.

<sup>46</sup> Mario Bauche Garciadiego, La empresa, Porrúa, 1983; p. 15.

Las cuatro anteriores definiciones se repitieron con el fin de retomar, de la pluma de éstos juristas y de los conceptos vertidos, algunas de las funciones más importantes que tiene la empresa

El mismo Bauche Garciadiego nos dice que la empresa surge como la organización más adecuada de los factores de producción, encaminada a obtener una ganancia limitada

El elemento distintivo de todas las definiciones comentadas, resulta ser el de la organización de recursos humanos, financieros y materiales, con el propósito de producir o intercambiar bienes y servicios.

Independientemente del objetivo que en lo individual tenga cada empresa, resulta cierto que es la célula que al conjuntarse da consistencia a los sistemas económico-sociales, ya que al armonizar los diferentes sistemas productivos y al encaminarse al mercado, balancean las necesidades de producción y consumo de una entidad determinada, evitando grandes desperdicios de recursos, ya que obran como catalizadores entre la oferta y la demanda

En este momento, me parece oportuno hacer cita de lo que Jorge Barrera Graf quien dice con relación a la confusión que se tiene entre “la empresa con la sociedad mercantil que la organiza y explota; es decir, confundir el todo con la parte Aquélla, es un quehacer, una conducta del hombre, en torno a ciertos elementos materiales e inmateriales, los cuales constituyen al patrimonio de la negociación (hacienda o fondo de comercio) Esta, la sociedad, es quien realiza la actividad, es decir, la persona que funda y que explota la empresa. Se trata de dos conceptos distintos pero inseparables: no hay empresa sin empresario, ni éste sin aquella. Empero empresarios pueden ser, no sólo las sociedades (mercantiles, porque ésa actividad las califica de tales), sino también las personas físicas, el Estado, y ciertas figuras jurídicas que no son personas, como la herencia yacente o la masa



activa de la quiebra, o sea, las unidades económicas sin personalidad jurídica a las que alude el artículo 3°. Fr. III de la ley de inversiones extranjeras".<sup>47</sup>

Al recordar la cita anterior, lo hacemos para entender porqué, al analizar la función de la empresa, debemos también analizar las funciones de los empresarios

Carlos Arriola Woog cita la "Declaración de Principios del Consejo Coordinador Empresarial" (Agrupación patronal cuya constitución fue anunciada en la ciudad de México, el día 7 de mayo de 1975) publicada el 8 de mayo de 1975, por el periódico Excélsior (conforme a la cita de Arriola Woog), mencionando que se considera a la empresa privada "como la célula básica de la economía y una de las más peculiares y valiosas manifestaciones de la capacidad creadora del hombre y expresión de la riqueza espiritual de lo que en ella participan"<sup>48</sup>

Continúan señalando, en la misma declaración de principios del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que la empresa debe coordinar armónicamente al capital y al trabajo para la producción de bienes y servicios útiles a la sociedad. Además debe de ser concebida como una comunidad y por lo tanto, no sólo responde al bienestar individual, sino también al social.<sup>49</sup>

Sostienen también, en dicha declaración de principios ya señalada, que la función empresarial no termina con la inversión del capital, sino que además representa un trabajo de innovación, dirección, de asunción de riesgos y de organización.<sup>50</sup>

Al referirse a las funciones del empresario, la declaración de principios del CCE señala que la actividad empresarial debe satisfacer, de las maneras más productivas, económicas y abundantes, las necesidades de la comunidad, afirmando que la actividad

---

<sup>47</sup> Jorge Barrera Graf: Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Porrúa. 1987, p.1262

<sup>48</sup> Carlos Arriola Woog: Los Empresarios y el Estado: Coordinación de Humanidades; UNAM. 1988, p. 68

<sup>49</sup> Idem, p. 235.

<sup>50</sup> Idem; p.239.

empresarial responde a una función social, rebasando el objetivo del mejor lucro individual. Pero, en el ejercicio de dicha función adquiere un conjunto de responsabilidades para con el consumidor, la comunidad, los trabajadores, los inversionistas, la comunidad y el Estado.

Conforme a lo señalado en el apartado IX título de Iniciativa Privada y Estado, de la declaración de principios del CCE, “la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares y son ellos quienes tienen a su cargo, de manera directa, la creación de la riqueza”, por lo que podemos deducir válidamente, que para el CCE la empresa tiene la función de crear la riqueza<sup>51</sup>

En México, de acuerdo al Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días del 7 al 13 de octubre de 1889. Modificado por últimas veces por decreto publicado el 22 de julio de 1993 y por la Ley de Navegación, publicada el 4 de enero de 1994, art 3º, se reputan en derecho comerciantes

- I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles,
- III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio

En armonía con lo señalado por el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles,<sup>52</sup> establece que las sociedades que se constituyan conforme a ésta ley, se reputarán mercantiles.

Es muy importante señalar, que conforme al art 75 del Código de Comercio, un elemento importante en la realización de actos de comercio, lo constituye el propósito de especulación comercial, mismo que se traduce en la obtención de una utilidad o lucro

---

<sup>52</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934, corregida según fe de erratas publicada en el mismo diario el 28 de agosto de 1934. Modificada por última vez el 11 de junio de 1992.

## CARACTERÍSTICAS

Toda vez que el mismo concepto de empresa aplica para todas en general y tomando en cuenta, que propiamente su fin y/o los titulares de la misma determinan la "clase" de empresa de que se trata (empresas privadas y empresas públicas, empresas societarias o corporativas y no corporativas), o bien según la naturaleza de la actividad económica que se efectúe a través de la negociación (agrícolas, comerciales e industriales) como acertadamente señala Jorge Barrera Graf, únicamente nos referiremos a las características que el empresario privado imprime a la empresa privada.

Aún cuando el Consejo Coordinador Empresarial nos diga que no es el fin último de la empresa privada, coincidimos con aquellos autores que señalan que el lucro es la característica principal que la identifica.

- La utilidad como motor fundamental del proceso de intercambio de productos y servicios, hizo que una determinada clase de individuos se interpusiera entre los productores y los consumidores, haciendo de ésta actividad su forma de vida.<sup>53</sup> Al profesionalizarse dicha actividad, el ingenio operó en otros individuos, quienes se organizaron cada vez más sofisticadamente, de tal manera, que en un principio orientaban la producción al consumo requerido, hasta nuestro tiempo, en que ahora se orienta el consumo a la producción y los esfuerzos se dirigen hacia la obtención de una utilidad, cada vez mayor.

- La empresa es organizada por un titular, que no es el Estado. De otra manera estaríamos ante una empresa mixta o bien pública. Esto resulta de singular importancia, ya que de su composición, el titular sería sujeto de derecho privado, o bien, de derecho público.

---

<sup>53</sup> Mano Bauche Garcíadiego; La Empresa, Porrúa, 1983; p. 1

- El riesgo, es quizá, la segunda característica más relevante de la empresa privada, riesgo que asume directamente el empresario

Para profundizar un poco más, es necesario hacer referencia al análisis que al respecto hace Carlos Fernández-Novoa<sup>54</sup> en su "morfología de la empresa".

La empresa privada, como una organización independiente goza de autonomía al coordinar en el seno de la empresa los diversos elementos de la producción. El empresario realiza su función organizadora libremente y no obedeciendo los dictados de la administración. Cabe aclarar, que seguirá las leyes y reglamentos que rigen las actividades económicas, pero dentro de esos límites legales, la organiza como lo cree conveniente para sus intereses, siguiendo su intuición o dejándose llevar por las diversas modas administrativas. Pero, como consecuencia ineludible de la libertad con que se maneja, adquiere también la responsabilidad de asumir el riesgo.

Podríamos señalar válidamente, que la primera característica (utilidad), es consecuencia proporcional de la segunda

La empresa privada tiene por objeto la producción y distribución de bienes y servicios. Si al realizar ésta actividad, se realiza para el mercado, hemos de entender el encuentro de la oferta y la demanda respecto de una determinada mercancía o servicio<sup>55</sup>

Este dato nos revela un signo importante: La empresa no sólo espera la demanda, sino que se adelanta y pretende manejarla, atrayéndola y en algunas ocasiones convirtiéndola.

A continuación se presenta en forma esquemática las características que diferencian a las entidades para estatales y a las empresas privadas, a las cuales se hizo referencia con anterioridad

---

<sup>54</sup> Carlos Fernández-Novoa; (cita de Bauche Garciadiego).

CARACTERÍSTICAS	DESDE UN PUNTO DE VISTA JURÍDICO	
CARACTERÍSTICAS	ENTIDADES PARAESTATALES	EMPRESA PRIVADA
<b>R É G I M E N  J U R I D I C O</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art.90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>• Ley orgánica de la administración Pública Federal.</li> <li>• Ley federal de las entidades paraestatales y su reglamento.</li> <li>• Ley orgánica de la Entidad y su Reglamento.</li> <li>• Ley de Planeación.</li> <li>• Ley General de Deuda Pública.</li> <li>• Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.</li> <li>• Ley General de Bienes Nacionales.</li> <li>• Ley de Adquisición y Obras Públicas, y su Reglamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Sociedad Mercantil.</li> <li>• Ley General de Títulos y operaciones de Crédito.</li> <li>• Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.</li> <li>• Código de comercio.</li> <li>• Ley Sobre el contrato de seguro</li> <li>• Ley de Navegación.</li> <li>• Ley Federal de Protección al consumidor.</li> </ul>

<sup>55</sup> Mario Bauche Garciadiego: La Empresa, Porrúa, 1983. p.19

<sup>56</sup> Características más importantes entre Entidades Paraestatales y la Empresa Privada

- Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio Fiscal del año Correspondiente.
- Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año correspondiente.
- Decreto por el que se aprueba el Plan de Desarrollo 1995-2000.

- Ley Federal de Competencia Económica, y su Reglamento.
- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
- Código Civil Para el Distrito Federal.
- Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento.
- Ley General de Organizaciones y Actividades auxiliares de Crédito.
- Ley General de Instituciones de Seguro.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del Mercado de Valores.</li> <li>• Ley de Sociedades de Inversión.</li> </ul>
<p><b>POR LA FORMA</b></p> <p><b>JUDIRICA COMO SE</b></p> <p><b>CONSTITUYEN</b></p>	<p>Conforme al artículo 45 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, solamente se pueden crear por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del Ejecutivo Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Sociedades mercantiles, para que lo sean, se deben constituir conforme a la Ley General de Sociedades mercantiles</li> <li>• Las aseguradoras, Conforme a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones de Seguro</li> <li>• Las afianzadoras conforme a la ley federal de instituciones de fianzas.</li> <li>• Los bancos, conforme a la Ley de Instituciones de Crédito.</li> </ul>

<p><b>POR LA FORMA COMO SE CONSTITUYE SU PATRIMONIO</b></p>	<p>Conjunto de bienes y derechos que les otorga el estado, para el cumplimiento de su objeto</p> <p>Dentro de éste patrimonio encontramos bienes de dominio público y bienes y derechos sujetos a un régimen de Derecho Privado.</p>	<p>Se constituirá con las aportaciones de los socios, las ganancias o pérdidas se distribuirán proporcionalmente a sus participaciones, con excepción del socio industrial.</p>
<p><b>POR SU OBJETO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La realización de actividades que corresponden al estado,</li> <li>• La prestación de servicios públicos;</li> <li>• La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del estado;</li> <li>• La prestación de servicios administrativos,</li> <li>• La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de proceso industriales</li> <li>• La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al estado intervenir en su comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producir o distribuir bienes o servicios sistemáticamente y con un propósito de lucro.</li> <li>• Organizar las actividades económicas de producción e intermediación.</li> </ul>



## MARCO JURÍDICO

Ya decíamos en el capítulo anterior, que el empresario puede organizar y coordinar a su empresa, sin seguir los dictados básicos o de moda de la administración, pero que si está obligado a cumplir con lo dispuesto por las leyes y reglamentos del derecho mercantil

El marco legal al que deben regirse las empresas privadas, independientemente de la forma de organización que hayan adoptado, es el que ha continuación relaciono

**La Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**, en su artículo 25 párrafo tercero, señala

“ 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 ”

A este respecto, cabe mencionar que además de lo dispuesto en éste párrafo, en ninguna otra parte de la Ley, o en otras leyes y reglamentos, se precisa la forma de concurrencia, por lo que creo que a través de las distintas agrupaciones empresariales, como el Consejo Coordinados Empresarial, entre otras, se logra dicha participación

En el último párrafo del artículo 25 de la CPEUM, se establece que la ley protegerá la actividad económica de los particulares y proveyerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la misma CPEUM

En el artículo 28 de la CPEUM, indica las modalidades que la Nación impone a la propiedad privada, siendo muy claro que la propiedad originaria de las tierras y aguas que forman el territorio nacional, corresponde a la Nación

El artículo 28 de la CPEUM, prescribe la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

En el párrafo segundo de dicho artículo 28, se indica que “la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”

Por considerarse de gran importancia para las diversas agrupaciones empresariales, a continuación transcribiré los párrafos tercero, cuarto y quinto, del artículo 28 de la CPEUM:

“Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”

“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 sí o con los sectores social y privado.”

En el artículo 123 de la CPEUM, se hace mencionan algunas de las obligaciones de la empresa para con los trabajadores

**El Código de Comercio (CC)** se divide en cinco libros, por lo que describiré a continuación brevemente su contenido:

En el libro primero título primero que se refiere a los comerciantes, en el artículo 1o. indica que éste se aplica sólo a los actos comerciales. En el mismo título se identifica a los comerciantes, estableciendo quienes adquieren tal categoría.

El título segundo trata de las obligaciones comunes a todos los que profesan el comercio, y el título tercero trata sobre los corredores.

El libro segundo está relacionado con el comercio terrestre, desglosándose su contenido de la siguiente manera:

El título primero se dedica a “los actos de comercio y de los contratos mercantiles en general”.

El título segundo se refiere a las sociedades de comercio (Derogado por el artículo 4o. transitorio de Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial el día 4 de agosto de 1934)<sup>57</sup>.

El título tercero reglamenta la comisión mercantil

El título cuarto norma al depósito mercantil.

El título quinto se relaciona con el préstamo mercantil.

El título sexto esta dedicado a la compraventa y permutas mercantiles y de la creación de créditos comerciales.

El título séptimo se refiere a los contratos de seguros.(Derogado por el artículo 196 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1935)<sup>58</sup>

Los títulos octavo y noveno eran integrados por los artículos 449 al 575 del CC, pero “fueron abrogados por el artículo 3º transitorio de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial el día 27 de agosto de 1932”<sup>59</sup>

El título décimo se refiere a los transportes por vías terrestres o fluviales.

Al igual que los títulos octavo y noveno, los títulos undécimo y duodécimo, que se referían a la “prenda mercantil” y “de los efectos al portador y de la falsedad, robo, hurto o extravío de los mismos”, fueron abrogados por el artículo 3º transitorio de la Ley General

---

<sup>57</sup> Código de Comercio; Porrúa,1995, p 15.

<sup>58</sup> Idem, p 31.

<sup>59</sup> Código de Comercio; Porrúa: 1995;p 32.

de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial el día 27 de agosto de 1932<sup>60</sup>.

El título decimotercero trata sobre la moneda

Finalmente, en lo que a éste libro se refiere, el título decimocuarto en su único artículo, indica que las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, que en éste caso es la “**Ley de Instituciones de Crédito**, publicada en el Diario Oficial el día 18 de junio de 1990”<sup>61</sup>.

El libro tercero que se dedicaba al comercio marítimo, estaba integrado por los artículos 641 a 944, mismos que “fueron derogados, en primera instancia por el artículo segundo transitorio de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1963. Fueron también derogados por la Ley de Navegación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1994 que, además, derogó a la ley anterior”<sup>62</sup>

Del libro cuarto, el título se refería a las quiebras, sin embargo, “Los artículos 945 al 1037, que integran el Título Primero del Libro Cuarto del Código de Comercio, fueron derogados por el artículo 3° de las Disposiciones Generales de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, publicada en el Diario Oficial el día 20 de abril de 1943”<sup>63</sup>

El título segundo se dedica a las prescripciones.

El Libro Quinto preceptua las normas aplicables a los juicios mercantiles, estableciendo en su título primero las disposiciones generales

---

<sup>60</sup> Código de Comercio; Porrúa, 1995. p 41.

<sup>61</sup> Idem. p 42

<sup>62</sup> Idem; p 43.

<sup>63</sup> Idem. p 43.

En el título segundo lo relacionado con los juicios ordinarios

En el título tercero se refiere a los juicios ejecutivos

El título cuarto se dedica al arbitraje comercial, aspecto que cada día adquiere más relevancia, debido a su corta duración y a la escasa rigidez de su procedimiento

La **Ley General de Sociedades Mercantiles** se refiere a la constitución y funcionamiento de las sociedades en general, así como de cada una de ellas (las sociedades), en particular.

La **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**, que se dedica a los títulos de crédito en general y de las diversas operaciones de crédito.

La **Ley sobre el Contrato de Seguro**, que establece disposiciones sobre la definición del contrato y sus elementos, de igual manera el título segundo se refiere a los contratos de seguro contra los daños.

La **Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos** es quizá la que más relevancia da a la empresa, ya que la considera de vital importancia para la sociedad, a grado tal, que en realidad trata de protegerla y proveerla de "herramientas legales", a fin de darle tiempo, ante sus acreedores, de recuperarse y rehabilitarse.

La **Ley de Navegación** regula "las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo"<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ley de Navegación, Porrúa, 1995, p.475

De la **Ley de Navegación y Comercio Marítimos** sólo el capítulo IV del título tercero no fue derogado por la Ley de Navegación publicada el 4 de enero de 1994, refiriéndose éste al seguro marítimo<sup>65</sup>

La **Ley Federal de Protección al Consumidor**, como su nombre lo indica, “protege los derechos del consumidor y procura la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores ”<sup>66</sup>

La **Ley Federal de Competencia Económica**, “es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica ”<sup>67</sup>

La **Ley de Comercio Exterior**, “tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población ”<sup>68</sup>

**Tratados y Convenios Internacionales**, en los que México sea parte y que tengan que ver con la producción o distribución de bienes o servicios, de México al exterior o viceversa.

---

<sup>65</sup> Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Porrúa, 1995;p 531

<sup>66</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, Porrúa; 1995, p.619

<sup>67</sup> Ley Federal de Competencia Económica, Porrúa, 1995, p. 665

<sup>68</sup> Ley de Comercio Exterior, Porrúa; 1995, p 703.

### **III ANTECEDENTES Y ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

#### **1.- EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), es creada el 14 de agosto de 1937, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937<sup>69</sup>, con el firme propósito de apoyar el desarrollo económico de México, ya que durante la tercera década de éste siglo se multiplicaron los esfuerzos para pacificar a la Nación y por supuesto que lo que requería la Industria para desarrollarse, eran obras de infraestructura básica, apoyos financieros y aporte constante de energéticos

La visión con que fue creada le permitía, junto con Petróleos Mexicanos, contribuir a dar parte del aporte energético requerido en ese momento

La Comisión Federal de Electricidad, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1939, tenía atribuciones para generar y distribuir energía eléctrica, sin embargo, inicialmente se dedicó a utilizar los equipos existentes en ese momento y junto con las plantas en poder de los particulares se logró efficientar gradualmente el servicio eléctrico.

---

<sup>69</sup> Florencia Rodríguez Torres: La Comisión Federal de Electricidad a través del Diario Oficial de la Federación; Oficina de Control de Normatividad, Gerencia de Control de Gestión, Comisión Federal de Electricidad, 1998; p 5.



En el año de 1949, "mediante decreto que estableció bases para su funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de ése mismo año"<sup>70</sup>, la Comisión Federal de Electricidad deja de ser una dependencia pública y se convierte en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, siendo en el año de 1960, cuando se logra la nacionalización de la industria eléctrica.

## 2.- CRECIMIENTO DEL SECTOR

"En el período de 1939-1950 la capacidad total de toda la industria, se incrementó 81.4%, pasando de 680MW a 1234 MW "<sup>71</sup>

Durante el proceso de la nacionalización de la industria eléctrica, se compraron las acciones de todas las empresas de generación eléctrica a través de 19 filiales, siendo "en el año de 1967 cuando se ordenó la disolución y liquidación de ésas 19 empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)."<sup>72</sup>

Para 1968 el Estado mexicano poseía el total de la capacidad instalada en el país, a través de dos empresas, la CFE y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y Asociadas.

"En el período de 1960-1969 la capacidad instalada del sector eléctrico creció un 139%, de 2,308MW a 5,517MW."<sup>73</sup> Por lo que se puede observar que aún cuando se tenían que estar comprando las empresas eléctricas, se continuó la expansión del sector, con importantes inversiones

---

<sup>70</sup> Guillermo Rodríguez y Rodríguez; Evolución de la Industria Eléctrica en México, Fondo de Cultura Económica; 1994, p 22

<sup>71</sup> Jorge Bastarrachea Sabido y Jorge Alberto Aguilar López. Las Inversiones del Sector Eléctrico, El sector Eléctrico de México. Fondo de cultura Económica, p 257.

<sup>72</sup> Idem anterior, p 258.

<sup>73</sup> Idem anterior; p. 259

En los años 70's, la inversión continuó incrementándose en obras de generación hidroeléctrica, como fueron "las centrales José María Morelos (La Villita), en Lazaro Cárdenas, Michoacán, con 304 Mw, y la Belisario Domínguez (Angostura), en Chiapas, provista de 900Mw en cinco unidades, y termoeléctrica,"<sup>74</sup> creciendo la capacidad instalada en más de un 100%.

A lo largo de los años ochenta se sumaron, entre otras obras, la planta termoeléctrica Manuel Álvarez Moreno, en Manzanillo y la termoeléctrica Villa de Reyes, en San Luis Potosí; así como las hidroeléctricas del Caracol, en Guerrero y Peñitas, en Tabasco.

Es en la década actual cuando la Comisión Federal de Electricidad alcanza un gran crecimiento, el cual cubre las necesidades de electricidad del 95% de los mexicanos, con obras como "las centrales Profesor Raúl J. Marsal conocida como Comedero, Aguamilpa en el estado de Nayarit; la central Valentín Gómez Farías, en Jalisco; la central Adolfo López Mateos, en Tuxpan, la central Luis Donald Colosio Murrieta, conocida como Huites, en Sinaloa, con 422 Mw, la central ingeniero Fernando Hiriart Balderrama, conocida como Zimapán, en Hidalgo, con 292 Mw., la central Presidente Plutarco Elías Calles, conocida como Petacalco y la planta carboeléctrica Carbón II, en Coahuila. Es en ésta década cuando entra en operación la central nucleoelectrica de Laguna Verde, en el estado de Veracruz"<sup>75</sup>

"La Comisión Federal de Electricidad opera 147 centrales generadoras con 508 unidades y más de 34,000 MW de capacidad instalada"<sup>76</sup>

Fue necesario limitar la participación de la inversión privada, en lo que se refiere a la generación, conducción, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, para lograr una verdadera expansión del sector eléctrico, tal y como vimos en párrafos anteriores

---

<sup>74</sup> Comisión Federal de Electricidad, Revista Conexión; Edición conmemorativa del 37 aniversario de la Nacionalización de la Industria Eléctrica, octubre de 1997, p 29

<sup>75</sup> Idem anterior.

<sup>76</sup> Idem anterior, p 33

De ésta forma se logró que la mayoría de los mexicanos tuvieran acceso a tan importante recurso y por la otra parte, debo referirme al aspecto técnico, ya que para construir y mantener operando una red eléctrica de la magnitud que se expuso, requiere de una plantilla de personal altamente preparada, con muchos años de experiencia y probada capacidad

El crecimiento en éste sector se debió principalmente al gran esfuerzo que realizaron generaciones anteriores de mexicanos comprometidos con el desarrollo de nuestro país, alcanzando las metas que el gobierno de México se propuso al nacionalizar la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960.

De acuerdo con lo señalado en el documento denominado “Industrias básicas de la nación para el beneficio del pueblo”,<sup>77</sup> la nacionalización de la industria eléctrica se origina por la inadecuada distribución de electricidad, ya que no se prestaba servicio a los poblados y aldeas, así como la arbitrariedad en las tarifas de venta de energía

Por lo señalado, resulta difícil de asimilar que en la actualidad, y conforme lo veamos más adelante, el Ejecutivo Federal proponga al Honorable Congreso de la Unión, reformar los artículos 27 y 28 constitucionales, para permitir la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. Se argumenta que la demanda esperada en el año 2005 se incrementará en una tercera parte de la capacidad ya instalada,<sup>78</sup> pero debe hacerse notar que en éste último sexenio (1994-2000), prácticamente no se invirtió en proyectos de generación eléctrica de gran magnitud

---

<sup>77</sup> Alfonso Martínez Domínguez. Partido Revolucionario Institucional: Industrias Básicas de la Nación, para beneficio del pueblo; 1968

<sup>78</sup> Iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República; 22 de febrero de 1999.

### 3. - ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS.

“Durante casi 20 años, el país mantuvo una estructura de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, pero a partir de 1973<sup>79</sup> se modificó esta política para mejorar la deteriorada situación del sector. Los aumentos tarifarios a partir de ese año tuvieron el objetivo de alcanzar el equilibrio entre el precio medio y el costo medio, sin embargo, hasta fechas relativamente recientes los incrementos de las tarifas eléctricas quedaron abajo de los niveles de inflación registrados cada año.<sup>80</sup>

“Por acuerdo presidencial de fecha 19 de mayo de 1983, las políticas adoptadas en materia de rehabilitación financiera fueron la continuación de los programas de productividad de mano de obra y combustibles, el incremento de las tarifas; la limitación del endeudamiento del sector al 50% de su programa de inversiones, para realizar el otro 50% con recursos propios y transferencias del gobierno federal, y la reestructuración de pasivos así como su capitalización por parte del gobierno federal”<sup>81</sup>

“En 1985, la Comisión Federal de Electricidad y el gobierno convinieron que éste asumiría 360,000 millones de pesos del pasivo de aquella: 50% en 1985, 25% en 1986 y 25% en 1987. El 26 de junio de 1985 hubo una asunción que se aplicó a la deuda del sector por medio del fondo de financiamiento del sector público, además, se reestructuró un monto de deuda vencida de 7,679 millones de dólares

---

<sup>79</sup> Dentro de una política de subsidios con la que se pretendió sostener el ritmo de desarrollo del país sin mayores obstáculos, se impuso a algunas empresas estatales, entre ellas a la Comisión Federal de Electricidad, la penosa carga de absorber parte considerable del peso de ese desarrollo al no modificar sus tarifas al mismo ritmo con el que crecía el costo de la vida y, por supuesto, el valor de los equipos, los costos de operación y los salarios y prestaciones de los trabajadores. Evolución del sector eléctrico en México, 1994; p. 72 (cita de Guillermo Rodríguez y Rodríguez; El Sector Eléctrico en México. Fondo de cultura Económica; 1994, p. 32)

<sup>80</sup> Daniel Reséndiz Núñez, Guillermo Rodríguez y Rodríguez, El Sector Eléctrico en México; Fondo de Cultura Económica; p. 32

<sup>81</sup> Idem anterior; p. 33.

El 20 de agosto de 1986, el gobierno federal asumió el equivalente a 8,578 millones de dólares americanos de la deuda de la Comisión Federal de Electricidad con bancos e instituciones de crédito, que deberán incrementar el patrimonio de la entidad, quedando condicionado dicho incremento al cumplimiento por parte de aquélla de compromisos generales y específicos en materia de productividad, mantenimiento, racionalización del gasto y eficiencia, entre otros”<sup>82</sup>

“Los programas institucionales de la Comisión Federal de Electricidad se han diseñado para enfrentar las limitaciones de la capacidad esperada en los próximos años, e incluyen diversas acciones cuyo propósito es aumentar la oferta, disminuir la demanda y obtener más recursos financieros. De dichas acciones destacan los programas de mantenimiento, rehabilitación y modernización de centrales, el aprovechamiento de la capacidad de autogeneración, el ahorro de energía y la atención a los usuarios. Además, otro aspecto importante en las medidas que ha venido implantando el sector es el acceso a créditos adecuados en cantidades suficientes para asegurar la salud financiera de la entidad, las alternativas más viables han sido la banca internacional y la participación de inversionistas privados en las obras del sector”<sup>83</sup>

“Las finanzas institucionales han tenido una evolución favorable como resultado de los recientes ajustes tarifarios y de la mejoría registrada en los índices de productividad. La magnitud del programa de inversiones y las limitaciones de orden presupuestal derivadas del programa macroeconómico del sector público han motivado al gobierno a emprender diversas acciones en lo que a la Comisión Federal de Electricidad se refiere, entre las que se encuentran algunos proyectos financiados por la banca internacional de desarrollo y otros que sin afectar el gasto y el endeudamiento público han permitido, con el concurso de particulares contar con la capacidad adicional necesaria para satisfacer la demanda. Una acción importante ha sido la adecuación del marco regulatorio a las nuevas exigencias”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Idem anterior, p. 33.

<sup>83</sup> Idem anterior, p. 33.

<sup>84</sup> El Sector Eléctrico en México ; Fondo de Cultura Económica . Evolución de la Industria Eléctrica en México , Lic. Guillermo Rodríguez y Rodríguez ; pp 33,34.

## **4.- VISIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR ELECTRICO**

Es necesario hacer una proyección hacia el futuro en el sector eléctrico para tener una idea de lo que probablemente ocurra con el caso que estamos tratando y que de alguna manera nos da las justificaciones para que el área objeto de este trabajo actúe como lo está haciendo

La visión económica del sector eléctrico, es el título de un trabajo impreso en el libro denominado El sector eléctrico de México, editado por el Fondo de Cultura económica, encontrándose en el capítulo 13 y escrito por Rafael Pedrero Nieto.

Para analizar objetivamente la vinculación entre las principales variables socioeconómicas, el investigador de la Comisión Federal de Electricidad, Rafael Pedrero Nieto ( cuyo trabajo a continuación intentaremos resumir), elaboró varios escenarios económicos y demográficos alternos, destacando la influencia de tres variables determinantes fundamentales de la demanda el crecimiento de la economía, el crecimiento de la población y la variación de la tarifa eléctrica expresada en términos reales

### **4.1 MARCO GENERAL MACROECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO, BASE DE UN CONJUNTO DE ESCENARIOS ALTERNOS**

“Dentro de las diversas posibilidades de evolución de la economía y la demografía nacionales, se consideró que la orientación macroeconómica de nuestro país, producto tanto de su propio desarrollo como de la dinámica de globalización y formación de bloques en el contexto internacional, se dirige a su inserción eficiente en la economía mundial, cuya tendencia se manifiesta en un crecimiento de interdependencia en el comercio internacional, que no variará considerablemente, independientemente del resultado del TLC, o de los cambios en el panorama político. Es necesario sin embargo, que en todos los casos nuestra economía responda con eficiencia al reto impuesto por el avance tecnológico, así como al de organización y articulación con las economías más dinámicas

En este reto es necesario señalar que México parte de una situación de seria desventaja, en términos de baja eficiencia energética, que ha sido propiciada por los precios bajos inducidos por una abundante dotación de energéticos, fundamentalmente hidrocarburos

La evolución demográfica plantea interrogantes mayores, ya que de acuerdo con la tendencia internacional se observa una respuesta en la que paradójicamente, a menor desarrollo mayor crecimiento poblacional<sup>85</sup>

“De estos considerandos generales y con base en las expectativas de crecimiento esperado de la economía en el mediano plazo, así como de las tendencias de economías que evolucionaron a partir de un desarrollo similar, observadas en el largo plazo, se plantean los siguientes escenarios:

a) *Escenario base*. Parte del supuesto de que la economía nacional inicia su crecimiento acelerado moderadamente, para alcanzar en la presente década un ritmo sostenido de 4.5% anual hasta el año 2000, y se sostiene a 5.9% en el resto del periodo. Se espera que la tasa de crecimiento de la población disminuya paulatinamente, de 2.3% anual observado a la fecha, a una tasa declinante para alcanzar 1.7% en el año 2000 y 1.0% anual para el 2025. Este escenario considera tasas de crecimiento sostenido similares a las logradas por países con un nivel similar de ingreso por habitante.

b) *Escenario optimista*. En este caso, se supone que la economía crecería a 5.5% en esta década y a 6% el resto del horizonte considerado, mientras que la población reduciría su ritmo de crecimiento a 1% para el año 2000, disminuyéndolo a 0.9% para el 2025.

---

<sup>85</sup> Daniel Reséndiz Núñez; Rafael Pedrero Nieto, *El Sector Eléctrico en México*; Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 322.

c) *Escenario moderado*. En este supuesto, la economía se recuperaría con mayor lentitud que en el escenario base y pasaría de un crecimiento sostenido de 3.5% hasta el año 2000, a un crecimiento del 4.5% hasta el 2025. El crecimiento demográfico esperado sería de 1.7% para el 2000 y de 1.1% para el 2025

d) *Escenario pesimista*. La economía crecería a 2.5% sostenido hasta el año 2000, y a 4% el periodo restante hasta el 2025, mientras que la población mantendría una tasa de crecimiento de 2.3% para el 2000 y 1.5% hasta el 2025

e) *Escenario de oscilaciones críticas*. En este escenario se consideran las oscilaciones periódicas observadas históricamente en el crecimiento del PIB, de las que resulta un ritmo de crecimiento cuyo punto medio en todo el periodo resulta de 4.78% anual, con un perfil de crecimiento de la población igual al del escenario base.<sup>86</sup>

### **A. Correlaciones del consumo eléctrico.**

“Como resultado de las correlaciones realizadas en el consumo nacional de electricidad en el periodo 1962-1990, se pudo apreciar que dicho consumo depende significativamente del PIB y del precio real de la electricidad. Como resultado de la correlación del periodo histórico 1962-1990, se determinó la elasticidad PIB de la demanda eléctrica, que resulta positiva, de 1.081, mientras que la elasticidad precio resulta negativa, de 0.79

Se observó que, contrariamente a lo esperado, cuando se introduce la variable población, la correlación resulta menos significativa respecto a las regresiones en función del PIB y las tarifas solamente, con problemas de autocorrelación. Las mejores correlaciones se lograron al relacionar el consumo eléctrico en función del PIB, la tarifa eléctrica real y el precio del petróleo.

---

<sup>86</sup> Daniel Reséndiz Núñez; Rafael Pedrero Nieto; El Sector Eléctrico en México. Fondo de Cultura Económica; 1994; p. 322,323



Así desglosado, es igualmente significativa la correlación del consumo eléctrico para los sectores industrial, comercial y público, respecto a sus productos internos y a sus tarifas eléctricas reales

En el caso del sector doméstico, la correlación es muy significativa con el PIB nacional y, en menor medida, con la población nacional, pero igualmente reactiva al precio real del fluido eléctrico.

El sector agropecuario no parece responder a ninguna correlación, probablemente porque su consumo está relacionado con las posibilidades de una oferta muy limitada <sup>87</sup>

## ***B. Resultados de las correlaciones.***

### **“B.1. Escenario base**

De acuerdo con las regresiones más significativas obtenidas para el escenario base, se puede esperar una intensa respuesta al crecimiento del PIB nacional de 4.86% anual en el periodo prospectivo al año 2025, y particularmente sensible a los cambios en las tarifas. Así, si la tarifa real se hace crecer paulatinamente para alcanzar 100% del valor observado en 1970, año base de la referencia, y si el precio del petróleo crece a 30 dólares/barril, se puede esperar un crecimiento de la demanda eléctrica relativamente elevado, para alcanzar 405 902 kWh, cantidad que implica una tasa de crecimiento sostenida de 4.3 % anual y un crecimiento global hasta de 4.4 veces el consumo sostenida de 4.3% anual y un crecimiento global hasta de 4.4 veces el consumo final presente, si la tarifa se elevara paulatinamente hasta alcanzar el valor real de 1970 en el año 2025

---

<sup>87</sup> Daniel Reséndiz Núñez, Rafael Pedrero Nieto: El Sector Eléctrico en México. Fondo de Cultura Económica, 1994; p 323.

Para una población de 145.6 millones de habitantes en el año 2025, el consumo per cápita resultaría de 2782.3 kWh por habitante en ese año. Este consumo equivale a 0.6830 TEP (tonelada equivalente de petróleo) por habitante, cantidad superior al consumo que tenían países desarrollados en 1981, (0.3769 en Japón, 0.3508 en Inglaterra, 0.341 en Francia, 0.4429 en Alemania) e inferior al 0.7948 en Estados Unidos. Los menores requerimientos energéticos de México, cuyo clima no es tan severo como el de los países desarrollados, permiten deducir que para un nivel de bienestar equivalente se requiere menos energía eléctrica por habitante que los consumos de esos países.

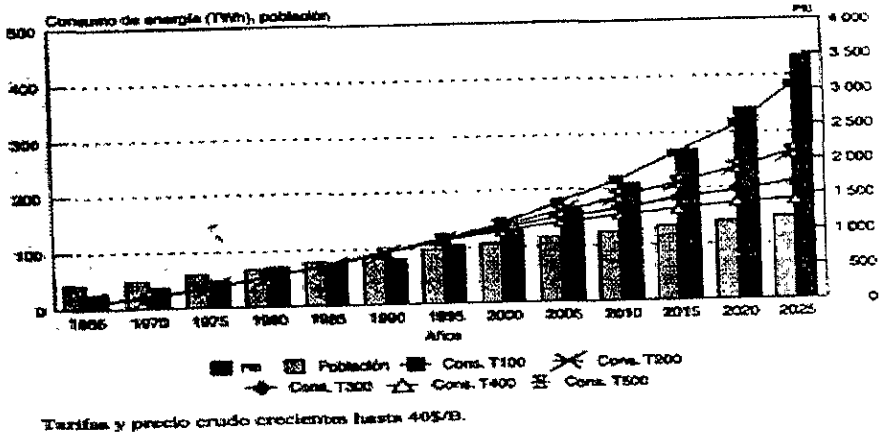
Las mejoras arquitectónicas y el progreso tecnológico, derivado principalmente del esfuerzo de investigación y desarrollo que se acentuará por la reducción de los acervos mundiales de hidrocarburos, propiciarán un mejoramiento adicional de la eficiencia de uso de electricidad, tendencia que se acentuará con el aumento consecuente de los precios. Si, por ejemplo, México alcanza para el año 2025 —de acuerdo con el escenario base— un ingreso por habitante de 6,906.5 dólares a los precios de 1985, nivel similar al de Italia en 1981, le correspondería un consumo de electricidad de 0.242 TEP/habitante, que equivale a 987.66 kWh, y ello se podría lograr mediante una elevación paulatina de la tarifa real, hasta alcanzar 510% de la tarifa de referencia.

Por otra parte, si se logran un desarrollo y una estructura industrial superiores, semejantes a los de Japón, el consumo necesario de energía eléctrica sería de 1530.2 kWh por habitante. Obtener congruencia entre este desarrollo y la racionalización del consumo por acciones exclusivas de política tarifaria implicaría un aumento de 2.74% anual, para alcanzar en el año 2025 un 219.8% de la tarifa base. Llama la atención que entre menor es el consumo requerido, mayor es el crecimiento de la tarifa necesaria para evitar que se dispare su demanda. La evolución del consumo como función del PIB, con tarifas para un precio

De 40 dólares/bl en el año 2025, se muestra en la gráfica No. 1

VISION ECONOMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO  
 GRÁFICA 1. *Proyecciones del consumo eléctrico*  
 (Escenario base)

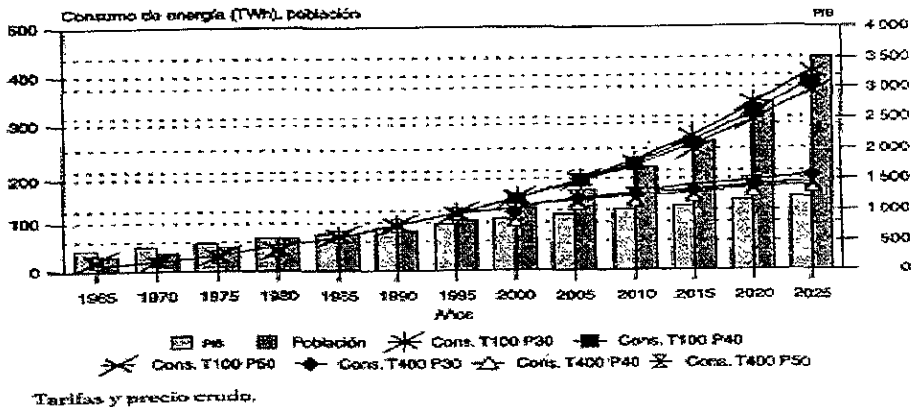
325



Para la evolución del consumo como función del PIB y dos tarifas alternas, para precios del crudo que crecen hasta 30, 40 y 50 dólares/bl, se presenta la información de la gráfica 2.

326

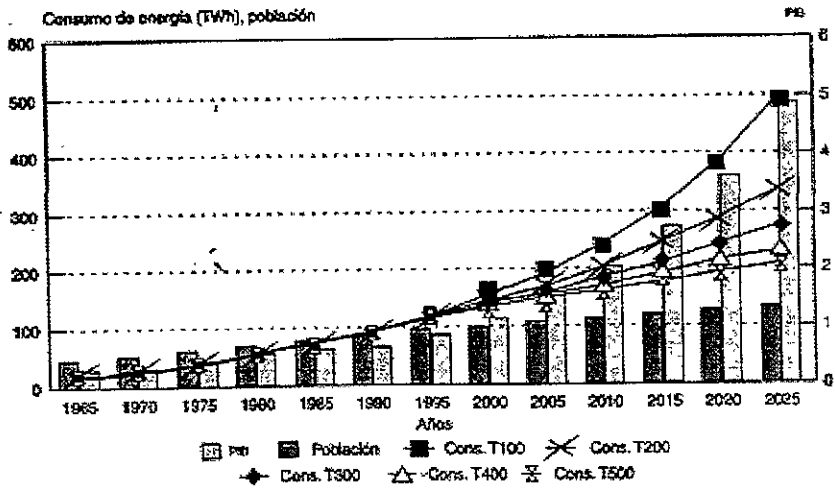
VISION ECONOMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO  
 GRÁFICA 2. *Proyecciones del consumo eléctrico*  
 (Escenario base)



## B.2. Escenario optimista

Para este segundo escenario se espera un crecimiento anual del PIB de 5.86% que significa que, para una población de 129.41 millones de habitantes, el ingreso sería de 10 865 dólares de 1985 per cápita, es decir, 10 y 13% mayor al observado en 1981 en Japón y Alemania, respectivamente. Esto significaría consumos entre 1 538y 1 808 Kw/h/habitante, que se podrían alcanzar con tarifas crecientes entre 5.29 y 4.73% anual. La razón de este considerable aumento en las tarifas necesarias respecto del escenario base resulta de dos causales: mayor ingreso por habitante, que fuerza la demanda hacia arriba, y un estándar de uso de energía mayor, implícito en el mayor nivel de desarrollo y, por lo tanto, una tarifa mayor para evitar que la demanda se dispare. La evolución del consumo como función del PIB y las tarifas, para un precio del crudo que crece hasta 40 dólares/bl, se muestra en la gráfica 3.

VISIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO 327  
 GRÁFICA 3. *Proyecciones del consumo eléctrico*  
 (Escenario optimista)



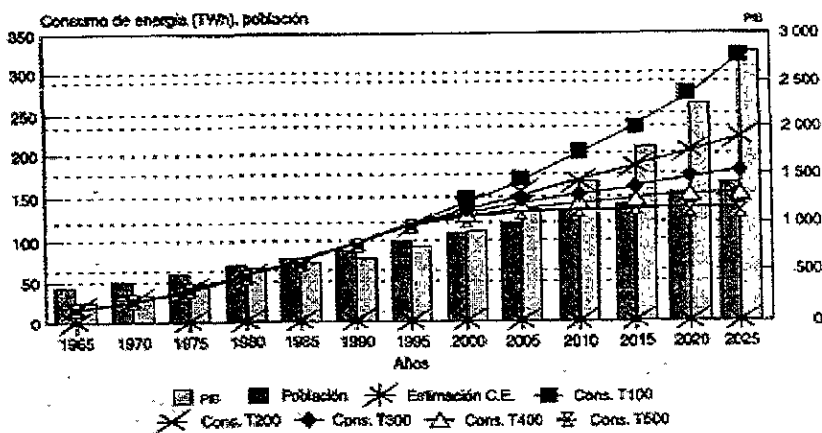
### B.3. Escenario moderado

En este tercer escenario se contempla que, para el periodo prospectivo al año 2025, que el PIB crecería a 4.21% anual como promedio, para que los 165.6 millones de habitantes alcancen un ingreso de 4.898 dólares per cápita a los precios de 1985, lo que significaría un ingreso superior al de Inglaterra, pero inferior al de Italia durante 1981. Esto se traduce en un consumo entre 1.432 y 788.5 kWh/habitante, diferencia que se deriva de la estructura industrial e intensidad energética de estos países. Para regular esta demanda es necesario racionalizar el consumo mediante tarifas crecientes entre 2.46 y 4.69%, respectivamente, ya que entre menor es el consumo deseado, mayor es la tarifa racionalizadora requerida. La razón de este aumento en el crecimiento de las tarifas obedece a que, no obstante un crecimiento inferior de la economía respecto de los escenarios anteriores, y por tanto una demanda menos intensa que en el escenario base, en el segundo caso en tarifas alternas, para precios del crudo que crecen hasta 30, 40 y 50 dólares/bl, se presenta la información de la gráfica 4.

328

#### VISIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO

GRÁFICA 4. Proyecciones del consumo eléctrico (Escenario moderado)



Tarifas y crudo crecientes hasta 40\$/B.

#### **B.4. Escenario Pesimista**

En este escenario se observa, para el periodo 1990-2025, un crecimiento del PIB de 2.50% anual como promedio, que significa para una población de 192 millones de habitantes un ingreso de 2 605 dólares de 1985 per cápita. Esto representa un nivel de ingreso similar al actual de nuestro país y también al de Brasil en 1981.

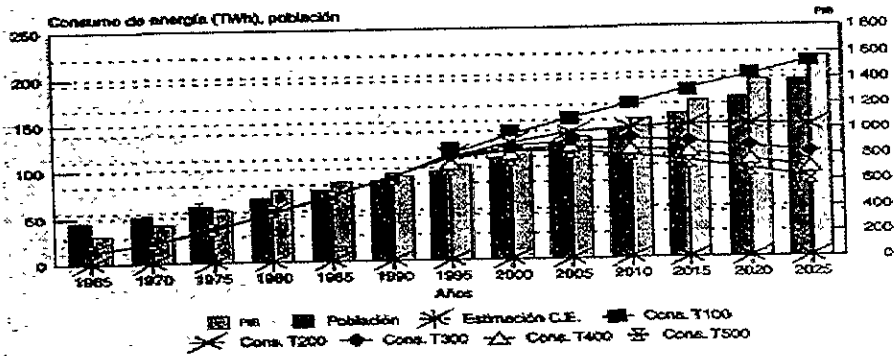
Este nivel correspondería a un consumo per cápita de electricidad entre 280 6 y 347 25 Kw/habitante, dependiendo de la intensidad energética del modelo adoptado, que se alcanzaría con una tarifa creciente entre 5.52 y 4.89% real para que, con los valores proyectados, se pudiera establecer una oferta congruente con la demanda y con el nivel de desarrollo de esa enorme población. Esto implica que, para que la demanda no se dispare, es necesario que las tarifas se eleven paulatinamente hasta alcanzar precio de 557 y 452% de la tarifa base en el año 2025, congruentes con los consumos mexicano actual y brasileño de 1981, respectivamente.

La razón de este aumento en el crecimiento de las tarifas obedece a que no obstante el crecimiento inferior de la economía, que impulsa la demanda menos intensamente que en el escenario base, los estándares de consumo por habitante en un virtual estancamiento en la economía serían menores a los actuales, y para mantener la demanda controlada al crecimiento global del PIB se requiere elevar las tarifas. Un elemento subyacente es que el progreso tecnológico permitirá en el futuro un nivel de bienestar mayor por kw/h consumido, por lo que el panorama estático presentado no es tan severo como lo sugiere su comparación con los consumos actuales

La evolución del consumo eléctrico como función del PIB, con tarifas correspondientes a 40 dólares/bl en el precio del petróleo, se muestra en la gráfica 5

VISIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR ELÉCTRICO  
 GRÁFICA 5. Proyecciones del consumo eléctrico  
 (Escenario pesimista)

329

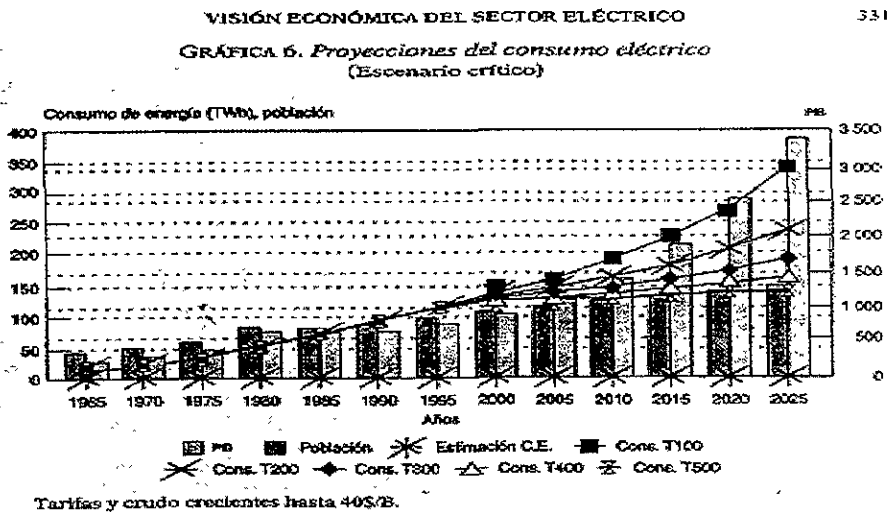


Tarifas y crudo crecientes hasta 40\$/B.

### B.5. Escenario de oscilaciones críticas

Para este escenario se observa un crecimiento con oscilaciones sexenales del PIB que tienen consecuencias en el corto plazo, aun cuando no alteran las proyecciones de largo plazo. La misma tasa de crecimiento equivalente para el periodo considerado es de 4.78% anual como promedio, para alcanzar, con una población de 145.6 millones de habitantes, un ingreso de 6 741.9 dólares de 1985 per cápita, que significaría un nivel algo inferior al del escenario base y 4.3% inferior al de Italia en 1981.

Esto significaría un consumo per cápita de electricidad de 947.3 Kw/h/habitante, el cual se obtendría con una tarifa creciente para alcanzar, con los valores proyectados, precios de 506% de la tarifa base en el año 2025, congruentes aproximadamente con el consumo italiano de 1981. Los resultados serían prácticamente los mismos que en el escenario base. La evolución del consumo eléctrico como función del PIB, con tarifas correspondientes a 40 dólares/bl, se muestra en la gráfica 6.<sup>88</sup>



<sup>88</sup> Daniel Reséndiz Núñez, Rafael Pedrero Nieto, El Sector Eléctrico en México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 324-330.



## 4.2 EFECTO DEL AVANCE TECNOLÓGICO EN LOS CONSUMOS DE ELECTRICIDAD

“El avance tecnológico tiene efectos complejos en el consumo de electricidad: por una parte se ha observado que, a consecuencia del avance tecnológico, es cada vez más eficiente el uso de la electricidad para lograr un resultado concreto, y en consecuencia se reduce el consumo unitario de electricidad. Por otra parte, el avance tecnológico y la integración en bloques económicos de países reducen el costo de los generadores eléctricos y de los equipos electrificados, que se diversifican ampliando las opciones de satisfacción de las necesidades y creando otras. Consecuentemente, a menor costo de satisfactores y mayor diversidad, mayor demanda derivada de electricidad.

Para determinar la tendencia que el avance tecnológico pueda generar en la demanda eléctrica, se requiere analizar el consumo de energía en los sectores demandantes de la misma. Los principales consumidores de energía, esto es, la industria, el transporte, el comercio, los servicios públicos y el consumo de los hogares, son los sectores que con mayor atención se analizan para poder vislumbrar la posible evolución del efecto de los cambios tecnológicos en la demanda de electricidad.

### A. *Sector industrial*

En el sector industrial, primordialmente en las industrias más intensivas en consumo de energía, el avance tecnológico ha tenido un efecto muy elevado, ya que cada día surgen innovaciones que requieren menos energía para producir el mismo resultado, como pueden ser nuevos materiales que permiten fabricar motores con un consumo de electricidad menor, rodamientos que reducen las fricciones internas de las maquinarias; mecanismos de regulación de los sistemas de fabricación y procesos de transformación, como es el caso del bombeo en la industria química, basado en motores de velocidad variable, etc.

Con estos avances, que el futuro enriquecerá, la tecnología conocida hoy en día ya ha logrado que el requerimiento unitario de electricidad se reduzca. Otras maneras de optimizar el uso de electricidad son las reformas a los procesos, mediante modificaciones en la importancia relativa de operaciones de diferente intensidad energética, pero con las que se llega al mismo resultado. Un ejemplo de éstas pueden ser los cambios en los sistemas de enfriamiento y refrigeración, o de calentamiento con fuentes complementarias.

Buena parte de los ahorros energéticos ni siquiera requieren cambios tecnológicos, ya que basta aplicar correctamente las normas de fabricación de quipos o las de producción, evitar fugas de energía, mejorar o reponer aislamientos en áreas radiantes o expuestas a pérdida energética, etc. El progreso tecnológico y la conciencia de ahorro que promueve la protección del medio ambiente refuerzan esta tendencia.

Todo lo anterior ha propiciado la reducción de los consumos unitarios en la industria, pero las tendencias a la automatización y la propia reducción de costos de alta tecnología —que incrementa la intensidad de participación de los bienes de capital— tenderán por sí mismos a elevar la demanda de electricidad respecto de formas alternas de energía. El consumo de electricidad se puede estimar aproximadamente como función del PIB, del costo de la misma y del costo de los sustitutos, ya que desempeña un papel considerable el costo relativo de otras fuentes de energía que compitan para lograr el mismo resultado. Tales correlaciones basadas en los datos históricos llevan implícito el cambio tecnológico que se evidencia de manera particular en las variaciones de intensidad energética de los países de mayor desarrollo.

El bajo costo de electricidad en países generosamente dotados de hidroelectricidad, como Noruega, Canadá y Brasil, les permite utilizarla en mayor medida que la que se observa en el resto de los países, en los cuales los usos térmicos comunes tenderán a electrificarse menormente; pero las opciones tecnológicas que se derivan de esta relativa abundancia y el esfuerzo tecnológico permitirán avances como los usos térmico especiales, procesos de muy alta temperatura, así como metalurgias de pureza elevada, y los procesos

térmicos tenderán a ser sustituidos por procesos electrificados, como son los procesos electroquímicos y otros en los que el control electrificado determina la calidad del producto

Un alto costo del petróleo propició la aceleración de proyectos hidroeléctricos, geotérmicos y nucleares (si bien estos últimos se han visto frenados por razones de seguridad y protección del medio ambiente), así como el aumento de fuentes alternas para generar electricidad, calor y acondicionamiento de los edificios; pero la reducción del precio del petróleo en la década de 1980 frenó esa tendencia. No obstante, el avance logrado produjo cambios irreversibles en todos los procesos que lograron optimización.

### ***B. Sector transporte***

El avance tecnológico del sector transporte y las demandas sociales de mejoramiento ambiental harán que el uso actual de combustibles se sustituya paulatinamente por electricidad. En el sector transporte la demanda de electricidad estará dada, aparte el efecto del cambio tecnológico en los equipos y sistemas de transporte, por la manera en que se programe la actividad de este sector. La importancia relativa que tienen los ferrocarriles respecto al autotransporte es un ejemplo de extrema relevancia, puesto que el ferrocarril consume, para el mismo servicio de transporte de carga, menos de la cuarta parte del combustible que el más eficiente autotransporte. Pero si el ferrocarril se electrifica, el consumo de energía primaria se reduce un 20 o 25% adicional.

En lo que compete a transporte de pasajeros, la relación de consumos energéticos no es tan marcada como en el de carga, pero la ventaja del ferrocarril se sostiene. El desarrollo de nuevas tecnologías en el transporte, predominantemente electrificadas y con materiales más ligeros, tenderá a ahorrar energía adicional.

Cuando se trata del transporte urbano, los sistemas públicos electrificados tienen una doble ventaja: consumen menos de una treintava parte de la energía que consumen los automóviles particulares y menos de 50% del consumo de energía primaria respecto de los

transportes públicos de combustión interna. La otra ventaja es que no contaminan en la zona en que operan, de modo que la contaminación derivada de la generación eléctrica, además de resultar menor, se puede realizar en localidades donde no cause daños, o bien éstos resulten poco significativos.

La evolución de los vehículos eléctricos y los híbridos, aunada a las necesidades ambientales, tendrán como consecuencia, no sólo la tendencia al perfeccionamiento y operación electrificada de los transportes públicos urbanos, sino que el propio transporte individual resultará a su vez electrificado parcial o totalmente. En el mediano plazo, es probable también que la opción dominante sea el automóvil híbrido, con base en celdas combustibles y tracción electrificada, que permitiría reducir a un tercio el consumo unitario de combustibles. Con ellos se podría, por un lado, reducir el consumo de energía primaria y, por el otro, resolver en definitiva el problema actual de la contaminación atmosférica de las áreas urbanas.

### *C. Sector comercio*

El consumo de electricidad por el sector comercial parece responder a los avances en tecnología de la iluminación, acondicionamiento de aire y, en el caso de comercialización de los alimentos, los progresos en la eficiencia de refrigeración. En este sentido, son más bien la eficiencia implícita del diseño arquitectónico, la calidad de los aislamientos y los controles automáticos que optimizan el uso de energía los que señalan las tendencias futuras del comercio. Los consumos más fuertes de electricidad se encuentran en la iluminación, la refrigeración y el acondicionamiento ambiental, y el avance tecnológico permitirá equipos más avanzados y técnicas que den un uso más racional al fluido eléctrico. Las técnicas avanzadas de comunicación hacen cada vez más factibles los sistemas de ventas operados electrónicamente, y las ventas a través de la televisión se irán acercando a las compras por vía telefónica, en las que los artefactos del tipo módem, fax y teletipo, evolucionarán para contar con sistemas de crédito y débito automatizados desde terminales personales ubicadas integralmente en el teléfono domiciliario.

El efecto de los cambios en las modalidades de compraventa reducirá las operaciones comerciales en la forma que estamos familiarizados y tenderá a propiciar una vinculación más directa del hogar con los proveedores en grandes almacenes sin acceso directo al público, que realicen entregas de mercancías programadas periódicamente y servicios solicitados por programación electrónica desde el hogar del cliente

#### ***D. Sector residencial***

El otro sector de gran importancia para el consumo eléctrico es el de los hogares. En este sector están ocurriendo cambios de considerable importancia para el consumo futuro: por una parte se observan aparatos electrodomésticos cada vez más complejos, que ofrecen mejores y mayores opciones de bienestar a las familias. Por otra, se observa que el diseño avanzado de los aparatos electrodomésticos es cada vez más ahorrador de energía

En el alumbrado se cuenta con lámparas fluorescentes, que producen la misma iluminación de las incandescentes con 25% del consumo de energía, y se tienen dispositivos que atenúan la iluminación de las lámparas, o bien que las apagan automáticamente de acuerdo con las necesidades. Los televisores y los radios han reducido su consumo de electricidad a menos de la cuarta parte del que tenían antes de la crisis petrolera.

En la cocina se cuenta con diferentes aparatos que simplifican la preparación de alimentos, de modo de ahorran tiempo y reducen los desperdicios. En este renglón, lo que es probable esperar es que estos aparatos consuman el mínimo unitario posible de electricidad, pero que aumenten en número. Por otra parte, se observa que no sólo ha aumentado su variedad (refrigeradores, congeladores, licuadoras, batidoras, picadoras, hornos de microondas, lavaplatos, lavadoras y secadoras de ropa, videocaseteras, etc.), sino que se ofrecen en el mercado aparatos de dimensión considerable que, no obstante ello consumen una fracción de los antiguos aparatos de su mismo tamaño, pero cuya

proliferación tenderá a inducir un consumo mayor de energía por hogar, particularmente en los estratos de mayor ingreso.

En la conservación de alimentos es posible que el refrigerador, que hoy en día es el responsable de una importante fracción del consumo eléctrico doméstico, siga su tendencia a reducir el consumo eléctrico, ya que se ha observado que, entre 1973 y 1990, el consumo por refrigerador se ha logrado reducir a la mitad. Estos avances, que sólo se observan en pocos hogares, serán la norma en menos de una generación.

Los consumos de energía en otros servicios del hogar, como son el calentamiento de agua y el acondicionamiento de aire, cada vez logran avances mayores en la eficacia de operación de los equipos que se emplean. Un caso interesante corresponde al calentamiento eléctrico, ya que cuando éste se deriva de resistencias, lleva implícita la eficacia termodinámica de las plantas de generación termoeléctrica, que normalmente no superan el 35% y, en los casos de generación mediante ciclo combinado cuya eficiencia termoeléctrica es de 50%, resultan normalmente muy inferiores a las opciones de uso directo de los combustibles. En este sentido, se abren las opciones de bombas de calor o cogeneración de calor en equipos de refrigeración, que aumentan considerablemente el rendimiento calórico por kw/h gastado.

Por otra parte, los diseños arquitectónicos y la elección de los materiales de construcción de las viviendas se tendrán que orientar a optimizar el consumo energético, de modo que las cargas térmicas y de uso energéticos se reduzcan al mínimo, sobre todo en la medida en que la escasez de energéticos y las restricciones de protección del medio ambiente se reflejen en el costo internalizado de la energía y, especialmente, en las tarifas eléctricas<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Idem anterior p. 330-335

## 5.- SITUACIÓN ACTUAL DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL

La Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil (GEIC) es un área que se especializa en estudios relacionados con las ciencias de la tierra y del mar, como son: Geología, geofísica, sismotectónica, topografía, geohidrología, oceanografía. Así como trabajos de hidrometeorología.

Los estudios realizados, con apoyo de las especialidades ya mencionadas, son utilizados, generalmente, para apoyar los proyectos de construcción de centrales generadoras de electricidad y al reducirse éstas de igual forma se reduce la demanda de los estudios que elabora ésta gerencia.

Aún cuando se continúan solicitando estudios para otro tipo de proyectos (termoeléctricos, de ciclo combinado o turbogas), la demanda es mucho menor a las capacidades de operación de la GEIC

Por otra parte, en 1995 entró en vigor el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, desarrollándose, en armonía con sus principios, los siguientes propósitos de la GEIC.

- Reestructurarse conforme a la reestructuración de la CFE.
- Crear dentro de la CFE, centros responsables de su propia contabilidad
- Mejorar la relación calidad/precio de los servicios
- Reducir costos asociados a ineficiencias operativas
- Aumentar la flexibilidad operativa y administrativa, para reaccionar con oportunidad ante los requerimientos de los clientes
- Actualizar los estándares de calidad en los servicios

Con base en lo anterior y en vista de la disminución de requerimientos de servicios, se plantea la necesidad de operar en un esquema de gestión empresarial de competencia en mercados abiertos, dentro de sus campos de especialidad.

La GEIC cuenta con una planta laboral de 600 trabajadores de base, instalaciones estratégicamente distribuidas en toda la República Mexicana, equipamiento técnico del más alto nivel y lo más importante, una plantilla de personal técnico-administrativo con una gran preparación y experiencia adquirida a través de muchos años en la construcción de megaproyectos de generación eléctrica



## **IV LA GERENCIA DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA CIVIL, COMO UNIDAD DE NEGOCIOS.**

### **1.- GÉNESIS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.**

Por lo regular, las productoras de bienes o servicios, medían sus resultados en forma global, es decir, al final del año o del periodo que hubieren establecido para tal efecto, realizaban un corte de sus operaciones y deducían sus utilidades o pérdidas. Éste sistema les permitía observar el comportamiento de su empresa de forma general, esto es, a la suma de todos sus ingresos le restaban todos sus gastos, obteniendo un estado de resultados con utilidades o déficit.

El sistema señalado, fue de mucha utilidad mientras no hubiera tanta competencia, o bien, mientras las utilidades les permitían sentirse cómodos, pero no es tan útil cuando se requiere saber, dentro de una empresa, quién está siendo menos eficiente y por lo tanto quién es el responsable de una disminución en la utilidad o en la calidad.

Por lo señalado, en una empresa se establecen diversos centros de responsabilidad (grupos bien definidos de trabajo, responsables de uno o más procesos) y se diseñan varios indicadores de desempeño (sistemas de medición aplicables a cada proceso) a fin de conocer con exactitud su comportamiento.

Con ésta metodología, podemos saber si en una empresa el área de producción, o el área de ventas, o el área de abastecimientos, o la gerencia son eficientes, con relación a los estándares que se les apliquen.

Este método define cuatro tipos de centros de responsabilidad Centros de costos, Centros de gasto; Centros de beneficio y Centros de inversión <sup>90</sup>

## 2.- CONCEPTO DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.

Para llegar a obtener un concepto de lo que debemos entender por Unidad Estratégica de Negocios, es necesario recurrir opiniones diferentes, que aunque les llamen de maneras diversas, en su contenido quieren decir lo mismo

- Los centros de costos, para H. Jordan, "Son aquellos centros de responsabilidad en que el consumo de recursos se expresa en términos monetarios y los resultados en términos reales (Unidades físicas) "<sup>91</sup>

De la anterior definición lo más relevante sería que podemos costear una unidad producida, estableciendo una relación directa entre la unidad producida y el costo asumido

- Los centros de costos, para la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil, GEIC. (de la Comisión Federal de Electricidad, "CFE"), son "Grupos de trabajo que tienen como objetivo satisfacer una necesidad concreta del corporativo de CFE, y detectar sus requerimientos futuros, todo ello dentro de su área de especialidad y realizado de manera eficaz "<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> H. Jordan; "Les Cnteres Financiers de Mesure des Resultats"; Catiers Francia; CESA, 1980, (cita del Dr. Guillermo Ramírez Martínez, expuesto en el Diplomado Internacional en Análisis Estratégico y Cambio Organizacional. Universidad Autónoma Metropolitana, Módulo Comunicación e información, aplicación de proyectos "Control y dominio de la gestión de centros de responsabilidad"; 1997)

<sup>91</sup> Idem anterior.

<sup>92</sup> Comisión Federal de Electricidad. Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil. Informe denominado "Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería civil de 1995 a 1997"; 1998, p. 7.

De las dos anteriores definiciones de lo que es un Centro de Costos, deducimos que es un área en donde el indicador principal será la eficacia, obteniéndose además el costo por unidad producido. Pero quizá lo más significativo sea, que el área de costos subsistirá por su importancia estratégica para la empresa.

- Los centros de gasto, conforme a H. Jordan y a Guillermo Ramírez Martínez, " se caracterizan también porque el consumo de recursos se expresa en términos monetarios y los resultados obtenidos en términos reales pero a diferencia de los centros de costo, en éstos no se puede establecer una relación directa entre los insumos y los productos. Los órganos a nivel staff, tales como un departamento de contabilidad o jurídico quedarían comprendidos en esta categoría, en donde la evaluación se haría a nivel de los insumos mediante el cumplimiento del presupuesto y a nivel de los productos en base a informes de actividad, en donde se indicaría de manera cualitativa y cuantitativa los logros obtenidos "93

Para la GEIC, los Centros de Gasto se comparan con las Áreas de Servicios y que son "Grupos de trabajo cuyo objetivo es satisfacer de manera eficiente las necesidades de planeación, información, logística y servicios administrativos dentro de la GEIC "94

De las dos últimas definiciones se deduce que las áreas de servicios son grupos de trabajo cuyo producto no es posible costear por unidad de producción, pero sí por actividad, debiendo por lo tanto tender a ser cada vez más eficientes, o sea, alcanzar más calidad con *menos insumos*

Lo que para H. Jordán es un centro de beneficio y lo que para Guillermo Ramírez Martínez es un centro de inversión, para la GEIC resulta ser una Unidad Estratégica de Negocios, por lo que procederé a dar la dos primeras definiciones en conjunto

---

<sup>93</sup> Guillermo Ramírez Martínez, Diplomado Internacional en Análisis estratégico y cambio organizacional. Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad, Universidad Autónoma Metropolitana; 1998.

<sup>94</sup> Comisión Federal de Electricidad: Gerencia de Estudios de Ingeniería civil; "Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997"; 1998, p 7

Para H Jordan, un centro de beneficio es "Un centro de este tipo es un centro de responsabilidad en donde el uso de medios y los resultados obtenidos se pueden medir en términos monetarios."<sup>95</sup>

Conforme a Guillermo Ramírez Martínez, a los centros de inversión los define así "Este tipo de centros debe reunir en primer lugar las características de un centro de beneficio, pero a diferencia de éste, es necesario que disponga de capacidad para decidir sobre la adquisición y venta de activos. La Dirección General de una empresa es un centro de este tipo cuya evaluación se realizaría mediante la relación beneficio/activo."<sup>96</sup>

Para la GEIC, las Unidades Estratégicas de Negocios son "Grupos de trabajo con conocimientos en su especialidad que se orientan a satisfacer, en forma competitiva, las necesidades requeridas por el segmento de mercado seleccionado."<sup>97</sup>

Para Stephen P. Robbins, "cuando una organización se encuentra en cierto número de negocios diferentes, se puede facilitar la planeación al crear unidades estratégicas de negocios. Una unidad estratégica de negocios (UEN) representa un solo negocio o una colección de negocios relacionados. Cada UEN tendrá su propia misión distintiva y competidores diferentes. Esto le permite a la UEN tener una estrategia independiente de los otros negocios de la organización mayor. En una compañía como General Electric, que está en muchas líneas de negocios diversas, la administración puede crear una docena o más de UEN

El concepto de UEN de la planeación divide a las diversas unidades del negocio con base en los siguientes principios:

---

<sup>95</sup> H. Jordan: "Les Criteres Financiers de Mesure des Resultats": Cathuers, Francia: CESA: 1980 (cita del Dr Guillermo Ramírez Martínez)

<sup>96</sup> Guillermo Ramírez Martínez; Diplomado Internacional en Análisis estratégico y cambio organizacional. Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad, Universidad Autónoma Metropolitana. 1998

<sup>97</sup> Comisión Federal de Electricidad, Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil, "Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997", 1988; p. 7

La organización es administrada como un "portafolio" de negocios, cada unidad de negocios sirviendo a un segmento claramente definido de producto – mercado con una estrategia claramente definida. Cada unidad de negocios en el portafolio desarrolla una estrategia diseñada específicamente para su capacidad y necesidades competitivas, pero consistente con las capacidades y necesidades globales de la organización.

Todo el portafolio es manejado para servir a los intereses de la organización como un todo – para alcanzar un crecimiento balanceado en ventas, utilidades, y mezcla de activos a un nivel aceptable y controlado de riesgos<sup>98</sup>

De las cuatro definiciones anteriores se deduce que la Unidades Estratégicas de Negocios, son grupos de trabajo especializados, que representan un negocio o una colección de negocios, que operan de manera competitiva en un mercado seleccionado, y que su evaluación es en términos monetarios, partiendo de la base de la diferencia entre productos e insumos.

### 3.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Formalmente, la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil (GEIC), está conformada por: la Jefatura de la gerencia; tres Subgerencias; un Departamento de Informática, un Departamento de apoyo técnico; un Departamento de Control Presupuestal y de Servicios, cuatro Superintendencias de Estudios foráneas, y dos Residencias de Oceanografía.

En un futuro próximo, se le incorporarán dos Subgerencias técnicas más, el Departamento de Informática se integrará a una Subgerencia, y los dos Departamentos Administrativos con que actualmente cuenta, se fusionarán para formar una Subgerencia más

---

<sup>98</sup> Stephen P. Robbins. Administración Teoría y Práctica, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1994: pp 222,223.

Ahora bien, desde el punto de vista funcional y de acuerdo con lo que hasta ahora se vió, referente a centros de responsabilidad, "la GEIC se organizó de la siguiente forma

Siete Unidades Estratégicas de Negocios (UEN's), que son: Exploración Geológica y Geofísica; Topografía, Geohidrología; Oceanografía, Hidráulica, Geotecnia y Concretos, y Geomática.

Cuatro Centros de Costos (CC's), que son: Sismotectónica; Hidrometeorología; Selección de Sitios; y Seguridad de Estructuras

Tres Áreas de servicios (AS's), que son: Planeación y Logística; Laboratorio de Electrónica, e Informática <sup>99</sup>

Éstas áreas funcionan de tal manera, que son independientes en su forma de operar de la organización formal, ya que están diseñadas para funcionar como un negocio aparte, esto es, : cotizan un trabajo de su especialidad, lo convienen con su cliente, preparan y llevan a cabo su plan de acciones; desde luego, si requieren la participación de otras disciplinas técnicas, convienen con éstos grupos los términos y condiciones para su colaboración; elaboran estimaciones y presentan la facturación

No sobra decir, que las áreas de servicios, precisamente se encargan de apoyar logísticamente a las UEN's y a los CC's, y que son precisamente las AS's las que dan el soporte administrativo y operacional que pudiera faltarles, pero que les resultaría más costoso tener en forma individual para cada uno

---

<sup>99</sup> Datos obtenidos del documento denominado "Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997", editado en 1988 por la Comisión Federal de Electricidad. P. 8.

#### **4.- OBJETIVOS DE LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIOS.**

Uno de los principales objetivos es, agrupar una serie claramente diferenciada de productos o servicios, coincidiendo en este aspecto, con lo que apunta Guillermo Ramírez Martínez.

Ofrecer servicios multidisciplinarios e integrales ( en el caso de la GEIC, ésta cuenta con especialistas en 23 disciplinas diferentes).<sup>100</sup> Éste es objetivo de la GEIC, aunque puede no ser el de otra unidad de negocios.

Alcanzar la autosuficiencia operativa y posteriormente la rentabilidad, mediante el incremento de la productividad y la competitividad del personal <sup>101</sup>

Atendiendo a la filosofía de la integración de las UEN's, se puede considerar que existen dos objetivos fundamentales, dependiendo del punto de vista de que se trate

Desde el punto de vista del fin último, el objetivo sería alcanzar la rentabilidad, que es el propósito de cualquier negocio.

Desde el punto de vista organizacional, el objetivo sería evitar la complejidad de planear estratégicamente para una gran organización, lo que provoca que en muchas ocasiones las estrategias no sean comunes. Al crear varias unidades de negocios, las estrategias son especiales para cada una de ellas, aún cuando a la vista de la dirección todos finalmente coincidan en las estrategias generales

---

<sup>100</sup> Datos obtenidos del documento denominado "Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997", editado en 1988 por la Comisión Federal de Electricidad. P 5

<sup>101</sup> Idem anterior.

“Cuando una organización se encuentra en cierto número de negocios diferentes, se puede facilitar la planeación al crear unidades estratégicas de negocios. Una UEN representa un solo negocio o una colección de negocios relacionados. Cada UEN tendrá su propia misión distintiva y competidores diferentes. Esto le permite a la UEN tener una estrategia independiente de los otros negocios de la organización mayor.”<sup>102</sup>

## **5.- CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS UNIDADES ESTRATEGICAS DE NEGOCIOS.**

Precisamente, una de las principales características que diferencian a las UEN's de cualquier entidad paraestatal, es la forma en que se mide su desempeño. En lo que se refiere a los centros de costos y a las áreas de servicio, la diferencia no es muy grande, pero sí en lo que a evaluación de una unidad de negocios se refiere.

Las áreas de servicios AS's son las que deben de proporcionar los servicios de apoyo que requieren las UEN's y los CC's, con eficiencia, por lo tanto, “su principal indicador de desempeño será el que resulte de comparar los servicios realizados entre los recursos utilizados”.<sup>103</sup>

Los centros de costos proporcionan servicios estratégicos para el corporativo, siendo necesarios sus trabajos por la especialidad que desempeñan, por lo tanto, “lo que se requiere de ellos es que sean eficaces”<sup>104</sup>. El indicador de desempeño que aplica en éste caso, es el de la eficacia, por lo tanto, se evaluarán los “resultados obtenidos entre el objetivo del área”<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Stephen P. Robbins, Administración Teoría y Práctica. Prentice- hall Hispanoamericana, S A : 1994, p 222

<sup>103</sup> Guillermo Ramírez Martínez, Diplomado Internacional en Análisis estratégico y cambio organizacional. Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad. Universidad Autónoma Metropolitana: 1988

<sup>104</sup> Comisión Federal de electricidad, Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil; “ Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997”: 1988, p 7.



Las Unidades Estratégicas de Negocios, conforme a lo visto con anterioridad, deben de competir en un mercado seleccionado y su evaluación será en términos monetarios. De acuerdo con esto, “los resultados esperados de las UEN’s son la eficiencia y la productividad”.<sup>106</sup> “Los indicadores de desempeño serán los márgenes de ganancias y la tasa de rentabilidad,”<sup>107</sup> independientemente de aquellos que tengan por objeto medir la eficiencia.

---

<sup>105</sup> Guillermo Ramírez Martínez; Diplomado Internacional en Análisis estratégico y cambio organizacional. Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad, Universidad Autónoma Metropolitana, 1988.

<sup>106</sup> Comisión Federal de electricidad; Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil. “ Balance del nuevo enfoque gerencial aplicado en la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997”: 1988; p. 7.

<sup>107</sup> Guillermo Ramírez Martínez; Diplomado Internacional en Análisis estratégico y cambio organizacional; Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad, Universidad Autónoma Metropolitana, 1988.

## V PROBLEMÁTICA JURÍDICA

### 1.- OBJETIVOS.

Es necesario hacer un análisis detallado de los objetivos que cumplen tanto las entidades paraestatales como las empresas privadas, ya que éste es uno de los principales elementos a considerar.

En primer lugar encontramos que el objetivo principal de una entidad paraestatal es cumplir con las funciones específicas, de interés público, para el que fueron creadas, actividad que por cierto, “no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.”<sup>108</sup>

Ya se mencionó que conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “ Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”<sup>109</sup>

De lo ya señalado, podemos deducir válidamente, que un organismo descentralizado es creado por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, para cumplir con una o varias actividades, mismas que se señalan claramente en la ley o decreto de su creación y cuyo objeto debe ser acorde con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,<sup>110</sup> que a la letra dice

---

<sup>108</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: Elementos de Derecho Administrativo; Limusa; 1996, p. 94

<sup>109</sup> Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Modificada por últimas veces por decretos publicados en los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, por la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993, y por decretos publicados el 28 de diciembre de 1994 y el 19 de diciembre de 1995, Porrúa; 1996: p. 59.

<sup>110</sup> Ley Federal de Entidades paraestatales, Publicada en el Diario Oficial de la federación el día 14 de mayo de 1986 Modificada por decreto publicado el 24 de julio de 1992; Porrúa. 1996: p. 69.

“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.”

Nuestra Constitución Política, en su artículo 28 establece claramente cuáles son las áreas que se deben considerar como estratégicas, así como también menciona las actividades prioritarias, que a la letra son:

“.. 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 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.”<sup>111</sup>

En primer lugar, debemos precisar que con lo ya señalado se deja muy claro que las entidades paraestatales deben sujetarse a los objetivos que les señala la ley, y que no pueden ser otros más que los descritos en el instrumento legal que les da origen y en su caso, aquellos que señalen las modificaciones que al respecto precise estrictamente el Congreso de la Unión ó el Ejecutivo Federal

---

<sup>111</sup> Secretaría de Gobernación; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mayo de 1997, art 28, p 37.

Por lo que si una paraestatal tiene señalada una o varias actividades que evidentemente la conduzcan hacia su objetivo principal, está haciendo lo correcto, pero si esas actividades están dirigidas a alcanzar un propósito diferente, en ese momento la paraestatal está apartándose de sus objetivos principales

Es muy importante dejar en claro que una paraestatal no puede por sí misma cambiar de objetivos fundamentales, pero sí de actividades secundarias, siempre y cuando éstas estén dirigidas a la consecución del objetivo que tienen asignadas por ley, y que estén aprobadas por su órgano de gobierno.

Es claro señalar, que el hecho de que sean organismos del gobierno no quiere decir que sus estados de resultados deben mostrar siempre pérdidas, ya que el brindar un servicio social no está reñido con el hecho de tener unas finanzas sanas, por lo que éstos organismos, en el desarrollo de sus funciones, deben actuar de manera tal, que los reportes financieros arrojen los mejores resultados posibles

El objetivo principal de una Unidad de Negocios es el de hacer rentable la función o actividad que desempeña para finalmente obtener utilidades, lo cual es benéfico para la institución que las establezca; sin embargo, tratándose de entidades paraestatales las Unidades de Negocios que se creen deben constreñirse al ámbito de acción de la misma paraestatal, porque en el momento en que se salga de su esfera de competencia, para la administración pública federal ya no está actuando conforme a los objetivos que le están encomendados al ente de que se trate. Para explicar mejor esta situación, nos referiremos al caso de la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil (GEIC):

Al formarse al interior de la GEIC varias Unidades de Negocios y al actuar todas ellas tratando de obtener las mejores condiciones financieras en particular, están haciendo lo correcto si los trabajos que desarrollan coadyuvan con los objetivos encomendados a la Comisión Federal de Electricidad, objetivos que están plasmados en la Ley del Servicio

Público de Energía Eléctrica<sup>112</sup> y el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica<sup>113</sup> y que son. “ ... generar, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 Constitucional.”,<sup>114</sup> así como. “ .. La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto

I - Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4º Y conforme a lo dispuesto en el artículo 5º;

II.- Proponer a la Secretaría de Energía los programas a que se refiere el artículo 6º

III.- Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público;

IV - Formular y promover al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica,

V.- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;

VI - Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;

VII.- Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;

---

<sup>112</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, reformada el 23 de diciembre de 1992.

<sup>113</sup> Publicado en el Diario Oficial de la federación el lunes 31 de mayo de 1993

<sup>114</sup> Artículo 1º De la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica: Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, reformada el 23 de diciembre de 1992

VIII.- Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y

IX - Los demás que fijen esta Ley y sus reglamentos <sup>115</sup>

Pero si las actividades que realiza la UEN van enfocadas hacia un objetivo distinto al ya señalado, en ése momento carecen de legalidad los actos que ésta realice, toda vez que la ley de su constitución y su reglamentación no contemplan ésta posibilidad

Algunas Entidades Paraestatales cuentan, como en el caso de la GEIC, con equipos multidisciplinarios muy especializados y que podrían contribuir a su autosostenimiento económico si crearan Unidades Estratégicas de Negocios, las cuales, independientemente de contribuir a lograr los objetivos encomendados a los organismos paraestatales, colaborarían con el Estado a mantener éstos grupos de trabajo a su servicio y con una menor carga económica.

Aún cuando, en el caso de la GEIC, parezca que los objetivos de las UEN's se disocian de los objetivos encomendados a la entidad paraestatal, éstos se complementan ya que con los recursos que se obtendrían de los diversos trabajos realizados, se mantendría en operación y al 100% al grupo especializado que las integra formalmente. Al respecto, hay que señalar que a últimas fechas y a través de los medios de comunicación de difusión nacional y algunas revistas especializadas, el Ejecutivo Federal menciona que el sector eléctrico requiere una inversión de 25,000 millones de dólares en un plazo de siete años a partir de 1999, "lo que para el gobierno federal representaría una cuarta parte del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, o el total destinado para educación y

---

<sup>115</sup> Artículo 9º De la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, reformada el 23 de diciembre de 1992

seguridad social este mismo año”<sup>116</sup> poniendo de manifiesto que la falta de recursos pone en riesgo el sistema eléctrico nacional.

Lo anterior deja ver, que si además de cumplir con los objetivos señalados, en la Ley de creación y su reglamentación, de la Comisión Federal de Electricidad, los trabajadores de la GEIC organizados en UEN's continúan progresando, en un futuro próximo pudiesen autofinanciarse y de ésta manera mantendrían su fuente de trabajo y continuarían produciendo para la entidad paraestatal, ayudando en algún porcentaje a aliviar la situación manifestada en el párrafo anterior

## **2. - OPERACIÓN.**

Tal y como lo comenta Rafael I. Martínez Morales, “La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas”<sup>117</sup>

Por lo regular, la doctrina coincide con el hecho de que al requerirse que ciertas actividades se realicen con mayor celeridad, el Estado encarga éstas funciones a entes creados especialmente para hacerles frente y las dota de ciertas características que en teoría imprimirán celeridad a su actuación, tal y como lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al decir “la descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la administración pública centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades

---

<sup>116</sup> Mundo ejecutivo, marzo 1999, Grupo Internacional Editorial, S.A.; p 52.

especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente”.<sup>118</sup>

No obstante lo antes dicho y no dudando que la intención hubiera sido dar una mayor autonomía y por consiguiente agilizar la operación de las entidades paraestatales, coincidimos plenamente con lo que concluye Miguel Acosta Romero, al señalar que “ Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de sus rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control que consideramos, además, necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones”<sup>119</sup>

En el capítulo I, en el apartado correspondiente al marco jurídico se expuso la normatividad a la que están sujetos los organismos descentralizados, mismos que influyen directamente en su operación

La operación de las Unidades Estratégicas de Negocios requieren de un trato especial, ya que es muy importante ser competitivos en todos sentidos, dando a continuación algunos ejemplos de ello:

a) Al ganar un concurso para determinado trabajo, la UEN debe adquirir de inmediato los materiales que requiere para iniciar sus trabajos, de lo contrario corre el riesgo de comenzar con retraso y ser sujeto de penalidades al incumplir su contrato. En éste punto en particular interviene la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, limitando los montos de los pedidos que se pueden adjudicar directamente y cuáles se deben licitar públicamente,

---

<sup>117</sup> Rafael I. Martínez Morales; Derecho Administrativo, Primer curso; Segunda edición, Harla, S.A., 1994, p 126.

<sup>118</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo, primer curso, Limusa, 1996, p 94

<sup>119</sup> Miguel Acosta Romero; Compendio de Derecho Administrativo, parte general, Porrúa, 1996; p 221



estableciendo además los tiempos que se deben guardar entre un paso y otro, haciendo que el proceso de adquisiciones sea lento y sujeto a múltiples filtros

Además de la adquisición de materiales, nos encontramos con la necesidad de adquirir, dentro de los contratos, equipos en general y aquellos denominados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como bienes restringidos (vehículos de trabajo, equipo de oficina, de radiocomunicación, misceláneo, etc ..), así como la contratación de servicios diversos.

Desafortunadamente, la velocidad de respuesta con que las áreas administrativas de las UEN's, responden a éstas, es muy lenta, debido a la pesada normatividad que deben cumplir.

b) Las UEN's deben publicitar sus servicios, deben exponerlos en ferias y exposiciones, así como promocionar los mismos con clientes y prospectos, tanto en nuestro país como en el extranjero; sin embargo, son gastos que están seriamente restringidos o bien sujetos a un procedimiento muy lento y complicado para su autorización.

### **3. - RESULTADOS.**

El resultado en los organismos descentralizados es equivalente a la finalidad, misma que trata Miguel Acosta Romero, al señalar que “ La finalidad es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz ”<sup>120</sup>

Rafael I Martínez Morales comenta “ En líneas generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.”<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Miguel Acosta Romero; Compendio de Derecho Administrativo, parte general; Porrúa 1996, p. 220

<sup>121</sup> Rafael I Martínez Morales; Derecho Administrativo, primer curso; Harla 1994; p.131.

De los dos comentarios descritos anteriormente, se concluye que el resultado de la actuación de un ente descentralizado debe satisfacer el interés general, mediante el cumplimiento de las actividades que le fueron señaladas, siempre y cuando además se hagan en forma rápida, idónea y eficaz. Al respecto es muy importante dejar en claro que cada vez es más difícil cumplir con los criterios de rapidez y eficacia, debido a tanta normatividad que regula las diversas actividades de todos éstos organismos.

El hecho de que un organismo descentralizado cumpla con las actividades que le fueron encomendadas, no quiere decir que las haga "sin importar al precio que cuesten", criterio que al parecer prevaleció en la década de los ochenta (período en el cual teníamos que acostumbrarnos a administrar la riqueza petrolera, de acuerdo con los comentarios, de dominio general, hechos por funcionarios del gobierno federal en aquella época).

El resultado esperado, ya sea un número de unidades producidas ó de servicios prestados, no debe dissociarse del costo y por consiguiente de criterios de rentabilidad, independientemente de que el fin sea de carácter social. Al respecto, se debe precisar que efectivamente ( en el caso de la energía eléctrica) la prestación del servicio en algunas partes geográficas de nuestro territorio es incosteable, pero con las utilidades obtenidas en partes en donde sea redituable, al final se compensan, sin detrimento del erario

En el caso de las Unidades Estratégicas de Negocios, el resultado no puede ser otro que el obtener utilidades, las cuales deben conducir a la rentabilidad financiera, pues de otra manera, la unidad no redituable debe desaparecer.

La doctrina no menciona que estén prohibidas las utilidades, por el contrario, los diversos escritores del tema coinciden al dejar establecido que el hecho de que se preste un servicio social no debe ser sinónimo de que un ente trabaje con pérdidas. Si al mismo tiempo que un organismo cumple con el servicio social que se le encomendó, lograra utilidades por servicios que el mismo ente pudiera realizar, ya sea por la especialidad de sus trabajadores o

por el equipo con que cuenta, coadyuvaría con su sostenimiento y por consiguiente con su subsistencia.

Quizá, el hecho de no dejar bien claro lo que sucedería en caso de no alcanzar los objetivos encargados a un ente paraestatal, ha colaborado para que el gasto excesivo y la ineficiencia no tengan una consecuencia clara. Ya dijimos que si una UEN no es rentable, tiende a desaparecer como una consecuencia lógica de su incosteabilidad.

A la vista de los resultados, en cuanto se viera que una UEN es rentable, la legislación aplicable a un organismo descentralizado impide que exista un "reparto de utilidades", debido fundamentalmente a que son entes sin una estructura mercantilista, cuyo régimen jurídico no contempla dicho supuesto.

La disposición de las utilidades obtenidas, tendrían que ser objeto de una adecuada reglamentación, la cual se encargaría al órgano responsable de la administración de la UEN, pero hasta éste momento sólo existe la posibilidad de reintegrarlas a la tesorería general del ente al que pertenezca dicha UEN

Es muy importante señalar, que no se pretende crear una empresa pública en particular, ya que coincidimos con lo asentado por José Francisco Ruiz Massieu , al señalar que "el gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Al efecto estimamos que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adapte exclusivamente la forma jurídica administrativa de organismo descentralizado"<sup>122</sup> Se pretende, que la Legislación permita que al interior de los organismos descentralizados, los diferentes grupos de trabajadores especializados, se puedan integrar en Unidades Estratégicas de Negocios, Centros de Costos

---

<sup>122</sup> José Francisco Ruiz Massieu, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Limusa 1981, p. 187, cita de Luis Humberto Delgado Gutiérrez; Elementos de Derecho Administrativo, primer curso; Limusa 1996, p. 126.

y Areas de Servicios, y que puedan realizar sus actividades tanto para el ente para el cual trabajan y fuera de él, teniendo así la posibilidad de defender su fuente de empleo y hacerla productiva, haciendo suya la oportunidad de mejoramiento personal, vía bonificaciones por producción

#### **4. - EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Para dar con el significado de la palabra control debemos referirnos a diversos autores, como Miguel Acosta Romero quien dice... "Para Cabanellas (Diccionario de derecho usual), puede significar comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, dirección, guía, freno y regulación."<sup>123</sup>

Vázquez Alfaro menciona que "De acuerdo con su etimología, la palabra controlé (francés antiguo) es un registro que se lleva duplicado."<sup>124</sup>

En especial, en la Administración Pública Paraestatal, el control encuentra su fundamento legal en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, la cual prescribe "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector."<sup>125</sup>

Aquí hay que hacer un espacio para referirnos a las coordinadoras de sector, ya que precisamente a través de ellas se ejerce, en primer lugar, un severo control sobre la Administración Paraestatal.

---

<sup>123</sup> Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, parte general, Porrúa 1996: p 279

<sup>124</sup> José Luis Vázquez Alfaro, El Control de la Administración Pública en México; UNAM. 1996; p. 11

Supuestamente, la creación de los organismos descentralizados obedece a la necesidad de confiar ciertas actividades o tareas estratégicas a entes que no estén sujetos a la rigidez que la jerarquización impone a los órganos centrales, por lo que al someter a la Administración Pública Paraestatal a la Administración Pública Centralizada, está estableciendo una relación jerárquica, y por lo tanto, maniatada el quehacer de los organismos descentralizados.

A este respecto son muy claros los artículos 48 y 49 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra prescriben “ Art. 48 - 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 ”<sup>126</sup>

“Art. 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo

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

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.”<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa 1996; p. 61.

<sup>126</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa 1996, p. 60

<sup>127</sup> Ídem, p. 60-61

Es el control jerárquico, el que quizá sea más rígido en la administración pública mexicana, ya que implica subordinación directa o indirecta, pero sujeta las decisiones del subordinado a la aprobación del superior jerárquico

Vázquez Alfaro, en su estudio del control de la administración pública en México, se refiere al control jerárquico dentro del control administrativo, mencionando que "Noción de control jerárquico:<sup>128</sup> El control jerárquico es el "más antiguo y el más natural en una organización vertical".<sup>129</sup> Para Robert Bonnard, la jerarquía administrativa implica una estrecha subordinación que se realiza gracias a ciertos poderes que existen en favor del superior sobre sus subordinados.<sup>130</sup>

Este control presenta dos aspectos, pues contiene, al mismo tiempo, una idea de poderío del superior jerárquico y una idea de responsabilidad del mismo superior debido a que está obligado a asegurar el correcto funcionamiento de los servicios colocados bajo su seguridad, así como la ejecución de las órdenes transmitidas a los agentes subordinados.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro, *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996, p.20; Fayol Henry, op. cit., nota 5, pp. 37 y 38; "La vía jerárquica es el camino que siguen, atravesando todos los grados de la jerarquía, las comunicaciones que parten de la autoridad superior o que le son dirigidas".

<sup>129</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro; *El Control de la Administración Pública en México*; UNAM, 1996, p. 20; Ratiér, "Contrôle et gestion des administrations publiques", *Revue Française d'Administration Publique*, París, 1978, pp.217 y ss.

<sup>130</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro; *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996, p 21; Précis de droit administratif, 4a ed., París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1943, pp. 312-314.

<sup>131</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro; *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996, p 21; Baecque Francis de; *L'administration centrale de la France*, París, Armand Colin, 1973, p. 213. "el control jerárquico es un aspecto de la responsabilidad del jefe, el cual debe asegurarse de que los servicios colocados bajo su autoridad funcionen correctamente".

A la raíz de la noción de control jerárquico, como lo hemos dicho, se encuentra la idea del poder jerárquico, el cual puede ser definido como "el poder que, al interior de una misma persona moral, permite al superior jerárquico comandar a sus subordinados, dirigir sus acciones y principalmente, anular o reformar sus decisiones".<sup>132</sup>

La definición que acabamos de citar del poder jerárquico *strictu sensu* (que se ejerce sobre una autoridad dotada de un poder propio de decisión) se opone a aquella de poder jerárquico *latu sensu*, que sirve para describir los vínculos de subordinación resultantes de la "organización jerárquica" de las autoridades al interior de una misma persona moral.<sup>133</sup>

Modalidades del poder jerárquico Éste contiene cinco modalidades esenciales:

- a) El poder de instrucción, que permite al superior jerárquico dar a sus subordinados órdenes e instrucciones ( ya sean generales o individuales), sobre el funcionamiento de los servicios,
- b) El poder de aprobación previa de las decisiones de sus subordinados;
- c) El poder de anulación, el cual le brinda la oportunidad de hacer desaparecer una decisión del subordinado;
- d) El poder de reformatión, que le permite modificar o anular una decisión de su subordinado;
- e) El poder de suspensión que le permite suspender provisionalmente la aplicación de una decisión

---

<sup>132</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro, *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996, p 21; Rougevin-Baville. M. op. cit nota 233, p. 273.

<sup>133</sup> *Idem anterior.*

Es conveniente señalar, tal como lo afirma Bonnard, que el poder de sustitución (que permitiría al superior tomar decisiones en lugar del subordinado) no forma parte del poder jerárquico, ya que éste último “no tiende a la confusión de las competencias (de las autoridades)”<sup>134</sup> Por otra parte, ello significaría “violación de la noción misma de jerarquía arruinando el poder de decisión conferido al subordinado”<sup>135</sup>

La extensión del ejercicio del poder jerárquico es muy amplia, ya que no sólo puede estar encaminado a sancionar la ilegalidad sino también la inoportunidad del acto controlado.<sup>136</sup> Finalmente, él puede ser ejercitado por el superior ya sea en forma espontánea - sin condición de forma o de término- o a petición de un particular mediante un “recurso jerárquico”<sup>137</sup>

Resulta a la vista, que no nada más las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo controlan las actividades de los organismos descentralizados, sino que también las coordinadoras de sector ejercen, como ya vimos, el control más antiguo existente, el jerárquico.

Independientemente del control que sobre su actuación ejerzan las diversas Secretarías de Estado, los organismos descentralizados están obligados a respetar diversas disposiciones de Derecho Público, plasmadas por ejemplo en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Ley de Adquisiciones y Obra Pública, Decreto del Presupuesto de Egresos del año correspondiente (incluyendo su programa de racionalidad y austeridad presupuestal), etc. .

---

<sup>134</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro, *El Control de la Administración Pública en México*. UNAM. 1996. p 21; Bonnard Robert, op. cit., nota 26, pp. 312-314 “Consiste en la aprobación previa, la suspensión, la anulación, o la modificación del acto. No comprende, en principio, el poder de sustitución”

<sup>135</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro, *El Control de la Administración Pública en México*; UNAM. 1996. pp. 21-22, Debbasch Charles; op. cit., nota 9, pp. 310-312 “El superior jerárquico puede confirmar pura y simplemente el acto del subordinado. Puede, igualmente, mantenerlo pero substituyendo los motivos correctos a una motivación errónea. También puede anular el acto del subordinado de forma total o parcial. él puede, en fin, reformarlo, es decir enmendarlo”.

<sup>136</sup> Cita de José Luis Vázquez Alfaro; *El Control de la Administración Pública en México*. UNAM. 1996. p 22; Bonnard Robert, op. cit., nota 26, pp. 312-314. “El superior puede censurar el ejercicio, no solamente de la competencia reglada, sino también de la competencia discrecional del inferior”

<sup>137</sup> José Luis Vázquez Alfaro; *El Control de la Administración Pública en México*. UNAM; 1996. pp. 20-22



Por otra parte, la reducción del sector paraestatal hace que las Secretarías encargadas de ejercer el control (las cuales no solo no han disminuido sino que continúan en crecimiento), lo ejerzan con mayor severidad y en algunos casos se duplique. Tal es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que aún cuando depende del Poder Legislativo, conforme al artículo 74, fracción IV de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encarga de examinar y de hacer un informe sobre la cuenta pública, además de que tiene facultades para realizar auditorías, visitas de inspección, etc., mismas facultades que tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Miguel Acosta Romero propone que “Uno de los mejores y más conocidos instrumentos de control es el presupuesto, el cual pudiera definirse en forma breve y sencilla como la expresión cuantitativa de un programa. Esta herramienta es al mismo tiempo, de planeación y control pues es usada en ambas fases administrativas”<sup>138</sup> Al respecto, el control sobre el ejercicio del presupuesto garantizaría que un proyecto no resultara sobreejercido, pero no que cumpla las metas, ni que se haya cumplido con la normatividad al ejercerlo

Por considerarlo muy afín a nuestras ideas, a continuación transcribimos parte de la conclusión general a la que llega José Luis Vazquez Alfaro en su libro “El Control de la Administración Pública en México”. “Podríamos concluir afirmando que “el control es un elemento siempre presente en la función administrativa”, pero no debemos olvidar, al mismo tiempo, que el control de la administración no constituye una finalidad en sí mismo. En realidad, no es más que uno de los instrumentos que permiten hacer más eficaz la función administrativa con el fin de satisfacer el interés público

Por otra parte, frente a los administrados, el control, más que un formalismo, es un medio de mantener la administración dentro de límites precisos de la legalidad y de la regularidad técnica, y de “moderar” la acción de los órganos de la administración a fin de prevenir la arbitrariedad

---

<sup>138</sup> Miguel Acosta Romero; Compendio de Derecho Administrativo, parte general Porrúa. 1996, p. 280

No obstante que hemos subrayado la necesidad del control, no debemos, sin embargo, rodear a la administración de ciertos frenos. Así, en lo que concierne al primer elemento del control, es decir, su aspecto funcional, debe tenerse cuidado de no introducir controles excesivos, pues una rigidez extrema del control podría alterar el equilibrio y la coordinación que debe existir entre la actividad de control y las otras funciones de la administración: un exceso de controles puede desembocar en una inmovilidad de la administración”<sup>139</sup>

El control es indispensable, pero cuando hay excesos en éste sentido, se afecta la capacidad de respuesta y se incurre en gastos excesivos para su atención, ya que se invierte una cantidad importante de recursos humanos para atender a los auditores o los requerimientos de las áreas de control.

---

<sup>139</sup> José Luis Vázquez Alfaro, *El Control de la Administración Pública en México*, UNAM 1996; p. 311.

## CONCLUSIONES

### a) ENTORNO ACTUAL

En el apartado correspondiente a los Antecedentes y Entorno Económico y Financiero de la Comisión Federal de Electricidad, se analizaron diversos escenarios que simulaban un crecimiento esperado en el sector eléctrico. De igual forma, se estudió la manera en que los avances tecnológicos impactarían en el consumo de electricidad, aplicados en los diversos campos de la industria, el transporte y el consumo doméstico, pero a continuación se tratará de analizar el entorno actual que afectará el futuro del sector eléctrico.

El día 2 de febrero de 1999, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales... “propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado. En congruencia, la iniciativa propone modificar el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, a efecto de establecer que dicho control operativo sea una actividad estratégica y de redefinir a la electricidad en sus diferentes segmentos como una área prioritaria para el desarrollo nacional sobre la que el Estado ejerce su rectoría en los términos del artículo 25 constitucional Para reafirmar ésta rectoría el Estado conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y de distribución, vitales para el suministro de energía eléctrica Asimismo, el Estado conservaría como área estratégica la generación de energía nucleoelectrónica

La reforma que propongo pretende sentar las bases constitucionales para establecer el marco legal e institucional de una nueva industria eléctrica nacional, en la que se permitiera la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. De ser aprobada, en su oportunidad enviaré a consideración del H. Congreso de la Unión, un paquete de reformas a la legislación secundaria sobre la materia, para transitar hacia un mercado de electricidad que facilite la concurrencia de los sectores público, social y privado. En consecuencia, el esfuerzo inicial debe centrarse en desarrollar el marco institucional para reforzar la rectoría del Estado y establecer un mercado de electricidad.

Para el proceso de reforma y reestructuración, el sector eléctrico nacional deberá seguir una serie de etapas que permitan una transición sólida y ordenada. El proceso comenzaría con la reorganización de CFE y Luz y Fuerza del Centro (LFC), para prepararlas para el nuevo entorno. Posteriormente, tendría que haber una etapa de apertura de la industria eléctrica, que permita la participación en nuevos proyectos de inversionistas privados. Sólo hasta después de esta etapa se iniciaría el proceso de apertura a la participación privada en el capital social de las empresas públicas. Esto implica que esta participación no se realizaría durante la presente administración. Una reforma como la que se plantea, debe hacerse minuciosamente, sin apresuramientos que pudiesen afectar sus beneficios potenciales o la transparencia del proceso.”<sup>140</sup>

En la misma iniciativa de reformas se dice que se cuenta con una plataforma eléctrica que aún es suficiente, pero que se requiere una inversión de 250 mil millones de pesos a precios actuales para expandir y modernizar el sistema eléctrico. De igual manera se reconoce que tenemos trabajadores, técnicos e ingenieros electricistas con una amplia experiencia y una gran capacidad en la operación y mantenimiento de sistemas eléctricos, pero desafortunadamente omite decir que se cuenta con, quizá, el mejor equipo de ingenieros constructores de proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos, que además tenemos el mejor grupo de ingeniería básica, y que muy seguramente, en caso de aprobarse

---

<sup>140</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León; Iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Presidencia de la República; 1999. p 7-8

dicha iniciativa, el Estado perderá la categoría de constructor de alta calidad, que ahora tiene.

Como se puede observar, el entorno actual está plagado de amenazas, mismas que se tornan en oportunidades, ante las cuales, el Estado tiene la posibilidad de permitir que las entidades paraestatales creen tantas Unidades de Negocios, como oportunidades haya en el mercado, para que de ésta manera se atraigan capitales frescos, o bien, se dé a los trabajadores la oportunidad de iniciar una empresa, con bastantes oportunidades de éxito, enajenándoselas posteriormente, si así se cree necesario

En la novena de las consideraciones que contiene la iniciativa de reformas comentada, se dice... "La expansión de la industria eléctrica que resultara de estas reformas y que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios"<sup>141</sup>

La anterior consideración refuerza la necesidad de otorgar la posibilidad jurídica de la Unidades de Negocios dentro de las Entidades Paraestatales, ya que en la medida que progresen se irían desincorporando.

## **b) NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO**

Se requiere dar protección jurídica a los servidores públicos, que con una gran visión se dan a la tarea de formar Unidades Estratégicas de Negocios, Centros de Costos y Areas de servicios, de tal forma, que encuentren un campo más amigable para hacer de sus áreas de trabajo un negocio rentable, para el Gobierno y para los trabajadores que la integren.

---

<sup>141</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León; Iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presidencia de la República; 1999, p 11

En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90<sup>142</sup> se debería reformar, eliminando la posibilidad de que las Secretarías de Estado se relacionen jerárquicamente con las entidades paraestatales, a fin de garantizar la autonomía deseable para la consecución de sus objetivos. Entendemos, que el Ejecutivo no tiene el tiempo suficiente para atender el gran número de entidades paraestatales que aún existen, pero ésta relación, que más bien es de control, se puede perfectamente llevar a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que además, tiene la facultad (conforme al artículo 5o del Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales),<sup>143</sup> de someter a la consideración del Ejecutivo Federal sobre la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y sus respectivos reglamentos, deben de contener la posibilidad de que independientemente de los ingresos que perciban por los servicios que presten, los ingresos que por "otros productos" reciba la entidad, los maneje de acuerdo a como lo indiquen las propias Unidades de Negocios, sin perder su control, pero con criterios de rentabilidad. De igual manera se comprarían los equipos y materiales necesarios para otorgar el servicio, pero sin los candados a los que estarían sujetas las áreas que no tengan el carácter de UEN.

Lo anterior, permitiría que células de organismos tan grandes como lo es la Comisión Federal de Electricidad, probaran su viabilidad económica, y que ante la posibilidad de una privatización del sector (posibilidad comentada en el tema anterior), se puedan traspasar éstas células a los trabajadores, con la seguridad de no mandarlos al fracaso y serían altamente productivos para el país.

---

<sup>142</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación, mayo de 1997, p. 82. El párrafo a reformar sería el segundo que a la letra dice "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

<sup>143</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa; 1996, p. 95.

La Ley de Adquisiciones y Obra Pública tendría que dejar de aplicar en el caso de las UEN's, exclusivamente en cuanto a lo que se refiere a trabajos fuera del ámbito del ente al cual esté integrada, con lo que así se tiene la posibilidad de una rápida respuesta, siendo igualmente competitivos ante la iniciativa privada. A éste respecto, sería suficiente el hecho de que las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, o por adjudicación directa, no esté sujeta a candados, como lo son, el no exceder los montos máximos que establecen los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal y que la suma de las operaciones mencionadas no rebase el 20% de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado o, tratándose de obra pública, del veinte por ciento de la inversión total física autorizada para cada ejercicio fiscal.<sup>144</sup>

Al respecto, las entidades descentralizadas a las que nos referimos, son aquellas que desde luego no tienen una estructura de Derecho Privado, sino de Derecho Público, y es aquí en donde habría que efectuar algunas modificaciones a la estructura jurídica o el marco jurídico, ya que estaríamos hablando de entidades que sin estar sujetas, en lo general, a normas de régimen privado, sus UEN's tendrían naturaleza civil o mercantil.

Las modificaciones que se tendrían que llevar a cabo, seguramente serían fuertemente atacadas, pues aún hay sectores que piensan que las entidades paraestatales solamente deben constreñirse a cumplir los fines sociales para los cuales fueron creadas, sin importarles el costo. Éste criterio, tarde o temprano es el que lleva y ha llevado a muchas paraestatales a la quiebra y por consiguiente a su disolución.

---

<sup>144</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993. Modificada por Decreto publicado el día 5 de agosto de 1994, artículo 82, p. 801.

El objetivo principal de ésta propuesta, es el de hacer grupos interdisciplinarios de trabajo, altamente productivos y rentables, con el propósito de que las entidades tengan otra fuente que les proporcione recursos adicionales, así como preparar Unidades de Negocios altamente eficientes, para que en caso de que sea necesario, se integren rápidamente al proceso productivo del país con la seguridad de su subsistencia.

Así como “El constituyente de 1917 no previó, ni pudo prever, la existencia de una administración estatal diferente a la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.”<sup>145</sup>

Tal y como lo describió Humberto Delgadillo, el Derecho Administrativo está en constante evolución y aunque es difícil imaginar lo propuesto en el contexto jurídico actual, representa una oportunidad para enfrentar con éxito las posibles crisis que enfrentarán las entidades paraestatales en un futuro, ya muy próximo

Quizá la más importante propuesta jurídica tiene que ver con el proceso de desincorporación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o de enajenación de sus activos, susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos. Al respecto, se propone la emisión de la “Ley Federal de Desincorporación”.

---

<sup>145</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo, primer curso. Limusa 1996, p 121



La Ley Federal de Desincorporación tendría entre otros, los siguientes objetivos

- Definir un proceso único de desincorporación, que contemple las variantes hasta hoy conocidas.
- Que la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (creada mediante acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril de 1995), sea la encargada de coordinar las actividades de desincorporación, en conjunto con el ente responsable de la entidad o activo a desincorporar
- Señalar un plazo o período de prueba, durante el cual se efectuarán los estudios de factibilidad necesarias, a fin de asegurarse de su viabilidad técnico-económica
- Establecer durante el periodo de prueba de los entes a desincorporar las garantías jurídicas necesarias, para que los funcionarios encargados de su operación, lo hagan con la protección correspondiente, desde luego, sin encubrir irresponsabilidades
- Cuidar que el proceso de desincorporación sea transparente, evitando crear controles innecesarios.
- Alentar la desincorporación de una entidad, parte de ella o de sus activos, vigilando que en primer término se dé preferencia en su adquisición a los trabajadores que la componen
- Decidir si es conveniente la desincorporación o, en su caso, dotar a su ente o parte de él, de las facultades necesarias para operar como "unidades de negocios".

La "Ley Federal de Desincorporación" propuesta, evitaría el tener que elaborar un procedimiento especial para cada caso de desincorporación en particular, lo cual a la fecha sólo desmotiva y encarece su realización.

## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS

- Acosta Romero Miguel; **Compendio de Derecho Administrativo; Parte General; Porrúa; 1996.**
- Andrés Serra Rojas; **Derecho Administrativo; Tomo I; Porrúa; 1983.**
- Arriola Woog Carlos; **Los empresarios y el estado; Coordinación de Humanidades; UNAM; 1988.**
- Aubert Kner Jane; **Gestión de la empresa.**
- Bastarrachea Sabido Jorge y Aguilar López Jorge Alberto; **El Sector Eléctrico en México; Las Inversiones del Sector Eléctrico; Fondo de Cultura Económica; 1994.**
- Bauche Garciadiego Mario; **La Empresa: Nuevo derecho industrial, contratos mercantiles y sociedades mercantiles; Porrúa; 1983.**
- Chanés Nieto José; **Descentralización administrativa y organismos paraestatales.**
- Delgadillo Gutiérrez Humberto; **Elementos de Derecho Administrativo Limusa; Noriega editores 1996.**
- Fernández-Novoa Carlos; **Morfología de la Empresa.**
- Gabino Fraga; **Derecho Administrativo; Porrúa; 1998.**
- H. Jordán; **Les Critères Financiers de Mesure des Resultats; Catiers Francia; CESA; 1980.**
- José Luis Vázquez Alfaro; **El Control de la Administración Pública en México; Instituto de Investigaciones Jurídica; UNAM; 1996.**
- Mantilla Molina Roberto L.; **Derecho Mercantil; Porrúa; 1979.**
- Martínez Morales Rafael I.; **Derecho Administrativo primer curso; Harla; 1994.**
- P. Robbins Stephen; **Administración/Teoría y práctica; Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.; 1994.**

- Pedrero Nieto Rafael; El Sector Eléctrico en México; La visión Económica del Sector Eléctrico; Fondo la Cultura Económica; 1994.
  - Ratier; Contrôle et Gestion des Administrations Publiques; Rome Francaise d'Administration Centrale de la France, París; Armand Colin; 1973.
  - Reséndiz Núñez Daniel; El Sector Eléctrico en México; Fondo de Cultura Económica; 1994.
  - Rodríguez y Rodríguez Guillermo; El Sector Eléctrico en México; Evolución de la Industria Eléctrica en México; Fondo de Cultura Económica; 1994.
  - Ruiz Massieu Francisco; La empresa pública; Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana.
  - Ruiz Massieu; Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana; Limusa; 1981.
  - Vázquez Alfaro José Luis; El control de la administración pública en México.
  - Verdera y Tuells; La empresa pública.
- 

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación; 1997.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993. Modificada por decreto publicado el día 5 de agosto de 1994.
- Ley de Comercio Exterior; Porrúa; 1995.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos; Porrúa; 1995.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Modificada por últimas

veces por decreto publicado el día 10 de enero de 1994 y el 21 de diciembre de 1995.

- **Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.**
- **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, reformada el 23 de diciembre de 1992.**
- **Ley Federal de Competencia Económica; Porrúa; 1995.**
- **Ley Federal de Entidades Paraestatales; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986. Modificada por decreto publicado el 24 de julio de 1992.**
- **Ley Federal de Protección al Consumidor; Porrúa; 1995.**
- **Ley General de Bienes Nacionales; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982. Reformada por última vez por decreto publicado el 29 de julio de 1994.**
- **Ley General de Deuda Pública; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Reformada por decreto publicado el 21 de diciembre de 1995.**
- **Ley General de Sociedades Mercantiles; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934 y corregida según fe de erratas publicada en el mismo diario el 28 de agosto de 1934. Modificada por última vez el 11 de junio de 1992; Ediciones Delma; 1995.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa; 1996.**
- **Ley y Reglamentos de Adquisiciones y Obras Públicas.**
- **Ley y Reglamento Federal de las Entidades Paraestatales.**
- **Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998.**
- **Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994; Editorial SISTA.**

- **Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1990.**
  - **Reglamento de la Ley de Obras Públicas; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1985.**
  - **Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de noviembre de 1981.**
  - **Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de mayo de 1993.**
  - **Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1990. Modificado por decreto publicado el 7 de abril de 1995.**
  - **Código de Comercio; Porrúa;1995.**
- 

## **JURISPRUDENCIA**

- **No se localizó Jurisprudencia relacionada con el tema.**
- 

## **DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y REVISTAS**

- **Barrera Graf; Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; Porrúa; 1987.**
- **Diccionario Jurídico Mexicano.**
- **Diccionario Larousse.**
- **Enciclopedia Hispánica.**
- **Mundo Ejecutivo; Grupo Internacional Editorial, S.A.; Marzo 1999.**
- **Ramón García-Pelayo y Gross; Diccionario manual ilustrado Larousse; 1989.**

- **Revista Conexión; Edición conmemorativa del 37 aniversario de la Nacionalización de la Industria Eléctrica; Comisión Federal de Electricidad; 1997.**
- 

## **DOCUMENTOS**

- **Balance del Nuevo Enfoque Gerencial aplicado a la Gerencia de Estudios de Ingeniería Civil de 1995 a 1997; Comisión Federal de Electricidad; 1998.**
- **Ramírez Martínez Guillermo; Diplomado Internacional en Análisis Estratégico y Cambio Organizacional; Control y Dominio de la Gestión de Centros de Responsabilidad; Universidad Autónoma Metropolitana; 1998.**
- **Rodríguez Torres Florencia; La Comisión Federal de Electricidad a través del Diario Oficial de la Federación; Comisión Federal de Electricidad; 1998.**
- **Zedillo Ponce de León Ernesto, Iniciativa de Reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Presidencia de la República; 1999.**