

198



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**“LA POTESTAD DEL PODER EJECUTIVO EN LA  
DESINCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS  
PÚBLICAS”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A N :

**MARTHA ALEJANDRA HERNÁNDEZ PÉREZ  
ROSA MARÍA RINCÓN RODRÍGUEZ**

**ASESOR :  
LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA**



MÉXICO,

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2002



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.

# PAGINACION DISCONTINUA

A mi madre  
Normolinda Rodríguez  
Sánchez

A mi padre  
Severo Rincón Ugaldé  
Gracias a su cariño, respaldo y  
esfuerzos interminables.

A mi hermana Luz  
Por su apoyo.

A mis amigos  
Martha Alejandra  
Hernández Pérez y su familia.  
La Familia Ramírez  
Hernández.

Toda mi familia.  
Claudia, Enriqueta, Eduardo,  
Marisol.  
En atención a su amistad,  
apoyo y consejos.

Adrián Ramírez Hernández  
Con amor y agradecimiento a  
su ayuda y constanza.

A mis profesores de la  
ENEP ARAGÓN y en  
especial a mi asesora de tesis  
Lic. Alicia Concepción  
Rivas y al Lic. Francisco  
Javier Torres Morales, por ser  
el pilar de la Universidad.

ROSA MARÍA  
RINCÓN  
RODRÍGUEZ.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A Dios por permitirme llegar  
hasta este momento y poner en  
mi camino a las personas que  
me ayudaron a lograrlo y que  
siga siendo él quien guíe mi  
camino.*

*A mis padres Juvenal Y  
Adela por celebrar mis  
triumfos y consolarme en mis  
fracasos por tolerar mis fallos y  
por todo el apoyo moral y  
económico que me brindaron por  
todo su amor.*

*A mis abuelos por su ejemplo  
incomparable de lucha y  
esfuerzo por ser el mejor ejemplo  
de trabajo y honradez y por  
darle vida y aliento a ésta gran  
familia.*

*A Chava y Leo por ser  
siempre más que nada mis  
amigos por todo el apoyo que  
incondicionalmente me  
brindaron.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mis tíos por ser inspiración y ejemplo de vida por compartir conmigo su experiencia y amor.*

*A Rosi por ser mi compañera en este trabajo y mi amiga durante tantos años.*

*A mis amigos Maricarmen, Marisol, Eduardo por ser mi gran apoyo siempre y ser compañeros del mismo barco .*

*A mis hermanos por ser soporte de mis creencias y aspiraciones por su apoyo y afecto.*

*A mis maestros por haber depositado en mi sus conocimientos y su experiencia como profesionales y seres humanos*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A la Lic. Alicia  
Concepción Rivas García por  
brindarnos su apoyo y guía en  
el presente trabajo*

*Al Lic. Francisco Javier  
Torres Morales por sus  
consejos y su confianza.*

MARJHA  
ALEJANDRA  
HERNÁNDEZ  
PÉREZ.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO I.

### EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1 Concepto de Poder Ejecutivo Federal y Fundamento.....	1
1.2 "Potestad" y Facultades.....	6
a) Reglamentarias.....	7
b) Administrativas.....	14
c) Representativas.....	22
1.3 Administración Pública Concepto y Antecedentes.....	23
1.4 Organización de la Administración Pública Federal.....	27
a) Centralizada.....	29
b) Descentralizada.....	37
1.5 Fines de la Administración Pública Federal.....	45
1.6 Reglamentación.....	46

## CAPÍTULO II.

### LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO Y LA EMPRESA PÚBLICA.

2.1 Rectoría Económica del Estado.....	50
2.2 Delegación del Estado al Poder Ejecutivo en Materia Económica.....	53
2.3 Neoliberalismo Mexicano y Economía Mixta.....	56

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



2.4 Plan Nacional de Desarrollo.....	65
2.5 Conceptos y Diferencias de Empresa Pública y Privada.....	72
2.6 La Empresa Pública en el Derecho Mexicano.....	75
2.7 Características de la Empresa Pública.....	85
2.8 Objetivo de la Empresa Pública de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	86

### CAPÍTULO III.

#### LA DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

3.1 Concepto y Causas de Desincorporación.....	91
a) Causas Políticas.....	96
b) Causas Económicas.....	105
3.2 Reglamentación de la Desincorporación.....	114
a) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	119
b) Acuerdo que Crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.....	121
3.3 Procedimientos de Desincorporación.....	128
a) Disolución y Liquidación.....	132
b) Extinción y Fusión.....	138
c) Enajenación y Transferencia.....	143
3.4 Concepto de Privatización.....	151
3.5 Confusión, Diferencia Entre los Términos Privatización y Desincorporación e Inexistencia del Término Privatización en el Marco Jurídico Administrativo Mexicano.....	154

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO IV.

### ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y LA VISION A FUTURO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

4.1 Energía Eléctrica.....	157
4.2 Petróleos Mexicanos.....	172
4.3 Comunicaciones.....	183
a) Satélites.....	185
4.4 Transportes.....	190
a) Aeropuertos.....	191
b) Puertos.....	202
c) Ferrocarriles.....	204
4.5 Posibles Desincorporaciones en los Sectores: Salud, Vivienda, Agua y Basura.....	211
4.6 Propuesta para que sea Obligatoria la Aprobación del Congreso de la Unión en todos los Procesos de Desincorporación, Independientemente de su Origen.....	214
4.7 Propuesta para la Creación de un Órgano Permanente Auxillar de la Administración Pública Federal Encargado de los Procesos de Desincorporación de las Empresas Públicas y su debido Reglamento.....	218
CONCLUSIONES.....	222
BIBLIOGRAFIA.....	229

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

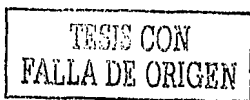
En los últimos periodos gubernamentales se ha ido transformando la Administración Pública Federal, a fin de disminuir la participación del gobierno como ente productivo, favoreciendo políticas gubernamentales encaminadas a fortalecer la participación privada.

Con la entrada del gobierno de Vicente Fox la controversia ha crecido ya que se plantea que intervengan entes privados en los sectores hasta hoy considerados como exclusivos del gobierno mexicano.

El oír hablar constantemente de la privatización de diferentes empresas en donde el gobierno tenía participación atrajo nuestra atención a conocer más sobre la privatización, que resulto ser desincorporación, al ahondar más en el conocimiento de este tema se pone de manifiesto la preponderante injerencia del Poder Ejecutivo en la realización de dicho proceso y que da como resultado la presente investigación.

La tarea de conocer e investigar al respecto del tema no fue fácil, se dificulta en un principio por la equiparación del significado de los términos privatización y desincorporación, aunado a que no existe compilación alguna actual de estos procedimientos además de que dentro de los informes que las secretarías presentan, es escueta su mención, el recurrir a las bibliotecas de las propias secretarías o de algún otro órgano gubernamental tampoco fue satisfactorio pues el material es escaso e inaccesible, a pesar de que legalmente el acceso a la compilación que se debe realizar de estos procedimientos intitulado libro blanco debe de estar accesible a todo el público, pese a esto no logramos acceder a éste.

De la labor realizada se logro elaborar el presente trabajo en el que se



manejan temas como neoliberalismo y desincorporación, que en la actualidad han cobrado gran relevancia dentro de las políticas de la globalización económica que se maneja en el ámbito mundial y en nuestro país, así dentro del primer capítulo abordaremos lo referente al Poder Ejecutivo Federal, su definición, facultades e integración, ya que atañe a nuestro tema en cuanto a conocer el alcance de dichas facultades en materia económica y la planeación que en determinado momento le permite desincorporar las empresas públicas a las que hacemos mención, como, a través de la Administración Pública Federal la que esta a su mando y dirección lleva a cabo dichos procedimientos así como la injerencia de determinadas secretarías para la realización de los mismos.

En el segundo capítulo analizamos el aspecto teórico que da origen a toda esta reestructuración administrativa, partiendo de los principios constitucionales que consagran el principio de economía mixta el cual permite la participación de entes públicos y privados dentro de la economía nacional para alentar de esta manera el desarrollo y crecimiento justo de todos los entes económicos de nuestro país y que permita una sana competencia, así como los principios de política económica que están en manos del Ejecutivo Federal y que deben de ser planteados a manera de directrices, que en materia económica deben de seguir los entes productivos de nuestro país, a fin de que exista un sano desarrollo económico en el país.

Del mismo modo analizaremos lo referente a la planeación ya que dentro de las políticas de planeación se pone de manifiesto la necesidad de desincorporar dichas empresas en pro del beneficio del presupuesto nacional. Así también ponemos de manifiesto la teoría neoliberalista ya que ha sido la que han aplicado los últimos gobernantes y que esta a favor de la

reducción de la participación gubernamental como ente activo de la producción.

Atañe también a nuestro tema el definir a la empresa pública ya que es ésta la que da también origen a nuestro tema, puesto que es sobre éstas que se da el proceso de desincorporación, de la misma manera, definimos las diferencias substanciales entre empresa pública y empresa privada, ya que al ser la primera la abastecedora de bienes y servicios públicos necesarios para la población es del interés de toda la sociedad.

El tercer capítulo lo hemos dedicado a poner de manifiesto, cuales fueron las causas internas de desincorporación de manera general en lo referente a la situación económica y política que en ese momento se vivía en nuestro país y se sigue viviendo, las causas externas en cuanto a los lineamientos que como parte de uniones internacionales de las que nuestro país participa, así como los requerimientos crediticios condicionados de los que es objeto nuestro país y le obligan a tomar ciertas determinaciones económicas en favor de conservar un sano historial crediticio, que han encaminado al gobierno a impulsar el proceso de desincorporación.

Asimismo enumeramos los diferentes procedimientos de desincorporación y sus particulares características, de igual manera, haremos notar la diferencia que existe entre los términos desincorporación y privatización, y de este último su inexistencia jurídica dentro del marco jurídico administrativo mexicano.

En el cuarto y último capítulo haremos un recuento sobre los procedimientos de desincorporación de las empresas públicas que se han llevado a cabo y lo que se pretenden realizar en este sexenio, de manera

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

particular en los sectores energético (eléctrico, pemex), transportes y comunicaciones.

Presentamos una serie de opiniones de diferentes políticos, académicos y actores sociales respecto de dichos procedimientos que hoy por hoy generan controversia en nuestro país.

Este tema como hemos tratado de mostrar tiene gran importancia pues no sólo atañe a la Administración Pública Federal encuentra también su importancia dentro de la preponderancia que tienen y han tenido las empresas públicas como factores económicos en nuestro país, pero más importante aún, es el sentido social que han tenido estas empresas, ya que fueron creadas con el fin de generar bienes y servicios a la sociedad, abastecer de lo necesario a la población para que ésta pueda subsistir, pero al ser generados estos bienes y servicios por empresas privadas se pierde el principio de servicio que rige a la administración pública degenerando en la subsistencia mercantil de estas empresas que deservoca en la reducción del poder adquisitivo de la población pues el salario mexicano todavía no puede soportar que se le libere de los subsidios y protecciones, que le otorga el Estado.

Es necesario recalcar que las empresas públicas en México necesitan urgentemente un repunte tecnológico y económico que les permita entrar a la competencia mundial para favorecer la economía del país del mismo modo se pone de manifiesto la necesidad de la participación privada para este crecimiento pero el gobierno debe crear los mecanismos adecuados que permitan y controlen esta participación y que a la larga no traigan consecuencias mas graves aun para los sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana.

**CAPÍTULO I**  
**EL PODER EJECUTIVO**  
**FEDERAL**  
**Y LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**FEDERAL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

## 1.1 CONCEPTO DE PODER EJECUTIVO FEDERAL Y FUNDAMENTO.

El Poder Ejecutivo Federal en nuestro país se encuentra representado por el Presidente de la República, también conocido como primer mandatario, jefe del ejecutivo, cargo que hoy ostenta en día Vicente Fox Quesada, pero más allá, de hablar de la persona física que en determinado momento asume este título es para nuestro interés el análisis de las funciones y facultades que se asumen al tener este cargo como son legislativas, reglamentarias, administrativas y representativas.

Para iniciar con el análisis del tema es necesario contar con las diversas acepciones que para algunos autores definen al Poder Ejecutivo Federal.

Según Andrés Serra Rojas el Poder Ejecutivo Federal "... que se integra con el Presidente de la República funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es el titular de uno de los tres poderes de la Unión por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía."<sup>1</sup>

" Dice Hauriou: el Poder Ejecutivo es en el sistema de la separación de poderes aquel que tiene la decisión ejecutoria."<sup>2</sup> Para muchos autores el hablar de Poder Ejecutivo nos remite al Presidente de la República.

"Presidente de la República. I. El a. (artículo) 80 constitucional dispone que el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal se deposita en un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>1</sup> SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. 20ª edición. Ed. Porrúa. México 1999. pág. 555.

<sup>2</sup> Cita SERRA ROJAS. ob. cit., pág. 555.



Luego el Presidente de la República o de México, como también se le suele denominar, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos de carácter federal. La Constitución crea, organiza y le otorga su competencia al Presidente de la República... "3, siendo difícil encontrar una definición exacta de lo que es el Poder Ejecutivo.

Su fundamento Constitucional lo encontramos en los artículos 80 y 81 que a la letra dicen: " Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." "Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

De los artículos anteriores se desprende la unipersonalidad del Poder Ejecutivo el cual no puede ser delegado a órganos colegiados o parlamentos como lo es en otros países. En nuestro país a través de la historia se han presentado diversos casos en donde el Poder Ejecutivo se depositaba o delegaba en junta de gobierno, en cuerpos colegiados, triunviratos o regencias. Pero es a partir de la Constitución Federal de 1824 que el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona como ha permanecido hasta la fecha.

Tal y como lo menciona Enrique Pérez de León: "El Ejecutivo de la Unión como lo establece el artículo transcrito, se deposita exclusivamente en un individuo a quien se denomina Presidente de la República, sin perjuicio de que éste, para el desarrollo de sus actividades, este auxiliado por las personas necesarias, llamadas secretarios de Estado sin que esto signifique que esté depositado en los diversos funcionarios que colaboran con él."4

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VII, 7ª edición. Ed. Porrúa. México 1994. pág. 189.

<sup>4</sup> PEREZ DE LEÓN Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 9ª edición. Ed. Porrúa. México 1989. pág. 127

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es preciso puntualizar que el Presidente de la República es el representante del Poder Ejecutivo, es depositario de ciertas facultades y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares a quienes él mismo designa o encomienda determinada actividad de la administración pública.

"La unipersonalidad del Ejecutivo (que Deuverger denomina "ejecutivo democrático") radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues el presidente y no a varios, como serán tales secretarios, ya que, en pluralidad constitucional, estos no son "depositarios" de la misma".<sup>5</sup>

Algunos autores consideran que la unipersonalidad de Poder Ejecutivo tiene como beneficio el que las decisiones que se lleven a cabo por este poder sean precisas, rápidas y eficaces considerándose de esta manera que si el Poder Ejecutivo fuera dividido entre varias personas, los conflictos que crearían el acordar estas decisiones tendría como consecuencia que la administración fuera menos efectiva y lenta.

El artículo 82 Constitucional establece los requisitos para ser Presidente de la República:

En su fracción primera nos menciona el tener que ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

El ser mexicano por nacimiento de acuerdo a lo establecido por el artículo 30 Constitucional que nos menciona:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

FRACCION I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

FRACCION II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en el territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional;

FRACCION III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y

FRACCION IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Lo anterior es fundamental para que existan lasos de afinidad con la cultura y el entorno del país que se pretende gobernar y así poner mayor interés en los destinos de la patria y en la resolución de los problemas que le son inherentes.

En su fracción segunda nos dice: "El tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.". Este requisito en consideración de distintos autores se justifica por que a esta edad el hombre, genéricamente hablando, se encuentra en un estado de madurez, conciencia en sus deberes y responsabilidades, además de contar con suficiente experiencia.

La fracción tercera a la letra dice: "Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia";

<sup>2</sup> BURGOA ORIGUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición. Ed. Porrúa. México 1999. pág. 758

Cabe mencionar que el espíritu del legislador esta encaminado a que el candidato se encuentre inmerso en los problemas y necesidades que afectan al país y por lo cual el domiciliarse por largo tiempo en el extranjero hace que pierda el contacto con los nacionales y sus problemas; algunos de los doctrinarios señalan que este periodo resulta insuficiente pues para ser Presidente se debe de conocer con profundidad los principales problemas del país y así gobernar con mayor diligencia.

En las siguientes fracciones se establecen los siguientes requisitos:

Fracción cuarta "No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto";

Fracción quinta "No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección";

Fracción sexta "No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección"; y

Fracción séptima "No estar comprendido en alguna de causas de incapacidad comprendidas en el artículo 83".

Las fracciones cuarta, quinta y sexta se consideran prohibiciones para el aspirante a la presidencia, toda vez que en la primera de estas, se justifica, en virtud del carácter laico del Estado, y a su vez, considerando el no poner en riesgo la soberanía nacional, al sujetarla a un poder dependiente del papado. Las dos siguientes se explican a través del espíritu de imparcialidad que debe prevalecer en la elección del Presidente de la República, situación que se vería amenazada si através del cargo

público se ejerciera presión sobre los votantes para obtener un resultado favorable.

La fracción séptima consagra el principio de no-reelección con el fin de terminar con las dictaduras que anteriormente se llegaron a dar, y así consolidar la democracia del país.

## 1.2 POTESTAD Y FACULTADES.

"POTESTAD. Atribución jurídica conferida a un órgano de autoridad.

Potestad discrecional. Atribución conferida a los órganos de la administración pública para proceder, tratándose de la ejecución de actos que carezcan de una regulación expresa, con la libertad que permita el respeto debido, en todo caso a los principios generales inspiradores del sistema jurídico administrativo nacional..."<sup>6</sup>

"FACULTAD. I. (Del latín *facultas-atís*: capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*: fácilmente; de *facilitas-atís*: habilidad; de *facilis-e*: factible, de *facio-is-ere-factum*: hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa.).

Normalmente el término "facultad" se asocia a aquello que es optativo, potestativo; de ahí: facultativo. El concepto jurídico de potestad significa aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros...".<sup>7</sup>

Con relación a las facultades del Poder Ejecutivo Federal existen diversos criterios en cuanto a su clasificación y los rubros en los cuales el Ejecutivo

<sup>6</sup> DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª edición. Ed. Porrúa. México 1998. pág. 413.

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 7ª edición. cd. Porrúa. México 1994. pág. 1406.

toma parte, a nuestra consideración y para efectos de la presente investigación abordaremos el estudio de las más importantes las cuales engloban el resto de las otras funciones que algunos doctrinarios mencionan.

#### **a) DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIA.**

Las facultades dentro del proceso legislativo son aquellas en las que el Presidente interviene en la creación de leyes o decretos, o bien, colabora en la creación de éstas, ejerciendo una importante labor colegiadora. Mediante esta facultad, se da una relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo generando una colaboración entre dichos órganos.

Dentro de las facultades que tiene el Presidente en el proceso legislativo encontramos las siguientes:

La de **iniciativa**, que se encuentra consagrada en el artículo 71 fracción I, de la Constitución, que a la letra dice:

" Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

##### **I. Al Presidente de la República; ..."**

Facultad que se traduce en el derecho de presentar proyectos de ley, reformas o adiciones en materia constitucional o en el ámbito de leyes federales. A lo largo de la historia de nuestro país siempre se ha considerado justificada esta facultad en razón de que el Presidente de la República en su constante actividad gubernamental esta en íntimo contacto con la problemática y necesidades de la población y de esta manera tiene una mejor visión y capacidad para proponer las medidas

legales necesarias para la resolución y satisfacción de las necesidades colectivas en un momento determinado.

La de **veto**, que en el artículo 72 inciso b), Constitucional se establece: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este termino hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido; ..."

Según Ignacio Burgoa, "El veto proviene del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "Impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión,..."<sup>8</sup>.

Para Feliciano Calzada Padrón "El veto constituye un periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle, la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley".<sup>9</sup>

Mientras que el veto es una facultad presidencial no es del todo definitiva, si bien es suspensivo pero no definitivo, en el cual solamente se abre un espacio para el análisis más profundo de la iniciativa presentada por alguna de las cámaras, durante esta etapa se puede tomar en cuenta o no

<sup>8</sup> Ibidem, pág. 780.

<sup>9</sup> CALZADA PADRON Feliciano. Derecho Constitucional, ed. Harla, México 1998. pág. 279.

las observaciones u objeciones hechas por el Presidente, pero sin que esto implique una obligatoriedad en el seguimiento de las mismas, ya que si se hiciera caso omiso de estas el Ejecutivo tendrá la obligación de continuar el proceso legislativo con la promulgación de la ley.

El derecho de veto es limitado por los siguientes supuestos en los cuales el Presidente no puede hacer uso de este derecho, tal como lo señala el artículo 72, inciso j) que a la letra dice:

"...El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente..."

Otra de las facultades que tiene el Presidente dentro del proceso legislativo es la promulgación o publicación de la ley, de acuerdo con algunos tratadistas promulgar es el acto que:

"La promulgación es el acto del ejecutivo por el que declara que el proceso legislativo quedó formalmente realizado. Sólo será ejecutable la ley que ha sido debidamente promulgada y publicada".<sup>10</sup>

"La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que la integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar" por lo que con la

---

<sup>10</sup> PEREZ DE LEÓN, ob. cit., pág. 139.



corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72."<sup>11</sup>

"Promulgar. Atestiguar la existencia de la ley aprobada por el órgano Legislativo y ordenar a las autoridades que la cumplan y hagan cumplir en sus propios términos".<sup>12</sup>

Por otro lado, "Publicar: Obligación que corresponde al Poder Ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos".<sup>13</sup>

Para Carpizo Jorge "Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuando comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes y que en México es el Diario Oficial".<sup>14</sup>

Cabe mencionar que si bien algunos doctrinarios consideran como sinónimos, la promulgación y la publicación son cosas diferentes, aunque se encuentran contenidas ambas dentro de la facultad de publicación o promulgación contenida en el artículo 72 de la Constitución en sus incisos a) y c).

Las facultades concedidas por la Constitución al Presidente de la República ya no en auxilio del Poder Legislativo, sino como creador mismo de la ley son las siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>11</sup> BURGOA ORIGUELA, ob. cit., pág. 782.

<sup>12</sup> DE PINA, ob. cit., pág. 422.

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 2638.

<sup>14</sup> CARPIZO JORGE, Estudios Constitucionales, 4ª edición, Ed. Porrúa, México 1994, págs. 92, 93.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 49 Constitucional: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

Si bien de este artículo se desprenden dos de las principales situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo actúa a manera de Legislativo, como lo es lo establecido en el artículo 29 cuando se presenta una situación de emergencia, con la previa suspensión de las garantías individuales y otorgada dicha facultad extraordinaria al Presidente por el Congreso.

Esta facultad es concedida con el objetivo de que se tomen todas y cada una de las medidas necesarias para afrontar dicha situación, es de duración limitada, pues sólo subsiste hasta que la emergencia a sido superada regresando con esto las cosas a su estado normal.

Como segundo supuesto encontramos la facultad para legislar en materia económica, conferida en el artículo 131, segundo párrafo de la Constitución, que autoriza al Presidente para legislar ampliamente para aumentar, disminuir, suprimir o crear, nuevas cuotas de importación y exportación, además de las que expidió con anterioridad el Congreso, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, y artículos, cuando lo estime urgente, cuya finalidad es regular el comercio exterior, la economía del país, la

estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

De acuerdo con lo señalado por algunos autores existen otras facultades legislativas que también concede la Constitución al Poder Ejecutivo las cuales son: en un principio las medidas de salubridad, según el artículo 73, fracción XVI inciso 2), en cuanto a los tratados internacionales, según el artículo 89, fracción X, y las facultades reglamentarias de acuerdo al artículo 89, fracción I.

En relación con las medidas de salud el artículo 73, fracción XVI, se refiere a las emitidas en primer lugar por el Consejo de Salubridad y en el inciso 2) a las expedidas por Departamento de Salubridad ambas dependientes de la Presidencia de la República, dándoles un carácter obligatorio y general a las disposiciones dictadas por ambas instituciones en los casos de epidemias, cercos sanitarios, invasión de enfermedades exóticas.

Ambas se reservan a ser sancionadas posteriormente por el Presidente de la República, además de campañas en contra del alcoholismo y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como la prevención de la contaminación ambiental, las cuales son revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

En lo referente a la facultad legislativa para la celebración de tratados internacionales, el artículo 89, en su fracción X, de nuestra Carta Magna, autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado, elevando la misma Constitución en su artículo 133 a estos tratados a Ley Suprema en toda la Unión y de observancia general y obligatoria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como otra facultad del Poder Ejecutivo encontramos a la reglamentaria, contenida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, lo que obliga al Ejecutivo Federal a crear el marco administrativo reglamentario para la exacta ejecución de la leyes expedidas por el Congreso de la Unión emanadas de la propia Constitución

De acuerdo con Pérez de León "Estas facultades reglamentarias no están expresamente reconocidas por la Constitución, como no esta tampoco rechazada y si admitida tácitamente, cuando en su artículo 92 admite la existencia de los reglamentos al consignar que estos deben estar firmados por el *secretario del Despacho*<sup>15</sup> o Jefe de Departamento administrativo que corresponda. Si la existencia de los reglamentos es incuestionable lo es también la facultad otorgada tácitamente al Presidente de la República para expedirlos".<sup>16</sup>

Como ya mencionamos esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 89, fracción I Constitucional, que a la letra dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;..."

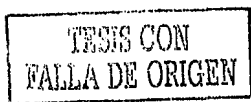
Ignacio Burgoa al respecto comenta "Proveer significa hacer acoplo de los medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr la exacta observancia, ósea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso".<sup>17</sup>

Es decir, debe darle a los sujetos de dicha ley todos los elementos que sean necesarios para su cumplimiento, estos elementos se encierran en la

<sup>15</sup> Nota ahora "*Secretario de Estado*".

<sup>16</sup> PEREZ DE LEÓN, ob. cit., págs. 139, 140.

<sup>17</sup> BURGOA ORIGUELA, ob. cit., pág. 783.



facultad de expedir un reglamento que venga a aclarar, precisar, complementar o proporcionarle el procedimiento de ejecución a las disposiciones legales.

Si bien esta facultad es considerada legislativa, tiene un carácter meramente administrativo, ya que su finalidad es crear reglamentos que eficiente la ejecución dentro de la esfera administrativa de las leyes expedidas por el Congreso.

El reglamento emanado del Ejecutivo tiene por objeto proveer dentro de la esfera administrativa una exacta observancia de la ley, el reglamento se considera una norma subalterna que encuentra sus principios y limitaciones dentro de la ley de la cual es emanada. Dentro de la misma existe la limitante al Ejecutivo de que los reglamentos que expida no vayan más allá de los que dispongan las leyes de cuya reglamentación se trata.

Consideramos que es heteronomo debido a que no puede expedirse un reglamento sin la previa existencia de una ley, adecuándose a su ámbito de regulación sin rebasarla ni contrariarla, siguiendo siempre su mismo destino en cuanto a la abrogación, derogación o modificación de la ley, el reglamento que emana de la misma sufrirá las mismas consecuencias jurídicas.

## **b) ADMINISTRATIVAS.**

Es de importancia recalcar que dentro del estudio de estas facultades encontramos que algunos autores se refieren a la facultad administrativa, únicamente como la simple ejecución de las leyes expedidas por el Congreso, sin embargo para llevar a cabo esta ejecución, es necesario crear toda una infraestructura administrativa encargada de cumplir con la

organización y funcionamiento de los servicios públicos, para la satisfacción de necesidades colectivas, en la cual el líder de manera jerárquica es el Poder Ejecutivo, el cual cuenta y se sirve de diversas facultades para la organización de la administración pública.

Cabe señalar que algunos autores, sólo se refieren a las facultades administrativas como a las contenidas en el artículo 89 Constitucional, que son las siguientes:

La primera facultad es la de **nombramiento**, que con relación a la complejidad desempeñada por los funcionarios públicos, deben ser elegidos por el Presidente de la República para que estos cuenten con su confianza absoluta. Esta facultad consiste en nombrar libremente a los siguientes funcionarios:

"...Fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en la leyes;..."

"... Fracción III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;..."

"... Fracción IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda..."

"...Fracción V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes; ..."



"...Fracción IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; ..."

"...Fracción XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado; ..."

Facultad de **remoción**, indica que el Presidente puede cambiar o hacer el cambio de los siguientes funcionarios pertenecientes a la administración pública: Secretarios de Despacho, Agentes Diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Facultad de **defensa y seguridad nacionales**, estas son conferidas por el artículo 89 en sus fracciones VI, VII y VIII:

"...Fracción VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; ..."

"...Fracción VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; ..."

"...Fracción VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; ..."

Las facultades en materia **diplomática** las encontramos en el artículo 89, fracción X, de la Ley Suprema:

"... Fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados

Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. (Artículo 76, fracción I). En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad política de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;...”

Facultades de **relación política**, son las relaciones que guarda con el Congreso de la Unión en la realización de diversos actos como lo son: la iniciativa, el veto de leyes y la excitativa a dicha comisión para que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, en cuanto a esta última se encuentra señalada en el artículo 89 fracción XI:

“... Fracción XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;...”

Facultades en **relación con la justicia**, la primera de estas facultades es la obligación a cargo del Presidente de brindar todos los medios de auxilio, al cumplimiento de las determinaciones de Tribunales y Jueces del Poder Judicial mediante la fuerza pública para el ejercicio de sus funciones. El indulto es la segunda facultad conferida al Presidente que consiste en conceder la libertad a los reos, conforme a las leyes de indulto, esto sin que afecte el procedimiento ni la sentencia misma, únicamente se refiere a la ejecución de la pena. Fracciones XII y XIV del artículo 89 Constitucional.

“...Fracción XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; ...”

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



"... Fracción XIV. Conceder, conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; ..."

Se encuentra en el artículo 33 Constitucional, lo referente a la facultad de **expulsar** extranjeros en nuestro país, cuando la estancia de éstos sea considerada perniciosa o perjudicial para el país.

Artículo 33. " ... el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..."

El artículo 27, párrafo segundo Constitucional dice "... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Esta facultad le corresponde al Presidente en su carácter de supremo administrador de la Federación y en relación con uno de los fines principales de sus atribuciones que es la de proporcionar todos los bienes y servicios para satisfacer el interés público.

Sin embargo algunos doctrinarios señalan además como facultades administrativas las emanadas de la relación jerárquica que existe entre los órganos superiores y subordinados de la administración pública. Dichas facultades son: la de nombramiento, decisión, mando, revisión, poder disciplinario y para resolver conflictos de competencia.

La Facultad de Nombramiento y Remoción ya han sido mencionadas con anterioridad, por lo que creemos no es necesario volver ahondar en ellas.

La Facultad de Decisión; "Decidir es ejecutar un acto jurídico o material,

para producir efectos que crean, reconocen, confirman, modifican o extinguen derechos y obligaciones o simplemente se trata de atender servicios públicos que demanda la colectividad".<sup>18</sup>

En cuanto al Ejecutivo Federal como depositario de la administración pública debe de dar respuesta inmediata a las demandas de la colectividad y de la misma manera dirigir a las dependencias en los actos administrativos que realizan, por lo que intrínsecamente tiene esta facultad de decisión para resolver de manera rápida y canalizar por los conductos indicados a la resolución de los mismos.

La Facultad de Mando, es la característica más importante de la relación jerárquica en cuanto a que los servidores públicos de rango superior ordenen, dirijan, o encomienden a los funcionarios de rango inferior la realización de actividades por medio de ordenes verbales o escritas a través de medios como los son el fax, telegrama, memorándum, oficios, etc., dicha facultad requiere que estas ordenes sean dadas dentro de la competencia y facultades del subordinado.

La Facultad de Revisión, implica la supervisión interna o externa de los actos del inferior cuando estos tienen la calidad de anteproyectos y proyectos de actos jurídicos, ejecutables a través de actos materiales y de cuyas fallas puede depender el que sean revocados, modificados o confirmados por el superior, es tanto un derecho como una obligación, pues de ello depende el que no se lesionen derechos de la colectividad y de los particulares.

La Facultad de Vigilancia, permite que la autoridad superior supervise el trabajo del inferior para prevenir el incumplimiento de sus labores y supervisar la realización de las mismas cuando así sea necesaria, "Estos

<sup>18</sup> SANCHEZ GOMEZ Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998, pág. 147.

actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.”<sup>19</sup>.

Los medios de los cuales se sirve la autoridad superior para cumplir con su vigilancia son: revisiones periódicas, inspecciones, o cuando es necesario con los informes verbales o escritos, inspecciones oculares en bienes, servicios y obras públicas, estados contables o dictámenes periciales, entre otros.

La Facultad Disciplinaria. Es consecuencia de las dos facultades anteriores, representando el resultado de lo obtenido por la falta de observancia de las medidas de diligencia que debe de seguir el funcionario público trayéndole como consecuencia la aplicación de sanciones de carácter administrativo disciplinario o en algunas ocasiones cuando la falta es muy grave en sanciones de carácter jurídico.

La Facultad para Resolver Conflictos de Competencia, se puede dar en dos ámbitos, entre Secretarías en conflicto le corresponde resolver al Presidente “... el Presidente tiene la facultad de decidir a quien corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,...”<sup>20</sup> en conflictos de competencia entre dependencias u oficinas de una misma secretaría corresponde al Secretario, Subsecretario o Director General responsable del área resolverla.

De acuerdo a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, “... Esta ley facultaba al Ejecutivo para imponer controles de precios, pero también para intervenir en la organización de las empresas,

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., pág. 540.

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª edición. Ed. Porrúa. México 1995. pág. 289.

hasta el extremo de establecer las líneas de producción de empresas particulares..."<sup>21</sup>.

Esta ley fue abrogada el 24 de diciembre de 1992 con la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica señalan algunos autores es "una contribución a la seguridad jurídica en el ámbito nacional".<sup>22</sup>

Pero si bien esta limitante sólo se refiere a la injerencia que tenía en cuanto a empresas particulares, pues la posterior aparición de la Ley Federal de Competencia Económica regula la atribución que tiene el Poder Ejecutivo Federal en materia de control de precios, salvaguardando con esto lo dictado por la Constitución, conforme a lo anterior tiene a su cargo diversas facultades en materia económica que es importante recalcar como son:

Según ésta Ley corresponde al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuales bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos, en base a criterios que eviten la insuficiencia en el abasto. A lo largo del proceso económico participa en la producción, distribución, consumo ya que interviene en todas las actividades industriales y comerciales que se realizan en nuestro país y supervisa la distribución y producción de los artículos más importantes para el consumo generalizado de la población del país, así como la distribución y adquisición de las materias primas para la industria nacional.

Diseña la política monetaria a través del Banco Central, controla la acuñación de moneda y emisión de billetes, la compraventa de valores, las tasas mínimas y máximas de las operaciones aplicables a las instituciones

<sup>21</sup> LEVY SANTIAGO. Estudios en Torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1994. pág. 74.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 74.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

bancarias, controla y regula la inversión extranjera, promueve la inversión nacional.

Hay que señalar que tiene el control de los organismos descentralizados como los son las empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados, fidelcomisos y todas las demás empresas de participación estatal federal. Y demás atribuciones que se desprenden de cada sector de la Administración Pública Federal.

### **c) REPRESENTATIVAS.**

"...el Jefe de Estado tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución del Estado..."<sup>23</sup> "... el órgano supremo representativo del Estado es el Jefe de Estado."<sup>24</sup>

"El Jefe del Estado, además de ser por lo común el órgano administrativo más importante de un país ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado."<sup>25</sup>

"...El órgano denominado Jefe de Estado puede ser unitario, caso en el cual una sola persona tendrá la representación máxima de su país..."<sup>26</sup>.

Como ya hemos explicado en nuestro país el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, nombrará las representaciones de nuestro país en el extranjero, lo anterior previsto en el artículo 89, fracciones II y III ya citadas con anterioridad, dicha función representativa, es muy amplia e importante pues abarca todas las relaciones con los demás Estados, recibe

<sup>23</sup> Citado por ARELLANO GARCIA Carlos. Derecho Internacional Público Primer curso, 3ª edición. Ed. Porrúa. México 1997. pág. 490.

<sup>24</sup> Citado por ARELLANO GARCIA. ob. cit., pág. 490.

<sup>25</sup> SEPULVEDA Cesar. Derecho Internacional, 18ª edición. Ed. Porrúa. México 1997. pág. 145.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pág. 490.

las cartas credenciales de los embajadores, agentes diplomáticos y consulares de países acreditados ante nuestro país, recibe a los Jefes de Estado extranjeros o representantes de los mismos, celebra tratados Internacionales, acuerdos Internacionales, asiste a cumbres o reuniones internacionales bilaterales o plurilaterales, celebra alianzas con otros Estados, hace visitas a países extranjeros por motivos políticos o de simple cortesía en los cuales tiene derecho a que se observe ante él cierto protocolo ceremonial en virtud de ser representante de un Estado.

A la vez que cuenta con inmunidad e inviolabilidad en los países que visita, y tiene el deber recíproco de observar las mismas condiciones para los jefes de Estado que visiten a nuestro país, además representa al Estado Mexicano ante Organismos Internacionales.

### **1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONCEPTO Y ANTECEDENTES.**

"La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término "administrar" esta compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir."<sup>27</sup>

"La palabra administrar equivale a gobernar, regir o cuidar; y la palabra administración en un sentido general significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes y la marcha diaria de los servicios públicos reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo."<sup>28</sup>

<sup>27</sup> JIMENEZ CASTRO Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. 4ª edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1974. pág. 23.

<sup>28</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág.73.



Partiendo del punto de vista de los dos autores anteriores, podemos decir, que la administración en cuanto al ámbito real es cuidar y asegurar la producción, distribución de los bienes del Estado en nuestro caso del Estado Mexicano para satisfacer las necesidades de la sociedad y a cargo de esta importante labor se encuentra el Ejecutivo Federal y todos los organismos auxiliares del mismo siempre en beneficio del pueblo.

Hay que señalar que existen dos tipos de administración que son la privada y la pública, la primera de estas se refiere básicamente al sector privado como entes individuales, como asociaciones u organismos empresariales, como personas físicas o morales que persiguen un interés lucrativo, mediante la actividad económica que realizan, buscando un bien personal, su régimen jurídico se encuentra contenido dentro del Derecho Privado, sujeta al control y regulación del Estado. Mientras que la segunda tiene metas más generales y desinteresadas, pues se crea para la satisfacción de necesidades colectivas, a través de organismos pertenecientes al sector público.

La administración pública puede ser definida de distintas maneras:

" La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."<sup>29</sup>

"... la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que

---

<sup>29</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., pág. 87.

lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo;...”<sup>30</sup>

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>31</sup>

De lo anterior, podemos deducir que la Administración Pública Federal es el conjunto de órganos y actividades dirigidos por el Poder Ejecutivo Federal, que tienen como finalidad cumplir los dictámenes de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, a través de principios administrativos, además tiene a su cargo el cuidar y aprovechar de la mejor manera los bienes pertenecientes a la nación, todo encaminado a la satisfacción de las necesidades generales.

## **ANTECEDENTES.**

A partir del México Independiente con Agustín de Iturbide aparecen los primeros vestigios de una organización administrativa similar a la contemporánea, en cuanto a que, decide delegar ciertas funciones a lo que él llamaba Secretaría de Estado y del Despacho en cuatro diferentes rubros: de relaciones exteriores e interiores, universal de justicia y negocios eclesiásticos, de guerra y marina, y de hacienda.

Dichas secretarías fueron creadas mediante el decreto del 8 de noviembre de 1821, definiendo las atribuciones correspondientes a cada una

<sup>30</sup> SANCHEZ GOMEZ. ob. cit., pág. 74.

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO. ob. cit., pág. 270.





de éstas. En el año de 1841 se establecen los ministerios que constituían el gobierno, aunándose a lo anterior solamente como rasgo importante la aparición de un texto que reglamentaba la actividad industrial, no perdiendo de vista que ésta actividad económica era nueva en la época.

Durante ésta etapa, eran muy limitadas las actividades sobre las que, la injerencia del gobierno tenía y se limitaban sus atribuciones al mantenimiento del orden público, la defensa del país, el resguardo de la soberanía nacional tanto en el interior como en el exterior, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de orden público y ser arbitro en las controversias que se presentaban en el ejercicio de los derechos y obligaciones.

Posteriormente con la venida del porfiriato el Estado se convierte en promovente del desarrollo económico, a través de conductas y actividades prioritarias, asumiendo la administración pública la responsabilidad de intervenir de manera directa en la economía orientando todos sus logros en el progreso del país, por medio de financiamientos, estímulos o exención de impuestos a determinadas actividades como lo fueron la minería, la inversión de ferrocarriles y la inversión en el petróleo.

A partir del siglo XX con las reformas hechas a la Constitución de 1857, que ya plasmaba una mayor participación del Estado en la vida económica y el interés público de nuestro país, y con la posterior aparición de la Constitución de 1917 que nos rige actualmente, la administración pública interviene de manera más directa en el aspecto económico y social del país, supliendo a la iniciativa privada en aquellos servicios que no eran prestados de manera adecuada y que eran considerados necesarios para el beneficio de la población.

A partir de esto se empieza a incrementar la participación de la

administración pública en el ramo económico, con la nacionalización del petróleo y el posterior control de los ramos económicos como son: la industria eléctrica, la metalurgia, la banca, ferrocarriles y la producción de carbón, con esto se generó un mayor control en la política económica del país.

Creando una serie de organismos que sirvieron de auxiliares a la actividad administrativa, expidiéndose en el año de 1947 la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública con la finalidad de analizar a la administración pública en general y crear mecanismos para hacerla más eficiente, recomendando está la agrupación de las dependencias y entidades de carácter paraestatal por sectores.

Y es a partir de 1976 donde se inicia la verdadera reforma administrativa con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obligando a la administración a seguir los lineamientos que señale el Poder Ejecutivo en su Sistema Nacional de Planeación, en 1977 se complementa esta legislación por medio de los acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales.

Aunado a lo anterior se expiden y se aplican las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Deuda Pública, de Bienes Nacionales, de Planeación, de Información, Geografía y Estadística; de Vigilancia, de Fondos y Valores de la Federación; de Obras Públicas, De Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles.

### **1.3 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

" Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un

TEMAS CON  
FALLA DE ORIGEN

punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo."<sup>32</sup>

"La organización consiste en el establecimiento de estructuras metódicas en toda actividad administrativa, coordinando, planificando y acomodando todos los niveles de autoridad, de servicio y de investigación."<sup>33</sup>

Dentro de la administración pública es necesario hacer una distribución de los diversos órganos pertenecientes a ésta para el mejor cumplimiento de las tareas que se le encomienden, en razón, a que se debe establecer la relación jerárquica entre estos órganos, así como especificar las tareas correspondientes a cada ramo.

De acuerdo a nuestra Constitución la Administración Pública Federal se encuentra organizada en lo dispuesto por el artículo 90:

" Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo a 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... "

Con fundamento en el artículo anterior se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo primero nos establece la organización de la Administración Pública Federal: centralizada y paraestatal.

" Artículo primero: La presente ley establece las bases de organización de

<sup>32</sup> Ibidem, pág. 274.

<sup>33</sup> SANCHEZ GOMEZ. ob. cit., pág. 80.



la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal... ”

Sin embargo el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como otra forma de organización de la administración pública a la desconcentración administrativa y nos señala:

“...Podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Para lo cual dentro de este estudio analizaremos las tres formas principales las cuales son: Centralización, descentralización, y desconcentración.

#### **a) CENTRALIZADA.**

Todas estas formas de organización parten de la relación jerárquica en las relaciones de subordinación entre órganos superiores e inferiores y la delegación necesaria de actividades específicas con la finalidad de agilizar para otorgar de manera rápida y mejor las demandas de la sociedad.

Por lo tanto los efectos de la relación jerárquica son la reunión de órganos centralizados, clasificándolos por grados y categorías, en relación con el tipo de facultades y responsabilidades que les son conferidas, de acuerdo a la misión encomendada al organismo en particular, sin que con ello se pierda su interdependencia de los organismos inferiores con los superiores, y mantener coordinación y cooperación entre órganos de igual categoría jerárquica.

Dicha relación es un vínculo jurídico que se establece dentro de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las demás leyes orgánicas y especiales de cada dependencia, los reglamentos interiores, las circulares.

Por lo tanto, centralización administrativa "... es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes aspectos que van desde el nombramiento de un representante o el ejercicio de las funciones hasta la tutela jurídica, con el propósito de satisfacer las necesidades públicas y cumplir con los cometidos del Estado".<sup>34</sup>

"La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado, y Procuraduría".<sup>35</sup>

Por su parte Narciso Sánchez señala: "La centralización administrativa, es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo.

En la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que

<sup>34</sup> GOMEZ DIAZ DE LEÓN Carlos, Administración Pública Contemporánea, Ed. Mc. Graw Hill. México 1998. págs. 50.51.

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO. ob. cit., pág. 280.



lleva como finalidad atender necesidades colectivas".<sup>36</sup>

De todo lo anterior, podemos decir que la centralización administrativa son los órganos y departamentos más cercanos y dependientes directamente del Ejecutivo Federal, y como ya señalamos, están ordenados bajo cierta jerarquía, coordinados entre sí para el despacho de los negocios administrativos, sujetos al plan de trabajo establecido por el Ejecutivo, así como al presupuesto administrativo determinado por el Congreso para el desarrollo de sus funciones.

En nuestro país ésta forma de organización está integrada de la siguiente manera:

1. Presidente de la República. Que como ya hemos mencionado es la máxima autoridad administrativa y es a partir de él donde se genera la centralización administrativa.
2. Secretarías de Estado. En nuestro país éstas Secretarías aparecen como una delegación del Poder Ejecutivo de sus funciones administrativas distribuyéndolas con relación a ramos específicos de acuerdo al tipo de servicio que otorga, actividad económica que desarrolla y bien social que vigile, por lo que éstas no son permanentes sino que cambian, desaparecen, se fusionan o delegan facultades de acuerdo al plan de trabajo de cada gobernante o a las necesidades que van surgiendo en la sociedad cambian.

Secretaría de Estado, "Es un órgano superior político-administrativo que auxilia al Presidente en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado".<sup>37</sup>

<sup>36</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 144.

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 325.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal existen las siguientes Secretarías:

"Artículo veintiséis.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública. \*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales. \*

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía. \*

Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. \*

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

(\* Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre del 2000, la Secretaría de Seguridad Pública es una adición del nuevo sexenio ya que con

anterloridad no existía y le corresponde a esta Secretaría la organización, dirección, administración y supervisión de la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Economía, sustituye a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se le resta injerencia en lo referente a la actividad pesquera mexicana traspasando dicha actividad a la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y agregando a ésta también la Alimentación como atribución de dicha Secretaría).

3. Procurador General de la República. Que tiene su fundamento en el artículo 102 de la Constitución que a la letra dice: "...El ministerio público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente."

Este funcionario auxilia en el orden jurídico al Ejecutivo Federal al ser el titular del Ministerio Público Federal y ser él, el que ejecute la acción penal, incumbe a él la persecución de los delitos del orden federal, ya que a ésta Institución le corresponde representar a la sociedad dentro de los juicios y ante las autoridades federales, además interviene en representación de la federación en todo negocio o controversia donde fuere parte ésta.

Algunas de las características de la centralización administrativa son las siguientes:

- a) El Presidente es el titular de la organización administrativa centralizada.
- b) No cuentan con personalidad jurídica, ni patrimonio propios.



- c) Con la existencia de la relación jerárquica se origina una dependencia con el Poder Ejecutivo.
- d) Cuenta con facultades explícitas delegadas por el Poder Ejecutivo.
- e) El Presidente de la República cuenta con la facultad de nombrar a los titulares de los órganos centralizados y del mismo modo puede destituirlos del cargo que ocupan.
- f) Cualquier acto realizado por el Presidente de la República llevará la firma del titular del órgano centralizado a que dicho acto se refiera, este acto se le conoce como refrendo.

Como ya señalamos, de la relación jerárquica, se desprenden los siguientes poderes, que únicamente mencionaremos, toda vez que dentro de las facultades administrativas del Ejecutivo Federal hacemos hincapié de éstos. Dichos poderes nos permiten saber cuales son las obligaciones que de acuerdo a su competencia, y las tareas que les fueron encomendadas cumplen los servidores públicos.

Dichos poderes son:

- I. Poder de Nombramiento y Remoción.
- II. Poder de Decisión.
- III. Poder de Mando.
- IV. Poder de Revisión.
- V. Poder de Vigilancia.
- VI. Poder Disciplinario.
- VII. Poder para Resolver Conflictos de Competencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dentro de los Organismos Centralizados se encuentran agrupadas unidades administrativas, que por razones de economía político administrativa se han creado para la delegación de ciertas funciones en

especifico pero sin que ello las separe de la unidad que las crea, únicamente son auxiliares en la realización de dicha función en específico.

La desconcentración administrativa: "... consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta un órgano secundario, creado por el mismo o a una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión.

Para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas".<sup>38</sup>

" Esta forma de organización administrativa consiste en la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central de una competencia exclusiva, o un poder de tramite, de decisión, de los asuntos administrativos a cargo de los propios órganos superiores".<sup>39</sup>

Características de la desconcentración administrativa:

- a) Forma parte de la centralización administrativa, por lo tanto dependen siempre del órgano que los creó.
- b) Se crea a través de una ley o decreto del Jefe del Ejecutivo.
- c) Goza de autonomía técnica.
- d) Puede contar o no con patrimonio propio.
- e) Puede contar o no con personalidad jurídica, dependiendo de la ley o decreto que lo creó.
- f) Sus facultades se limitan al objetivo para el cual fue creado.

<sup>38</sup> GALINDO CAMACHO Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, 2ª edición. Ed. Porrúa. México 1997. pág. 156.

<sup>39</sup> GOMEZ DIAZ DE LEÓN, ob. cit., pág. 51.

Algunos autores clasifican a la desconcentración administrativa desde tres puntos de vista:

Desconcentración vertical "... es la delegación a órganos inferiores de la misma dependencia (sucursales), pero con limitaciones..."<sup>40</sup>.

"...consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior, para que éste actúe con mayor eficiencia y flexibilidad; ..." <sup>41</sup>

Desconcentración horizontal "... consiste en crear oficinas de igual rango entre sí que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas." <sup>42</sup>

Desconcentración regional "... es una variante de la vertical pero además, de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina una área superficial de este, que demande la acción regional,..." <sup>43</sup>

En relación con lo anterior se cree que la verdadera razón para desconcentrar es la acción más rápida y flexible de la Administración Pública Federal a través de estos órganos que sirven en cierto grado de agencias que facilitan los tramites que tiene que realizar la población, llevando hasta sus lugares de origen oficinas en donde los puedan realizar, distribuyendo oficinas en distintas zonas, evitando gastos y pérdida de tiempo para el gobernado, fomentando con esto el espíritu de servicio que debe prevalecer dentro de la administración pública.

<sup>40</sup> Ibidem, pág. 52.

<sup>41</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 196.

<sup>42</sup> Ibidem, pág. 52.

<sup>43</sup> Ibidem, pág. 196.



No debemos olvidar que la desconcentración en México es relativamente nueva y que hasta hace muy poco todos los trámites burocráticos se realizaban en la capital originando enormes cargas de trabajo para las dependencias centralizadas, y hoy, con la desconcentración existe una mejor distribución de éste trabajo.

## **b) DESCENTRALIZADA.**

Esta forma de organización administrativa en la teoría es muy similar a la desconcentración pero parte de un principio de diferencia muy claro, que es la autonomía de los órganos pertenecientes a la descentralización administrativa.

Es consecuencia de dos factores la descentralización administrativa, el primero en cuanto a que en el Estado existía una política intervencionista, es decir, intervenía en asuntos que no correspondían a la realización de actos encaminados a cumplir con los fines del mismo, creando grandes monopolios estatales que impedían el crecimiento económico y tecnológico de las áreas en que intervenía el Estado, al no permitir la participación de los particulares en estas actividades, considerando conveniente la creación de organismos que se encargaran de estas actividades.

El segundo se refiere a la carga de trabajo que existía en los órganos centralizados y con ellos un atraso en la satisfacción de las necesidades colectivas y se crean estas instituciones para que en lo particular manejen estas áreas y así eficientar la acción administrativa.

"La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con



personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público".<sup>44</sup>

"La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen jurídico propio."<sup>45</sup>

El fundamento de estos órganos descentralizados lo encontramos en los artículos 90, 28 párrafo quinto, 93 segundo y tercer párrafo, Constitucional de los cuales transcribimos lo siguiente:

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

<sup>44</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 203.

<sup>45</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 493.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 28. Párrafo quinto, del mismo ordenamiento jurídico. 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".

"Artículo 93. Párrafo segundo, del dispositivo jurídico en cita. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Párrafo tercero. Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."

Así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo tercero establece:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e Instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y III. Fideicomisos".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las características distinguibles de los organismos descentralizados son las siguientes:

1. Se crean a través de un acto legislativo ya sea un decreto (Poder Ejecutivo) o ley (Congreso de la Unión).
2. Tienen personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, es decir, son titulares de derechos y obligaciones.
3. Cuentan con una denominación. Que es el nombre que los hace distinguirse de otras instituciones similares.
4. Cuentan con domicilio en el cual ejercen sus funciones para lograr sus objetivos.
5. Tienen un objeto y finalidad, que es la prestación de un servicio, realización de una actividad para satisfacer las necesidades de la población.
6. Cuentan con una estructura interna de carácter administrativo, además cuentan con un cuerpo colegiado (Asamblea general o Junta de Gobierno) Integrado por servidores públicos nombrados por el Presidente.

Esta tiene como objetivo el analizar todas las decisiones sobre los negocios que realice dicho organismo, de los que destaca: El Director General o Gerente General que lleva a cabo las funciones de la administración interna del organismo, además estos órganos siempre cuentan con la representación del sector al cual pertenecen, ésta representación esta a cargo del Secretario o bien del Subsecretario de Estado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7. Están permanentemente vigilados, primeramente por la Secretaría del ramo al que pertenecen, en segundo término por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por lo cual jamás se separan realmente del sector central.
8. El Régimen fiscal es especial en razón de las actividades que realizan, la mayoría de los organismos no pagan impuestos por cumplir con un objeto de carácter social, sin embargo, otros organismos sí los pagan por que realizan actividades de carácter empresarial.
9. Generalmente sus objetivos conciernen a la realización de actividades que corresponderían al Estado, como es el prestar un servicio público o administrativo, explotación de bienes de la nación, coordinar actividades entre autoridades estatales, locales, municipales u organismos internacionales, o la distribución de servicios y bienes de primera necesidad.

Las diferentes formas de descentralización administrativa son:

Descentralización administrativa por región. Es el que ha sido creado para atender las necesidades de un núcleo de población en un territorio determinado y determinada necesidad colectiva.

Descentralización por servicio. Son los que se crean sobre la base de una consideración técnica, limitando sus actividades a la realización de una actividad, ya sea la prestación de un servicio público o social, explotación de un bien o recurso del Estado, la investigación científica o tecnológica, o la realización de fines de asistencia o seguridad social, por lo que éste organismo es de carácter específico y especializado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Descentralización por colaboración. Esta se considera como la participación auxiliar del particular en funciones por las cuales carece de preparación técnica la administración pública otorgándole así al particular concesiones por tiempo determinado para la realización o prestación de dicha actividad, aunque cabe señalar que muchos autores consideran errónea ésta apreciación pues ningún particular podrá tener el carácter de organismo descentralizado.

La descentralización administrativa o administración pública paraestatal esta integrada por los siguientes organismos:

- a) Organismos descentralizados. Son los creados por ley o decreto, del Ejecutivo o del Congreso de la Unión.
- b) Las empresas de participación estatal mayoritaria, que comprenden las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y finanzas y todas las sociedades de cualquier otra naturaleza que cumplan con alguno o varios de los requisitos siguientes:

En las que el gobierno federal o una entidad paraestatal posean más del cincuenta por ciento del capital social, en las que el gobierno federal para su constitución aporte títulos representativos del capital social de serie especial, y en las que el gobierno federal nombre su director general o a los funcionarios de su órgano de gobierno o tenga facultades para vetar las decisiones tomadas por éstos órganos.

- c) Los fideicomisos públicos. Que son los constituidos por el gobierno federal o alguna entidad paraestatal para impulsar áreas importantes de desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es facultad del Presidente de la República la creación de organismos permanentes o temporales para la atención de asuntos administrativos (*órganos administrativos intermedios*) los cuales implican la participación de varias Secretarías de Estado o Jefes de Departamento o de algunos Gerentes o Directores de Organismos Descentralizados, lo que implica la existencia de las Comisiones Intersecretariales.

Estas se desprenden de las facultades amplísimas concedidas constitucionalmente por los artículos 89 fracción I, 90 ya mencionados, 73 fracción XXX y 92, que nos dicen:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;..."

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

"Artículo 73, El Congreso tiene facultad:

Fracción XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto

de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Las *Comisiones Intersecretariales* son organismos creados por el Presidente de la República integrados por varias Secretarías o Departamentos de Estado, sin que por ello les perjudique pertenecer a otro órgano de la administración pública al mismo tiempo, tienen como finalidad la resolución o asesoramiento en un problema en el que la participación de una sola Secretaría o Departamento Administrativo sería insuficiente; sus características son las siguientes:

- Son creadas por ley del Congreso o decreto del Presidente.
- Están conformadas por varias Secretarías, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados.
- Su objeto es satisfacer una necesidad o la solución de un problema para el cual se necesite la intervención de dos o más organismos ya mencionados.
- Serán creados de manera permanente o temporal, esto depende del objeto para el cual fueron creados.
- En su mayoría asumen tareas de consulta o asesoría y como excepción ejecutan alguna acción.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.5 FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

"...la administración pública en general, se ocupa de la realización de los fines del Estado los intereses públicos y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social; ..."46

Por otro lado Serra Rojas no señala: "El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado".

De acuerdo con las opiniones anteriores deducimos lo siguiente:

Que la Administración Pública Federal tiene como finalidad cumplir con el mandato que le otorga el ejecutivo de servir a la colectividad y obrar subordinadamente a lo que el interés general le dicte es decir servir sin excepción de clases sociales, manteniendo el equilibrio económico y social que conlleve a una armonía dentro de todos los grupos sociales.

El fin de la administración pública se encuentra contenido dentro de cada uno de los órganos que lo conforman, pues son estos en la realización de sus actividades los que en determinado momento proporcionarán los satisfactores que demanda la sociedad.

Por lo que resulta difícil que la administración pública tenga un fin determinado y constante, aunque algunos engloban éste en el bienestar social de la población, pero para obtener dicho bienestar día tras día van cambiando las necesidades de la población y por lo tanto los fines de la administración cambian.

---

<sup>46</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 75.

## **1.6 REGLAMENTACIÓN.**

La reglamentación de la Administración Pública Federal se encuentra consagrada en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se engloba a grandes rasgos los derechos y obligaciones de cada dependencia perteneciente a la administración pública y que también es punto de partida para la creación de otras leyes que son específicas para cada ramo como los son:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Expropiación, Ley sobre la Celebración de Tratados, Ley de Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, Ley de Planeación, Ley de Ingresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal, Ley General de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos Ley de Información Estadística y Geográfica.

También existe para cada dependencia de la administración central y paraestatal su correspondiente Ley Orgánica Interior, su reglamento y demás lineamientos que rigen a la misma.

Debemos recordar que todas estas leyes cuentan con su propio reglamento, acuerdos y decretos que les son aplicables en distintas situaciones los cuales no alcanzaríamos a nombrar y tampoco debemos olvidar que la administración pública como si fuere un ser vivo se transforma y cambia según las circunstancias de cada época y lugar.

**CAPÍTULO II**  
**LA POLÍTICA**  
**ECONÓMICA DEL**  
**ESTADO MEXICANO**  
**Y LA EMPRESA**  
**PÚBLICA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO Y LA EMPRESA PÚBLICA.

En el presente capítulo abordaremos los aspectos más importantes de la planeación económica en nuestro país, la serie de políticas adoptadas con el fin de promover el desarrollo de la empresa mexicana, llevándola a competir internacionalmente y convertirnos en un país productor y no sólo abastecedores de materias primas.

" La política económica es el conjunto de mecanismos instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos. El objetivo principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país".<sup>47</sup>

Además la política económica que lleva el Estado desde el punto de vista económico social se define como "... el conjunto de instituciones, organizaciones y empresas que están controladas y administradas por el poder público y que sirven para gobernar una nación o país. El Estado se encuentra formado por el gobierno en sus diferentes niveles, y por el conjunto de organismos y empresas manejados por la administración pública".<sup>48</sup>

"...la política económica que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las cuales los agentes económicos deben atenerse y ajustarse".<sup>49</sup>

"La intervención del Estado en la economía se ha manifestado a través de

---

<sup>47</sup> MENDEZ MORALES José Silvestre. Problemas Económicos de México. 4ª edición. Ed. Mc Graw Hill. México 1998. pág. 346.

<sup>48</sup> Citado por MENDEZ, ob. cit., pág. 347.

<sup>49</sup> WITKER VELAZQUEZ Jorge. Panorama del Derecho Mexicano "Derecho Economico". Ed. Mc. Graw Hill. México 1997. pág. 2.

la llamada política económica como un instrumento para cumplir fines económicos junto con los particulares... la política económica ha servido al Estado para orientar y planificar las actividades económicas dentro del marco jurídico regulador que proporciona el Derecho, ya que la norma es el medio que legitimó en el pasado la intervención del Estado en la economía".<sup>50</sup>

El objetivo principal de la política económica del Estado es lograr el desarrollo socioeconómico del país. A través del presupuesto de egresos el Estado desarrolla su política económica impulsando todas las actividades económicas del país; el Estado interviene asimismo para determinar normas de control de precios en productos de consumo básico; toda esta normatividad con el objetivo de proporcionar el bienestar a nuestra población y lograr cierta independencia económica al lograr producir los bienes de consumo a la población sin necesidad de importar dichos bienes.

A través de una adecuada política económica se pretende lograr:

- Estabilidad monetaria. Es decir, la no existencia de fluctuación de precios de nuestra moneda frente a la moneda extranjera.
- Estabilidad del sector externo, se hace relación al equilibrio de la balanza de pagos y la obtención de un superávit, con el fin de que el país pueda recuperar sus reservas internacionales.
- Estabilidad de precios. Buscar el mayor beneficio a la población haciendo que la canasta básica conserve su accesibilidad a todos sectores de la población.

<sup>50</sup> ACOSTA ROMERO Sergio. Derecho Administrativo Especial Tomo I. 3ª edición. Ed. Porrúa. México 1998. pág.7.



- Redistribución del Ingreso. Buscar la más justa distribución de la riqueza en nuestro país.
- Elevación del nivel de vida de la población. Como consecuencia del punto anterior, lo que se busca es la disminución de la pobreza y que todos tengan acceso a los satisfactores de sus necesidades básicas.
- Reducción del desempleo y subempleo. Que dicha población cuente con fuentes de empleo permanentes que les permitan el desarrollo y crecimiento social.
- Conservación y explotación racional de los recursos naturales. México por mucho tiempo ha sido distribuidor de materias primas, explotando en grado máximo sus recursos naturales trayendo como consecuencia, sequías, incendios forestales e inundaciones entre otros, ahora se busca recuperar, conservar y aprovechar de mejor manera dichos recursos.
- Desarrollo del mercado interno. Se pretende con esto elevar la producción y exportación de productos, reduciendo del mismo modo la importación de los mismos, asimismo se busca que la inversión sea hecha por nacionales y no por capital extranjero.

En la política económica llevada a cabo por el Estado, el cumplimiento de sus objetivos se establecen a través de metas, de tiempo; es decir, a largo o corto plazo, de acuerdo a sus objetivos que pueden ser económicos, políticos o sociales, de acuerdo al territorio que pueden ser metas nacionales, regionales, estatales o municipales, o éstas pueden ser de acuerdo al sector económico o en forma global abarcando toda la administración pública.

## 2.1 RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Es en 1983 con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se establece de manera clara la política económica en México.

"Rectoría proviene de Rector, o sea el que dirige o gobierna, o persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad".<sup>51</sup> "El término rectoría significa orientar y conducir una cosa o situación,..."<sup>52</sup>

Es preciso definir que la Rectoría Económica del Estado no es hablar de la dirigencia administrativa del Estado, ya que muchas veces es confundida la una de la otra, es necesario precisar que la Constitución delega la actividad rectora económica al Estado como un ente en su conjunto, y que éste a través de sus poderes de la Unión y el ejercicio de las atribuciones otorgadas por la Constitución ejercerán dicha rectoría.

Algunos autores definen a la Rectoría Económica del Estado como: "...la responsabilidad política del Estado tendiente a fortalecer a la soberanía nacional, y al régimen democrático, como la responsabilidad de asegurar para todos un ingreso justo, la dignidad y el ejercicio de la libertad..."<sup>53</sup>.

"... el Estado es el único que con su poder político y su fuerza jurídica pueden garantizar el desarrollo integral de la nación mexicana, puede procurar el fortalecimiento de la soberanía y tiene todas las posibilidades para encauzar adecuadamente el desarrollo democrático de la sociedad y del Estado mismo..."<sup>54</sup>

<sup>51</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., pág. 519.

<sup>52</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 8.

<sup>53</sup> FAYA VIESCA Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1987. pág. 35.

<sup>54</sup> MARTINEZ VERA Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. 2ª edición. Ed. Mc Graw Hill. México 1996. pág. 211.

"La Rectoría Económica del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. El Estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo lo que hace mediante Instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaria y la financiera... "55.

"Los artículos 25, 26 y 28, principales continentes de la Rectoría del Estado, aseguran una superlegalidad constitucional sobre la naturaleza, el contenido y el alcance de la Rectoría del Estado... "56

Algunos otros autores mencionan que los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 forman parte del llamado "Capítulo Económico de la Constitución", toda vez que en el artículo 25 se establece la Rectoría Económica del Estado; teniendo como finalidad el garantizar el desarrollo nacional, a través de la coordinación, conducción, orientación y planeación de todos y cada uno de los sectores que forman la administración pública fomentando actividades de tipo económico en el ámbito nacional, que sean encaminadas a satisfacer las demandas del interés general.

Por otra parte en los artículos 26, 27 fracción XX, 28, y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, Constitucionales facultan al Estado para conducir la actividad económica de nuestro país.

Cabe mencionar que se suele pensar que la Rectoría Económica es discrecionalmente atribuida por la administración pública, pero si esto fuere así, la Rectoría Económica sería causante de arbitrariedades y actos fuera de la Ley, es decir, que esta rectoría debe darse a lo estrictamente contenido dentro del Derecho y la Ley, respetando en todo momento los valores Constitucionales.

---

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 8.

<sup>56</sup> Ibidem, pág. 53.

Dicha Rectoría Económica del Estado se encuentra legitimada en los artículos 25, 26, y 28 de la Constitución Mexicana que nos dicen:

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

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

"Artículo 28. Párrafo cuarto ...el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y 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...".

La economía en México ha sido manejada por el Estado, pero sin que ello amérite que solamente el Estado intervenga en la economía del país puesto que ha dejado las puertas abiertas a que los particulares participen dentro de la economía.

Propiciando con esto la libre competencia dentro del país, dándoles un libre ejercicio de sus derechos, sin olvidarse de proteger a las clases económicamente débiles a través de la creación de legislaciones que protejan los derechos de éstas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dando paso esto a que la economía mexicana pase de un estado puramente Constitucional a un Constitucionalismo social, en donde la rectoría del Estado responsabiliza al Poder Público en la conducción y fomento de la economía, así como en la prestación de los servicios públicos y los problemas de justicia que demande la sociedad.

## **2.2 DELEGACION DEL ESTADO AL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA.**

Como ya lo mencionamos la Rectoría es otorgada al Estado en su conjunto, por lo que corresponde tanto al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los Estados que conforman la federación.

"Se trata, en consecuencia del Estado que es centro de poder utilizado o utilizable a favor de quien lo controla o influye, el instrumento para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes...".<sup>57</sup>

Es decir, tomando en consideración que el Poder Ejecutivo es quien determina a los titulares del resto de los organismos de la administración pública la organización de ésta, y es el principal planificador de la economía en nuestro país, es a él a quien intrínsecamente le corresponde la Rectoría del Estado.

Es preciso señalar que "... rectoría económica, es el contenido de la actividad del Estado y su orientación filosófica en un momento dado y que está constituido a partir de decisiones fundamentales que toma el Jefe de Estado y de Gobierno,...".<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> WITKER VELAZQUEZ Jorge. Derecho Económico, Ed. Harla. México 1985. pág. 28.

<sup>58</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 11.

"...la Rectoría del Estado necesariamente tendrá que llevarse a cabo a través del ejercicio de las atribuciones constitucionales y de la legislación ordinaria del Poder Ejecutivo Federal (en el marco de su competencia), por ser este Poder el que tiene a su cargo la administración...".<sup>59</sup>

"Como el intervencionismo estatal, la política económica, en su diseño, instrumentación, orientación, dirección y control, se encuentra ubicada dentro del ámbito de acción del Poder Ejecutivo, resulta que la parte fundamental de las relaciones económicas Estado-sociedad, se encuentra en manos de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, los cuales, en aras de realizar el bien común y satisfacer toda las necesidades materiales de la sociedad, vía servicios públicos, o actos aislados, pero de profundo contenido económico a hecho que los fenómenos económicos sean orientados por el Estado, ya sea de manera imperativa, es decir, ordenando que se debe hacer y como se debe de realizar la actividad economía, o bien de manera indicativa, lo que significa en este caso que en la vía de la concertación se maneja el fenómeno económico con la ayuda y colaboración de los diversos sectores de la población".<sup>60</sup>

Es de gran importancia precisar que la Rectoría Económica del Estado establecida en los artículos ya mencionados que significan fundamentalmente la planeación del desarrollo nacional, y que es entonces el procurar que la economía proporcione los bienes y servicios necesarios a la población. Este pensamiento del constituyente se ha diluido con los años, en cuanto al incremento de la participación del Ejecutivo Federal interviene o determina en la planeación económica del país, siendo estas decisiones de mero carácter discrecional en detrimento de los que al bien común concierne.

<sup>59</sup> FAYA VIESCA, ob. cit., pág. 35.

<sup>60</sup> MARTINEZ VERA, ob. cit., págs. 206, 207.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Respecto a esto nos dice Acosta Romero "... a partir de Miguel de la Madrid las personas que han sido titulares del Poder Ejecutivo cambiaron totalmente el concepto de rectoría económica y se comenzó a aplicar el modelo neoliberal... la rectoría económica del Estado es lo que en cada momento cada presidente considera discrecionalmente aplicable y no ha existido una verdadera rectoría y desarrollo nacional desde 1982 hasta 1999; ...".<sup>61</sup>

Como ejemplos de algunas de las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo en materia económica bajo la sustentación de las facultades que le otorga la rectoría económica del Estado, podemos considerar las siguientes:

- ◆ El quitarle tres ceros a nuestra moneda, medida tomada el 1 de enero de 1993, medida que trajo desconcierto y confusión para la población y que en la realidad no existió beneficio alguno.
- ◆ La renegociación de la deuda externa, la cual es tema de discusión año con año y sexenio con sexenio, pero, seguimos igualmente endeudados.
- ◆ La derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional que trajo como consecuencia que la banca volviera al sector privado.
- ◆ La reforma al artículo 27 constitucional en relación con el régimen de la propiedad en materia agraria, así como la nueva Ley Agraria.
- ◆ La suscripción de Tratados Internacionales en materia de comercio exterior con América del Norte, América del Sur, parte de Europa y Oriente

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, págs. 12, 13.

- ♦ Así como la iniciativa de un sin número de leyes y creación de reglamentos que regulan la actividad económica.

### **2.3 NEOLIBERALISMO MEXICANO Y ECONOMÍA MIXTA.**

En la actualidad existe una tendencia a la configuración de un modelo de desarrollo único, iniciado a partir de los años ochenta, encaminado a la unificación de Europa en un principio, posteriormente se trata de aminorar la hegemonía económica norteamericana a través de los tratados internacionales celebrados entre diferentes países del mismo continente o continentes distintos, los ojos de estos inversionistas voltean su cara hacia América Central y hacia América del Sur como posibles fuentes de fuertes Inversiones, pero esto implica el cambio de las vertientes económicas que tienen estos países, poniéndolos ante la disyuntiva de cambiar o no hacer negocios.

El neoliberalismo surge a partir de las actuaciones políticas de Margaret Thatcher y el expresidente Ronald Reagan, nace como una política económica en la organización de la economía nacional e internacional, "... implica más bien una tendencia intelectual y política a primar, es decir, estimar más y fomentar preferentemente, las actuaciones económicas de los agentes Individuales, personas y empresas privadas,... Por eso pone tanto acento en todo lo que garantice la libertad de actuación de los agentes Individuales en la economía, y en primer lugar la propiedad privada de los medios de producción, de las ganancias y la defensa del patrimonio... ".<sup>62</sup>

Otros autores señalan al neoliberalismo como aquella "... que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el lema:

<sup>62</sup> DE SEBASTIAN Luis. Neoliberalismo Global. Ed. Trotta. Madrid 1997. pág. 11.



"El mejor Estado es el menor Estado"...".<sup>63</sup>

Dentro de esta tendencia neoliberalista se establecen como soluciones a los problemas que existen en los países en vía de desarrollo los siguientes:

- a) "La privatización, para eliminar las ineficiencias de las empresas públicas,
- b) Restaurar los precios de mercado en las utilidades (agua, electricidad), transportes públicos y productos básicos, para estimular a los productores, sobre todo los de alimentos, y racionalizar el uso de recursos escasos;
- c) Liberalizar el comercio exterior, para que afloren las ventajas comparativas (pero entienden que esto sólo es posible si los países desarrollados abren sus mercados a los productos con "ventaja comparativa");
- d) Establecer un sistema legal y judicial adecuado para proteger la propiedad y garantizar el disfrute de los beneficios del esfuerzo empresarial, sin cargas fiscales excesivas,
- e) Reducir las dimensiones del Estado, con menos ministerios y cargos públicos, para reducir el gasto público hasta lo estrictamente necesario;
- f) Fomentar la educación y la salud por medio de sistemas que aseguren la libertad de opción de las familias (por medio de vales, por ejemplo, entregados a las familias que pueden utilizarse en la

---

<sup>63</sup> FERNANDEZ RUIZ Jorge. Panorama del Derecho Administrativo. Ed. Mc Graw Hill. México 1997. pág. 8.

escuela que prefieran), penalicen el mal servicio y ahorren gastos en educación y salud".<sup>64</sup>

El neoliberalismo más que definirse por un concepto en cuanto a la teoría económica que representa, es definido por los propósitos que persigue, es decir, orientar la economía nacional a la mayor participación del sector privado, desregularizar la economía a manera de facilitar la intervención privada, permitiendo con esto el supuesto saneamiento en las finanzas públicas al permitir la mayor participación del Estado en la economía internacional.

Como consecuencia de lo anterior, se pretende que los sindicatos tengan menor fuerza para aumentar la tasa de empleo, además de favorecer la especulación financiera para alentar la inversión extranjera y la llegada de capitales a la economía nacional.

Se cree que con estos fundamentos la economía crecerá, siendo el sector privado el principal generador de este crecimiento a través de las facilidades y privilegios que se le otorgan, pero cada vez debilitando al Estado en su participación en la economía, trayendo como consecuencia que con mayor frecuencia el particular realice las tareas correspondientes al Estado, siendo el particular el productor de satisfactores necesarios para la población, dejándole la manos libres para el establecimiento de costos y tarifas, importándoles más la obtención de ganancias que el satisfacer las necesidades y ponerlas al alcance de todos.

"Se le da mayores espacios al sector privado para que sea éste el que comande la dinámica económica. Se coloca al sector privado como el rector de la economía, y a las ganancias como el motor del crecimiento,

<sup>64</sup> DE SEBASTIAN Luis, ob. cit., págs. 15. 16.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ya que son el leit-motiv de la inversión privada".<sup>65</sup>

Uno de los principales motivos por los cuales nuestro país adopta la tendencia neoliberalista es la incapacidad para dar adecuada generación de bienes y servicios a la par del crecimiento de la población.

El rezago tecnológico el cual predomina en nuestro país es uno más de los motivos que nos orillan a adoptar la tendencia neoliberalista además de ser empujados por las políticas internacionales de organismos como el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional.

El Estado Mexicano adopta esta tendencia neoliberalista a través de la reestructuración de la economía adoptando una disminución de la participación del Estado en la economía y con esto una mayor apertura en el mercado y el desarrollo de la empresa privada, dejando de ser el productor de algunos bienes y servicios y reservándose sólo algunos ramos que son considerados estratégicos como lo son el petróleo y la generación de energía eléctrica.

Basándose en ésta tendencia del neoliberalismo respecto a la apertura de la economía son exigencias de los organismos internacionales el saneamiento de las finanzas públicas en México, es decir, la reestructuración de las deudas públicas a través de la privatización de las empresas públicas, orientando los recursos obtenidos a enfrentar los problemas derivados del endeudamiento con organismos internacionales, debido a que estos se niegan a seguir otorgando mayores créditos al no ser que se cumpla con estas medidas par mejorar la economía del país.

Como algunas consecuencias de la aplicación de esta política neoliberal encontramos:

---

<sup>65</sup> HUERTA GONZALEZ Arturo. Riesgo del Modelo Neoliberal Mexicano. Ed. Diana. México 1992. pág. 104.

- ❖ Abandono de la producción, es decir, el abandono a los sectores estratégicos y prioritarios, así como a la infraestructura de educación, salud y vivienda, los cuales constituyen la base del crecimiento de la economía. Y sólo se enfoca a los indicadores de crecimiento a corto plazo creando una falsa solidez financiera.
- ❖ La continuidad de los problemas que existían como consecuencia de las crisis económicas como lo son:
  - ✓ Caída de los salarios reales, es decir, que el salario real no llega a cubrir las necesidades básicas del trabajador;
  - ✓ Aumento de la desigualdad productiva se refiere a que en determinados sectores existen acaparadores de bienes o servicios que son los que obtienen las ganancias reales y son los que marcan o delimitan la demanda y los precios.
  - ✓ Aumento de presiones con relación al déficit de comercio exterior.
  - ✓ Aumento de la concentración de la producción y el ingreso, es la falta de la real distribución de la riqueza en donde volvemos al clasicismo social, pues son sólo los que cuentan con los medios económicos para producir y son los que obtienen ingresos.
  - ✓ Fragilidad financiera y alta especulación en la bolsa, es decir, que no existe firmeza económica, por lo que nos veremos dentro de altibajos en cuanto a la economía se refiere, lo que hace frágil la economía nacional.
  - ✓ Aumento de la dependencia de recursos extranjeros.
- ❖ Como consecuencia de la disminución de la participación estatal, el sector privado no ha logrado equilibrar los índices productivos ni satisfacer de manera adecuada las necesidades de la población, debido a que éste no asume las funciones que realiza el Estado y no está dispuesto a correr los riesgos, ni asumir los costos que la satisfacción de éstos generan.

Esto es sólo algunos de los puntos que caracterizan ésta tendencia y que es parte de lo que estamos viviendo, a partir de la década de los ochenta, y que con las crisis económicas que hemos sufrido se agrandan estas medidas, con el fin de inmiscuirnos en este modelo neoliberal que es la puerta de cambio a lo que esta por venir durante éste nuevo sexenio y lo que sería la total desaparición de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público.

## **ECONOMÍA MIXTA.**

"La economía mixta es aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos..."<sup>66</sup>.

Por otra parte Witker señala que la economía mixta o dual "... produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas y sus destinatarios son, tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder de compra..."<sup>67</sup>.

"...la economía mixta es aquella economía en la que algunos medios de producción son de propiedad privada y otros de propiedad pública; aquella en que la asignación de recursos y el nivel de actividad lo deciden los individuos, las empresas, las cooperativas, las corporaciones públicas y las autoridades públicas, que reacciona, crean o controlan las oportunidades de mercado.

Y en las que la distribución del producto depende de la acumulación personal y la herencia de riquezas, de las rentas de los factores de

---

<sup>66</sup> SERRA ROJAS Andrés. Derecho Económico. 4ª edición. Ed. Porrúa. México 1996. pág. 211.

<sup>67</sup> WITKER, ob. cit., pág. 25.

producción, de los impuestos y transferencias sociales, como las pensiones de vejez, la asistencia pública y los servicios sanitarios y educativos que se pagan mediante los impuestos...<sup>68</sup>.

Este sistema de economía mixta nace en nuestro país como respuesta al descontento de la población en relación a las limitantes que se tenían en cuanto a la posesión de propiedades y medios de producción, es así que la economía mixta aparece para resolver ciertos problemas sociales y responsabiliza al Estado en la conducción y fomento de las actividades económicas llevadas a cabo por los particulares, que como consecuencia de la revolución se reclamaba la justicia social y nuevos derechos para los campesinos y los trabajadores. Pero sin que esto significara que el Estado fuera relevado de sus funciones de prestar los servicios públicos que demanda la población mexicana.

Este modelo de economía mixta surgió no implícitamente en la Constitución de 1917, sino por decisiones del gobierno federal para resolver los problemas económicos del país, a partir de decretos de Ejecutivo Federal basándose en demandas de la propia sociedad.

Dentro de la Constitución el régimen de economía mixta encuentra sus principales lineamientos en:

- Estableciendo un derecho de propiedad a los particulares en todo tipo de bienes pero los condiciona y limita en atención al interés público.
- Otorga un régimen de propiedad pública en determinado tipo de bienes (Artículo 27).
- Establece cierto control directo del poder público sobre ciertas actividades y bienes de manera exclusiva y no concesionable, conociendo a esto como las áreas estratégicas (Artículos 27,28).

<sup>68</sup> Citado por Serra Rojas, ob. cit., pág. 213.



- Consagra una serie de derechos individuales y sociales pero su ejercicio se encuentra limitado y condicionado por el interés público (Artículos 5,11).
- Establece la rectoría del Estado en la economía, con el propósito de alcanzar un desarrollo integral (Artículo 25).
- Fomenta la participación de los sectores público y privado, en las tareas del desarrollo (Artículo 25 párrafo 3º).
- Otorga como facultad del Estado, la planificación del desarrollo económico y social del país (Artículo 26).
- Establece una economía de mercado competitivo rechazando, los monopolios concentraciones y acaparamientos de los artículos de la canasta básica, pero por otro lado, acepta monopolios estatales en determinadas áreas (Artículo 28).
- Faculta al Estado para la correcta distribución de los medios de producción y la correcta explotación de los bienes propiedad del Estado (Artículo 27, párrafos 3º, 4º, 5º).

Es por demás, referir que en la actualidad las áreas estratégicas o exclusivas del Estado han disminuido al grado de casi desaparecer, pues éstas actividades o bienes han sido concesionados o desincorporados en beneficio del sector privado.

En México se considera al régimen de economía mixta como Integrado por tres factores importantes el sector público, sector privado, y sector social:

- El sector público, constituido por la administración pública que la integran las secretarías de estado y los organismos paraestatales y empresas de participación mayoritaria, que participan activamente en la producción de bienes y servicios para la población y que tienen la obligación de poner al alcance de todos estos bienes y servicios.

- El sector privado, que lo conforman tanto los pequeños comerciantes como la micro y macro empresa que ponen en acción el mercado interno y externo de nuestro país que son fuentes de empleo y productor también de bienes y servicios, pero que rigen sus intereses por las leyes de la oferta y la demanda y los mueve el obtener ganancias.
- El sector social, conformado por los ejidos, sindicatos, cooperativas que son uniones de pequeños productores o de particulares que sin recursos unen sus esfuerzos y capitales para mantener empresas que pertenecen en un conjunto a todos, generándose ellos mismos su propia fuente de empleo y obteniendo con esto medios para su subsistencia.

El régimen de economía mixta se encuentra consagrado dentro de la Constitución, se encamina hacia la soberanía nacional, sustentado en principios económicos y jurídicos, su fundamento lo encontramos en el artículo 26 Constitucional.

Se trata de un "régimen jurídico que da vigencia a derechos individuales y a derechos sociales; que da cabida a la libre empresa, pero que reserva al Estado el monopolio de ciertas actividades económicas estratégicas, básicas y necesarias para cumplir con el proyecto nacional contenido en el espíritu y en los valores generales y particulares de nuestra Constitución;

... " 69

Como características del sistema de economía mixta encontramos las siguientes:

1. El Estado como el rector y director del sistema económico.
2. Existencia de actividades estratégicas en el sector público.

<sup>69</sup> FAYA VIESCA, ob. cit., pág. 26.





3. La participación en la economía nacional de empresas privadas y extranjeras.
4. La planificación por parte del Estado de las actividades económicas.
5. La privatización en ciertas actividades económicas.
6. La existencia de regulación encaminada a mejorar los mecanismos de mercado.
7. La liberación parcial del comercio exterior.
8. Intervención estatal en aquellos sectores de bajos recursos y notorio atraso tecnológico.
9. La titularidad del Estado en lo referente a la prestación de servicios de seguridad y salud social.
10. La apertura del Estado a que exista desarrollo empresarial privado.

Cabe mencionar que el régimen de economía mixta a desembocado a lo que sería el surgimiento de una economía neoliberal la cual permite la participación del Estado como medio de producción pero favorece determinantemente la participación privada.

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

"La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine que es lo que se debe alcanzar, como se debe alcanzar y que medios se deben de utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo"<sup>70</sup>.

"El conjunto de normas... para regular el funcionamiento de los

---

<sup>70</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 17.

Instrumentos y procedimientos de control, la opinión previa que proporcionan a las dependencias a modo de orientación y apoyo global sobre la reglamentación que expide y el propio sistema de control y evaluación gubernamental; ...".<sup>71</sup>

Cabe mencionar que dentro del sistema jurídico mexicano se fundamenta la organización de la economía nacional dentro del principio de planeación que se puede traducir en una serie de principios económicos y políticos que organizan las actividades de la administración pública, dirigidas a cumplir las metas fijadas por el titular de la administración para conseguir el desarrollo integral del país.

La planeación en México es un concepto que se ha transformado, hasta su desarrollo total dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose en ésta órganos específicos para la planeación y estudio de las políticas económicas correspondientes a cada ramo.

Esta actividad del Estado se encuentra consagrada en el artículo 26 Constitucional que a la letra dice:

"Artículo 26. El Estado, organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la de modernización política, social y cultural de la nación... "

Sobre la base de éste artículo se desprenden como puntos principales de la planeación a cargo del Estado:

- La obligación a cargo del Estado de organizar un sistema nacional de planeación democrática.

<sup>71</sup> BAEZ MARTINEZ Roberto. Derecho Económico. Ed. Harla. México 1996. pág. 40.

- La facultad concedida por la ley al Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos de participación y consulta popular.
- La determinación por ley de los órganos responsables del proceso de planeación.
- Y la creación de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Es de este artículo que nace la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983. La cual en su artículo 3 indica:

"Para los efectos de ésta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Para Martínez Vera el Plan Nacional de Desarrollo es "... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en ejercicio de las atribuciones que están a cargo del Poder Ejecutivo Federal, mencionadas tanto en la Constitución como en las diversas leyes, tiene por objeto la transformación de la realidad del país, y se fijará para ello objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como la coordinación de acciones y evaluación de resultados".<sup>72</sup>

<sup>72</sup> MARTINEZ VERA, ob. cit., pág. 215.

Jurídicamente el Plan Nacional de Desarrollo es decretado por el Ejecutivo Federal, sin tener propiamente un carácter de Ley o Reglamento, sino que es una serie de consideraciones en base a el análisis de situaciones económicas y sociales que plantea las posibles soluciones a una serie de problemáticas existentes en el país, éste Plan tendrá la participación de diferentes grupos sociales a través de foros de consulta popular a efecto de que éstos grupos participen en la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se refieren a él (artículo 20 de la Ley de Planeación).

El Plan Nacional adquiere un carácter obligatorio en virtud de que son éstos lineamientos presentados por el Ejecutivo los que se convertirán en los objetivos específicos que debe alcanzar cada dependencia, por lo que el contenido normativo del Plan Nacional de Desarrollo se puede desglosar en tres grandes generalidades:

- ✓ Establece normas que obligan a la Administración Pública Federal estableciendo cierta discrecionalidad en el cumplimiento de éstas.
- ✓ Da pie a la creación de leyes o reglamentos que auxilien o faciliten la actividad administrativa y su coacción con los particulares, para cumplir sus metas finales, dando lugar, al surgimiento de relaciones jurídicas de derechos y obligaciones.
- ✓ Establece lineamientos que establecen la acción del Estado, dándole un rumbo de acción y marcando límites a su intervención, responsabilizando al Gobierno Federal frecuentemente a los particulares.

Dicho sistema de planeación establece la participación de los tres sectores de la economía: sector privado, sector público y sector social (artículo 4 de la Ley de Planeación), si bien afecta de manera directa al sector público pues éste delimita su campo de acción así como los recursos con los que

cuenta, cabe señalar, que cada una de las acciones que deban tomarse o sean autorizadas por este plan de desarrollo afectan de manera directa o indirecta a los otros dos sectores, pues si bien, éstos planes de desarrollo pueden estar encaminados a fortalecer sus actividades, así también pueden disminuirlas o modificarlas.

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado cada seis años por el Ejecutivo Federal y sometido al Congreso de la Unión para su estudio y aprobación (artículo 5 de la Ley de Planeación), del cual pueden desprenderse observaciones que el Congreso estime pertinentes y debe de elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes a partir de la fecha de la toma de posesión (artículo 21).

Si bien, establece objetivos generales otorga la facultad discrecional a cada dependencia para los métodos y planes encaminados al cumplimiento de dichos objetivos, es decir, que las dependencias de la administración sean centralizadas o paraestatales, deben ajustarse a dicho plan, en cuanto al cumplimiento de metas establecidas (artículo 9).

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se deben establecer cuatro tipos de programas con relación a aspectos económicos y sociales en general, dividiéndolos en:

- a) Programas sectoriales (artículo 23); los programas sectoriales se sujetaran a las previsiones contenidas en el Plan y especificaran los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán así mismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.
- b) Programas institucionales (artículo 24) las entidades paraestatales, se sujetaran a las previsiones contenidas en el plan y en programa

sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas Institucionales, se ajustaran, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

- c) Programas regionales (artículo 25), las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en su función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- d) Programas especiales (artículo 26), las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

La ejecución de cada uno de los programas (artículo 27), las dependencias y entidades elaboraran programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes.

Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales, que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

De acuerdo con el artículo 6º de la Ley de Planeación el Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar un informe anual en el mes de marzo de cada año, en el tiempo que dure su gestión, en el cual rendirá cuentas de los objetivos alcanzados durante ese período en cuanto a las acciones y resultados de la ejecución del plan ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión

Según lo establecido en el artículo 14 de esta Ley corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas sectoriales y regionales, del mismo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

modo también le corresponde la coordinación de las actividades de la planeación.

De lo que se hace notar que dicha Secretaría cuenta con un gran número de atribuciones aún, en lo referente a lo que concierne a otras Secretarías y Organismos, dada la gran influencia que tiene sobre las demás Secretarías y Organismos de la Administración Pública, en razón de que estos se tienen que adaptar a las medidas que ésta emita en sus programas que son aplicables a la Federación.

Por lo que Narciso Sánchez además de considerarla una supersecretaría sugiere a su vez: "... la Integración de un Consejo Nacional en materia de Planeación Económica y Social, ajena a las Secretarías de Estado, que analizará objetivamente los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales del país, proponiendo soluciones a los problemas mediante la estructura de planes y programas de desarrollo..."<sup>73</sup>

Conforme al artículo 32 de la Ley de Planeación este afirma que una vez aprobado el Plan será obligatorio para todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal de acuerdo al ámbito de su particular competencia, manteniendo relación con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución que se refiere al carácter indicativo, informativo y de orientación en las actividades del sector social y privado.

Es de considerarse, a decir de muchos autores, que el Plan Nacional de Desarrollo no tiene el carácter propio de una ley o reglamento, tal como lo establece Acosta Romero: "Evidentemente no se trata de una ley, puesto que no sigue el procedimiento señalado en el artículo 71 de la Constitución ni participa en su debate y aprobación el Congreso de la Unión.

---

<sup>73</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 36.

Tampoco se trata de un reglamento ya que no esta expedido en los términos del artículo 89, fracción I de la Constitución, y porque, el Plan Nacional de Desarrollo no es obligatorio para el sector privado, ni para la población en general, tampoco es un documento que obligue a las entidades federativas y a los municipios".<sup>74</sup>

Pero es por más decir, que afecta a todos los sectores sociales y de población pues son los lineamientos de política económica que rigen nuestro país y que afecta a las grandes empresas, como a los pequeños productores y en mayor grado al consumidor en general, puesto que los fallos y aciertos en cuanto a las metas realizadas dentro de cada gestión merman en mayor o menor parte la percepción del ciudadano promedio.

En cuanto a nuestro tema cabe mencionar que en el último sexenio se continúa con la llamada Reestructuración de Sector Paraestatal dentro del Plan Nacional de Desarrollo encaminado a la desincorporación de las empresas públicas, corriente seguida con base a las tendencias de política económica del neoliberalismo que desde 1982 se sigue en nuestro país.

## **2.5 CONCEPTOS Y DIFERENCIAS DE EMPRESA PÚBLICA Y PRIVADA.**

Empresa "... De manera general es una sociedad industrial o mercantil, unidad económica de base en que se desenvuelve el proceso productivo".<sup>75</sup>

"La empresa es una unidad económica en la cual se agrupan y coordinan los factores de la producción para realizar y hacer circular los bienes

<sup>74</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., págs. 39,40.

<sup>75</sup> SOTO ALVAREZ Clemente. Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Ed. Limusa. México 1985, pág. 116.



económicos...<sup>76</sup> "... el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con un propósito de lucro".<sup>77</sup>

"La empresa privada es una unidad económica que se caracteriza por la organización, el pleno riesgo, patrimonio independiente, facturación propia dominada por el espíritu de lucro derivado de la inversión,..."<sup>78</sup>.

Por otro lado, empresa pública es una: "... unidad económica de propiedad y dirección pública que coordina elementos humanos e Industriales para asegurar la producción de bienes y servicios, así mismo como gestión a través de entes estatales de actividades de carácter comercial e industrial, pudiendo llegar hasta las culturales, sin incentivos de lucro.

Y también como la organización de la actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes y servicios para el mercado, distinguiéndose por que sus titulares o empresarios son corporaciones públicas o sociedades mercantiles en que el Estado participa o que el mismo a constituido..."<sup>79</sup>.

"...Para algunos autores, el término empresas públicas es sinónimo de organismos paraestatales,...

Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras

<sup>76</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 221.

<sup>77</sup> Citado por BAUCHE GARCIA Diego. La Empresa. Ed. Porrúa. México 1977. pág. 16.

<sup>78</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., pág. 831.

<sup>79</sup> OLIVERA TORO Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª edición. Ed. Porrúa. México 1997. pág. 308.

de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica...".<sup>80</sup>

De los conceptos anteriores podemos concluir que en primer lugar la empresa en su acepción general es un conjunto de factores económicos y humanos encaminados a generar una actividad productiva (prestación de un servicio, elaboración de un producto, obtención de materias primas, o también de manera general la obtención de bienes de consumo, etc.) bajo lineamientos establecidos por el derecho ya sea público o privado, con la finalidad de obtener un beneficio particular o general.

De la obtención de este beneficio es donde se desprende la principal diferencia entre las empresas públicas y privadas, sin embargo existen otras que a continuación enunciaremos:

- Como principal diferencia encontramos que la empresa privada esta encaminada a la obtención de un lucro o ganancia de manera personalísima, mientras que la empresa pública es encaminada no a la obtención de este lucro, sino a la atención del interés general o cumplimiento de las necesidades colectivas.
- Distinguiéndose también una de la otra, en cuanto al régimen jurídico que las regula puesto que la empresa privada se rige por normas del derecho privado como son el Código Civil, Código de Comercio, Ley de Sociedades Mercantiles, Ley de Sociedades Cooperativas. Mientras que la empresa pública su regulación por lo general es sobre la base de las normas dictadas por el Estado dentro del derecho público, pudiendo variar en los casos en que dicha empresa sea creada conforme a los lineamientos de derecho privado.

<sup>80</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., pág. 834.



- La empresa privada es creada por el acuerdo de los socios que deseen invertir en ésta y la empresa pública es creada por el Estado para satisfacer una necesidad colectiva basándose en una ley o un decreto u otra forma contemplada por ley.
- La empresa privada es creada o formada con la aportación de capitales de particulares y la empresa pública con bienes del Estado.
- La empresa privada responde por los actos que realiza ante su Asamblea de socios o a los integrantes de la empresa en general, sin en cambio, la empresa pública rinde informes obligatorios anuales al gobierno federal y en ocasiones al propio Congreso de la Unión.
- La empresa privada desaparece cuando así lo consideren pertinente sus socios cuando por falta de recursos sea inoperante y sea necesario que desaparezca, mientras que la empresa pública desaparece por un acto del Estado que obedece a la forma en que fue creada o bien en otro procedimiento de carácter administrativo.

## **2.6 LA EMPRESA PÚBLICA EN EL DERECHO MEXICANO.**

La empresa pública en México nace en decir de Serra Rojas: "...Ante el llamado de la Secretaría de Comercio del gobierno mexicano, señalando la posibilidad del establecimiento de industrias nuevas, a las que el Estado ofrece numerosas garantías.

La acción privada no ha respondido con el vigor que requiere el formar nuevas fuentes de riqueza, necesarias para crear más de ochocientos mil empleos, en relación con nuestro desarrollo económico... O los particulares colaboran en el desarrollo, con todas las ventajas que el Estado le proporciona, o el Estado se ve obligado a lanzarse en nuevas

actividades, en una constante acción de producción de bienes y servicios, incluso, como ya lo ha hecho, adoptando la organización de las sociedades mercantiles... "81.

Es así como el Estado comienza a tener injerencia en las actividades económicas y productivas del país, ante la necesidad de satisfacer las necesidades y cumplir con los reclamos que le hacía la sociedad, principalmente en las ramas en las cuales el particular a través de sus empresas no podía cubrir las necesidades o no consideraba importante o benéfico el invertir en esas ramas.

Es por lo cual, que el Estado a través de la empresa pública toma injerencia exclusiva sobre la explotación de ciertos recursos como son la minería, el petróleo, el espacio, el agua, la energía eléctrica, las comunicaciones y los medios de transporte.

Creando empresas que se dediquen exclusivamente a éstas actividades, bajo la forma de empresas públicas o semipúblicas, centralizadas, desconcentradas o descentralizadas, o bien nacionalizando las empresas que se dedicaban a la explotación de estos bienes o servicios, que posteriormente son considerados como las áreas estratégicas y exclusivas del Estado.

También se hace participante de empresas ya existentes haciéndose socio mayoritario o minoritario de éstas, pero en las cuales tenía cierta injerencia en las decisiones tomadas, también crea fideicomisos con la finalidad de proteger ciertas actividades económicas vitales para el desarrollo económico del país.

Es con la Constitución de 1917, donde se plasma el fundamento del

<sup>81</sup> SERRA ROJAS, ob. cit., págs. 223, 224.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Intervencionismo estatal, basándose en la necesidad de planificar la economía permitiendo un mejor desarrollo económico y social en el país, en donde una de las formas de intervenir es a través de la empresa pública.

El artículo 28 Constitucional en su párrafo quinto establece:

"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".

Así como en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, que establece las bases para la creación de la empresa pública, así como la ley a la que se someterá de manera general (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y es este artículo el que las ubica dentro de la administración pública paraestatal.

De acuerdo a lo dispuesto por el citado artículo 90 es creada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en sus artículos 1 y 3 nos establece cuales son los organismos que pertenecen a la administración pública paraestatal.

"Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

...Los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

"Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxillará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y
- III. Fideicomisos."

Como ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional, se crea la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual contiene lo relativo a los procesos de creación, organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, que en su artículo 2º hace referencia: "Artículo 2. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...".

De lo anterior, se desprenden tres grandes clasificaciones que engloban a las empresas públicas:

- a) Organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal de dos tipos mayoritaria y minoritaria.
- c) Fideicomisos públicos.

Los Organismos Descentralizados de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos señala:

"Artículo 45. 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 adopte".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"...son la más pura formación paraestatal creada sólo por los órganos del poder público, legislativo o ejecutivo, sin intermediación de actos externos al Derecho Administrativo..."<sup>82</sup>

Estos a través del Decreto o Ley que los creó se establecerán el nombre o denominación de este organismo, el domicilio legal o el local que servirá de base a sus actividades, el objeto u objetos para los cuales fue creado, la fuente y manera por la que obtendrá los recursos para cumplir sus fines, la manera de integrar sus órganos de administración y la designación del Gerente General, se señalará también las atribuciones que tendrán tanto el órgano de administración como el Gerente General, así mismo sus órganos de vigilancia y el régimen laboral al que se sujetará.

El estatuto que contenga cada una de las anteriores disposiciones deberá de ser inscrito en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Las Empresas de Participación Estatal de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las Instituciones nacionales de seguros y finanzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales,

<sup>82</sup> CARILLO CASTRO, Las Empresas Públicas en México, Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1983, pág. 16.

conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

En cuanto a la creación de estas empresas la Ley no hace mención expresa de la forma en que son creadas, por lo que sólo se puede deducir, que el Ejecutivo Federal decide mediante acuerdo o decreto en cada caso en particular la creación de las empresas ya sea mediante la compra de la mayor parte de acciones, la expropiación, o modificación atribuyéndoles el carácter de empresas estatales o incorporándolas al régimen de éste mediante la adquisición de acciones que comprenden más del 50 % de estas. Por lo que generalmente los diversos autores les denominan Sociedades Mercantiles de Estado, ya que la mayoría de las empresas de participación estatal han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y organización. Por lo que podemos desprender como algunas de sus principales características las siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- a) Son empresas constituidas por capital público y privado.
- b) Su régimen jurídico es tanto de derecho público (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de las Entidades Paraestatales), como privado (Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Instituciones de Crédito, etc.).
- c) El Estado siempre será accionista mayoritario (más del 50% de las acciones), por lo tanto es dirigida y organizada por él, que también nombra a sus funcionarios de más alto rango.
- d) Son controladas y vigiladas a través del derecho público por el Poder Central en primer lugar de manera sectorial de acuerdo a la dependencia a la que pertenezca, y de manera general ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- e) Su objeto y finalidad corresponde a la satisfacción de las necesidades públicas.

Dentro de ésta clasificación, existen otras empresas llamadas empresas de participación estatal minoritaria en las cuales el Estado participa como accionista de estas empresas teniendo el control de menos del 50% de acciones, razón por la cual el control y dirección de la empresa corresponde a los particulares, por lo que estas se rigen por el derecho privado, sin embargo, Acosta Romero nos señala: "...en la practica ya no existen desde 1992 aunque las leyes continúen mencionándolas..."<sup>83</sup>.

Los Fideicomisos Públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de

---

<sup>83</sup> ACOSTA ROMERO, ob. cit., pág. 552.

auxillar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos (artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por otro lado encontramos que fideicomiso es un "... Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo..."<sup>84</sup>.

"...como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien ésta obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario..."<sup>85</sup>.

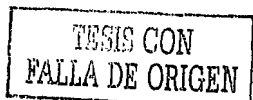
El fideicomiso se crea en la administración pública como una nueva figura administrativa por parte del gobierno federal, llevándose a cabo a través de un contrato que constituye el fideicomiso, y es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien como fideicomitente de la Administración Pública Federal celebra estos contratos con los particulares fideicomisarios, la finalidad de éste es el beneficio colectivo, la protección, auxilio o fomento de alguna actividad prioritaria y específica de la Administración Pública Federal.

"...el fideicomiso público es un acto jurídico regido por normas de derecho público y privado..."<sup>86</sup>, es decir, de manera genérica la conformación de un fideicomiso se rige por el derecho privado de acuerdo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y como figura de derecho público

<sup>84</sup> SANCHEZ GOMEZ, ob. cit., pág. 232.

<sup>85</sup> Citado por CARRILLO CASTRO. Las Empresas Públicas en México. 2ª edición. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1986. pág. 18.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pág. 236.



encontramos sus bases en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Es a través del fideicomitente que se realiza el contrato por el cual se establece el fideicomiso, cuidando éste que en los contratos queden precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos. Las Instituciones que se establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir en forma obligatoria.

En el contrato en el que se crea un fideicomiso, deberán precisarse las facultades especiales si las hubiere, indicando que debe abstenerse de cumplir resoluciones que el comité técnico que conforma el fideicomiso dictará en exceso de sus funciones

Debido a que las Empresas Públicas atienden a intereses generales y que están formadas por capital del Estado, éste ejerce un control sobre las mismas a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, además del poder interinstitucional.

- Poder Ejecutivo.

Las facultades que tiene el Ejecutivo Federal para el control de las Empresas Públicas se encuentran contenidas en diversos ordenamientos legales:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Ingresos.

Ley o Plan de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada Ejercicio Fiscal.

Las empresas públicas en general, al pertenecer o estar dentro de la Administración Pública Federal son sometidas al control y vigilancia de los órganos superiores de éstas, de manera sectorial las empresas públicas rendirán Informes y serán cuestionadas las decisiones que tomen por medio de la Secretaría a la cual pertenezcan, de acuerdo a la función que realizan, quedando la actuación de éstas, vinculada al control que ejerce el Ejecutivo Federal al ser éste el titular de la Administración Pública Federal:

"Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 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 de esta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"Artículo 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”.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Federal las de Entidades Paraestatales el control de las empresas públicas está a cargo de órganos de vigilancia designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Poder Legislativo.

Se ejerce control por parte del Congreso de la Unión a través de su función legislativa mediante la creación de leyes que vigilan su actuación en cuanto al presupuesto que se les otorga y el destino de éste, así mismo son limitadas por el Poder Legislativo en cuanto a los negocios que realiza pues éstos deben ser sometidos en algunos casos a la aprobación de éste.

Además, ejerce un control de evaluación cuando éste cita a los directores o administradores de la empresa pública para que informen sobre avances y resultados o cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que tenga relación con el ramo de acción de ésta empresa.

## **2.7 CARACTERISTICAS DE LA EMPRESA PÚBLICA.**

a) Su Régimen Jurídico es principalmente de Derecho Público, puesto que, sus actuaciones son regidas por la Administración Pública y de Derecho Privado en cuanto a la formación de alguna de éstas.

b) El capital es aportado por el Estado, por lo tanto, es público, independientemente de la manera en que lo aporte.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- c) Es creada por Ley del Congreso o Decreto del Poder Ejecutivo, mediante el cual se le otorga Personalidad Jurídica.
- d) El objetivo de la Empresa Pública siempre es de Interés público sin fines de lucro.
- e) Se ejerce un control y vigilancia por parte del Estado a través del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- f) Se encamina a cumplir actividades industriales o comerciales, prestación de servicios, o de protección y fomento de actividades de Interés colectivo.
- g) Son dirigidos por medio del Estado a través del nombramiento de los altos directivos o administradores de ésta.
- h) Se desincorporan a través del mismo proceso por el que fue creada.

## **2.8 OBJETIVO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.**

Los objetivos principales de las empresas públicas se encuentran contenidos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dicha Ley además de contener sus objetivos marca el contexto de su funcionamiento y organización.

"Artículo 14. 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,..."

" Se entiende por áreas estratégicas al conjunto de actividades económicas de especial importancia para el desarrollo público de los mexicanos reservadas exclusivamente al Estado, bajo la regulación y control del gobierno federal, para producir bienes y servicios o explotar recursos fundamentales de la colectividad. ... son aquellas áreas y servicios reservadas al gobierno federal, para que de manera exclusiva se atiendan las necesidades fundamentales de los mexicanos, incluyéndose algunos bienes del dominio directo de la nación concretamente esas actividades están constituidas por las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en materias de: correos, telégrafos, y radiotelegrafía, petróleo y 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".<sup>87</sup>

Por áreas prioritarias se entiende "... aquellas actividades económicas relacionadas con la producción de bienes y servicios en beneficio de la población, con la concurrencia de los sectores público, social y privado. ... Al denominárseles prioritarias, significa que son esenciales o fundamentales para la vida de los mexicanos y constituyen un pilar medular en su economía...".<sup>88</sup>

Se dice que la finalidad que tiene el reservar éstas áreas al Estado, es la de asegurar servicios y productos de primera necesidad a la población en general a un precio justo, sin importar la capacidad adquisitiva de los distintos grupos sociales, además, el salvaguardar la soberanía nacional manteniendo la rectoría del Estado en la economía del país.

<sup>87</sup> NARCISO SANCHEZ, ob. cit., pág. 223.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pág. 224.

- II. La prestación de un servicio público o social: El servicio público se define como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".<sup>89</sup>

De lo que se puede deducir que servicio público es aquella actividad realizada por el Estado en nuestro caso a través de la Empresa Pública para satisfacer de una manera continua las necesidades del interés general por ejemplo: suministro de agua potable, de energía eléctrica, alcantarillado, transporte, mercados, rastos, etc.

- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La asistencia social se entiende como un "... conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".<sup>90</sup>

Dentro de las acciones que ejerce el Estado al ejercer la función de asistencia social encontramos:

La atención a personas que por su situación económica no cuenten con los medios para satisfacer sus necesidades, las que por su invalidez o disminución de sus capacidades físicas o mentales no pueda valerse por sí

<sup>89</sup> Citado por FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 32ª edición. Ed. Porrúa. México 1993. págs. 21, 22.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pág. 190.



mismas, las que por su avanzada edad necesiten de atención especializada o se encuentren en estado de abandono y desamparo, el ejercicio de la guarda y protección de menores de acuerdo a lo dispuesto por las leyes vigentes, la investigación, promoción y apoyo en los estudios de situación socioeconómica y el mejoramiento de estos factores económicos a quien lo necesite.

La seguridad social es aquella que tiene como objeto "crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores un conjunto de garantías contra ciertas contingencias, que pueden reducir o suprimir su actividad o bien, imponerles gastos suplementarios".<sup>91</sup>

"...su objetivo principal es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo, la salud; riesgos estos que generan una situación de permanente desamparo, cuando no son atendidas adecuadamente por el Estado, así como, inseguridad y desajustes sociales...".<sup>92</sup>

Artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. "Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de este ordenamiento".

"Artículo 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la

---

<sup>91</sup> Citado por LASTRA LASTRA José María. Fundamentos de Derecho. 2ª edición. Ed. Mc Graw Hill. México 1998. pág. 194.

<sup>92</sup> MARTINEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Ed. Haria. México 1991. pág. 375.

realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley".

**CAPÍTULO III**  
**LA DESINCORPORACIÓN**  
**DE LA**  
**EMPRESA PÚBLICA**

## LA DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

### 3.1 CONCEPTO Y CAUSAS DE DESINCORPORACIÓN.

El término desincorporación, cabe señalar, no se encuentra definido con precisión ni por doctrinarios, políticos, diccionarios e incluso por la misma ley, remitiéndonos únicamente a los diferentes procedimientos mediante los cuales se lleva a cabo la desincorporación, cayendo éste en el desconocimiento o desuso, siendo sustituido en muchos de los casos por la expresión privatización, que como veremos más adelante este último forma parte del primer término, generando con esto confusión, desinformación y la falta de una reglamentación adecuada.

Desincorporar etimológicamente hablando significa: "...separar lo que estaba incorporado".<sup>93</sup>

Remitiéndonos a lo que algunos autores señalan como desincorporación se hace mención a las siguientes definiciones:

"Desincorporación... El término se ha usado con profusión para calificar la venta, liquidación o traspaso de entidades paraestatales, desde que la llamada privatización de la actividad comercial e industrial se adoptó como política del Estado Mexicano".<sup>94</sup>

Como consecuencia de la reestructuración del Estado Mexicano en las pasadas administraciones, se hace mención dentro de los planes de desarrollo a la desincorporación de las entidades paraestatales como:

"...los planes de desarrollo de estado y otros documentos oficiales se

<sup>93</sup> Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, 16ª edición. Ed. Larousse. México 1992. pág. 344.

<sup>94</sup> Diccionario Jurídico Harla Volumen 3. Ed. Harla. México 1996. pág. 72.

refieren a la desincorporación como a un proceso por el cual las entidades que antes formaban parte del gobierno federal pierden su condición de organizaciones o empresas públicas oficiales".<sup>95</sup>

"...considera al proceso de desincorporación como el traspaso del patrimonio nacional a los capitalistas, según un programa de privatización".<sup>96</sup>

Es difícil encontrar opiniones diversas sobre el vocablo desincorporación ya que se puede considerar que es un término muy poco usado por lo que debemos concluir que la desincorporación es un proceso mediante el cual la administración pública, desaparece, fusiona, delega la responsabilidad de entidades paraestatales que le pertenecieron a otros estados o entidades, o en su caso vende los activos o las empresas a particulares, cuando estas empresas dejan de cumplir sus objetivos o dejan de ser redituables para la administración pública, buscando con esto eficientar los servicios que prestan o los productos que ofrecen en dichas entidades.

## **CAUSAS DE LA DESINCORPORACIÓN.**

Las causas de la desincorporación obedecen a distintos factores, como son los políticos, sociales, y económicos, cabe mencionarse que el proceso de desincorporación se va presentando paulatinamente y por etapas, presentándose en cada una de estas con mayor fuerza alguno de estos factores que en determinado momento marcan el curso de las desincorporaciones que se llevan a cabo en estos periodos.

"Previamente a 1982, se buscaba mantener el empleo y con ello impedir el deterioro en la distribución del ingreso a través del rescate de empresas

---

<sup>95</sup> GLADE William. Privatización de Empresas Públicas en América Latina, Ed. Gernika. México 1995. pág. 74.

<sup>96</sup> GLADE William, ob. cit., pág. 105.

con problemas financieros...".<sup>97</sup> En julio de 1986, el secretario de programación y presupuesto declaró oficialmente que, "... por primera vez se publicó una lista de las empresas prioritarias que el gobierno conservará. Las restantes serán liquidadas, vendidas de manera disciplinada". (Presidencia de la República, "Conferencia de prensa ofrecida por los licenciados Gustavo Petricioli, Secretario de Hacienda, y Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto", 1986. La lista, no obstante, nunca se publicó).<sup>98</sup>

Los primeros indicios de la desincorporación inician de manera oficial dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el cual se propuso una profunda reforma del Estado para modernizar México; dicha modernización del país abarcaba, entre otros puntos, la empresa pública, que es ejemplo de esfuerzos entre sociedad y gobierno por hacer crecer, sobre bases productivas, la economía del país.

Dentro de este Plan se planteaba que: "...el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos.

Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales.

Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del que hacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un

<sup>97</sup> ROGOZINSKI Jaques. La Privatización en México Razones e Impactos. Ed. Trillas. México 1997. pág. 120.

<sup>98</sup> GLADE William, ob. cit., pág. 103.

desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.”(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994).

Con la finalidad de cumplir los objetivos anteriores dentro del mencionado Plan, se creó un apartado especial que hace patente la necesidad de la modernización de la empresa pública, señalando los pasos a seguir para hacer de este sector algo más productivo, eficiente y competitivo, pero respetando aun las áreas estratégicas y prioritarias que eran fundamentales para el buen desarrollo de la economía y la seguridad del país, estableciendo entre otros puntos, que los instrumentos fundamentales de la acción del gobierno son las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias de la economía. Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la Soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto; estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso histórico de nuestro Proyecto Nacional.

El Estado mantendría la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito.

Las entidades de servicio que cumplen una clara función social la desarrollaría con la mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo, para su mejor desempeño y más alta utilidad social.

Dentro de este Plan las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas, así como también serían desincorporadas las empresas que no cumplieran con los criterios determinados por este Plan. Dichos criterios, determinarán, el proceso en específico a seguir para desincorporar cada entidad, estableciendo que:

"...se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;

Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.

Se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo; y se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.

La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por que ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados...”

“Es así como se configura el programa de desincorporación de aquellas entidades de la administración pública federal que no eran prioritarias ni estratégicas y que, por las condiciones de viabilidad económica de algunas de ellas, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.”<sup>99</sup>

#### **a) CAUSAS POLITICAS.**

En las causas políticas podemos tomar en consideración los factores de política interna, y los provenientes de políticas externas o internacionales que tienen fuerte peso en cuanto a los programas y direccionamientos que son aplicables en nuestro país.

De lo anterior, debemos añadir que para mencionar las causas políticas, es necesario remontarnos un poco hacia atrás ya que el deficiente manejo de las finanzas públicas en nuestro país tiene como consecuencia tres periodos presidenciales en los cuales se han vivido serias crisis económicas que han tenido como resultado el drástico cambio de políticas económicas y reestructurales, influenciadas por los grupos de poder tanto en lo interno como en lo externo, en busca de sus propios beneficios, pero trayendo como consecuencia desequilibrios más graves para la población

---

<sup>99</sup> EL MERCADO DE VALORES. “Desincorporación de Entidades Paraestatales”. Número 9 Septiembre 1994. México. pág. 3.

en general y la búsqueda desesperada de recursos, que puedan ser utilizables para sustentar la situación de manera temporal.

En las causas internas encontramos que existía en el país, un fuerte conflicto político en virtud de que el partido en el poder perdía fuerza, a consecuencia de las malas decisiones que tomadas en el pasado condujeron a una de las más fuertes crisis económicas en México, trayendo como consecuencia el descontento del sector privado, que exigía garantías para las inversiones en México, a cambio de continuar brindando su apoyo a dicho partido.

De este momento surgen las dos vertientes políticas que se llevan a cabo para impulsar el proceso de desincorporación:

- *El restablecer los lazos de cooperación entre el sector público (gobierno) y privado*

Dado el notorio descontento del sector privado por el fuerte intervencionismo del Estado en las áreas económicas, este sector comienza a exigir mayor apertura de oportunidades para su participación en el sector económico, ha cambiado de que el sector privado sigiera prestando su apoyo al partido dominante.

Asociándose el "gobierno y la comunidad empresarial dentro de un arreglo "corporativista"... Con la crisis de 1982 reaparecieron las dudas del sector privado con respecto a la capacidad del gobierno para administrar la economía."<sup>100</sup>

Además, con la nacionalización de la banca (septiembre de 1982), acción que les resta poder al sector privado, ellos exigen un cambio "... que se

<sup>100</sup> GLADE William, ob. cit., pág. 106.

establecieran "nuevas reglas de juego", que implicaran una menor intervención del Estado en la vida económica. Citando la crisis económica como prueba de la incompetencia del gobierno para administrar la economía, las organizaciones del sector privado pidieron una redefinición de los papeles que ambos sectores debían desempeñar en la economía y la sociedad.

Las elecciones para el Congreso de 1985 se aproximaban con rapidez, y México vivía un intranquilo clima político, acicateado por los importantes avances de la oposición en las elecciones de 1983. Durante los dos años de austeridad económica, la comunidad empresarial se había visto acallada tanto en los asuntos económicos como políticos".<sup>101</sup>

Siendo preocupante en razón de que era necesario el apoyo del sector privado para el fortalecimiento de los puestos de poder, es por lo cual, que el gobierno cede a muchas de las exigencias del sector privado para recuperar con esto su confianza y apoyo.

"...la administración de Miguel de la Madrid redefinió a toda prisa las relaciones del Estado mexicano con los propietarios de la riqueza, por lo que empezó por hacer una serie de concesiones a dicho sector.

Primero, cediendo a la iniciativa privada las empresas que estaban bajo el control de la banca nacionalizada; segundo, vendiéndole a aquélla una tercera parte de las acciones de los bancos expropiados y, tercero, indemnizando en forma por demás generosa a los expropietarios de los bancos por la nacionalización de éstos. Todo ello con el objetivo de que la iniciativa privada restableciera su confianza y contribuyera a la recuperación económica del país bajo nuevas reglas del juego.

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, págs. 107, 108.

Posteriormente emprendió otras acciones, tales como delimitar o limitar las áreas estratégicas y prioritarias en que participaría el Estado en la economía y la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria".<sup>102</sup>

- *Dentro de lo acordado en la firma del Pacto de Solidaridad Económica.*

Durante el sexenio Miguel de la Madrid, empresarios y colaboradores de éste afirmaban que solamente las fuerzas del mercado y la iniciativa privada podían resolver los graves problemas por los que atravesaba el país, para lograr con esto altos niveles de eficiencia y mejorar la economía del país.

Por lo que dentro de lo que fue el pacto de Solidaridad Económica celebrado el 15 de diciembre de 1987, el gobierno empieza a otorgar concesiones al sector privado y libera las actividades económicas que estaban en ese momento bajo el régimen del Estado.

"Los representantes de la iniciativa privada se apoyaban en la experiencia de los países desarrollados (en los cuales al subir al poder las fuerzas conservadoras, se llevó a cabo un proceso de privatización de las empresas estatales y creó las condiciones favorables para las actividades del gran capital) y exigían la intensificación del llamado proceso de desincorporación.

Al firmarse el Pacto de Solidaridad Económica, entre los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, éste último se comprometió a intensificar el programa de desincorporación de entidades públicas y a imponerse una estricta disciplina en el gasto público".<sup>103</sup>

<sup>102</sup> MARTINEZ ESCAMILLA Ramón. *Crisis Económica ; Fin del Intervencionismo Estatal?*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. México 1996. págs. 119, 120.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pág. 120.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En dicho pacto dentro de su punto tercero referente al gasto público se menciona:

"Se aplicarán medidas que garanticen con todo rigor el control del gasto total y específicamente administrativo del sector público federal... el Gobierno continuará el programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución. Asimismo, se disminuirán los subsidios de dudosa justificación social y económica. Además, se efectuará un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público. Se continuará con la mayor energía instrumentando los programas de reestructuración y productividad de las empresas paraestatales".<sup>104</sup>

En general las causas internas para llevar a cabo el proceso de desincorporación se dan basándose en, que el gobierno dando muestra de su notoria incapacidad cede a las peticiones de la iniciativa privada debido a que: "... la crítica se concentra en la ineficiencia y corrupción en la administración de las empresas públicas, el gigantismo del sector paraestatal y la desorganización de sus actividades, la competencia desleal que hacen las empresas públicas a las privadas en la industrialización y distribución de bienes básicos, etcétera".<sup>105</sup>

Es por demás decir que el sector privado se considera mejor preparado para acrecentar la actividad económica en México, y que las exigencias de este sector están encaminadas a que fuera preservada su inversión y a su vez diversificar sus campos de acción para así consolidar la economía mexicana. Así la desincorporación es inducida por demanda de estos grupos de poder interesados en tener acceso a nuevas áreas de oportunidad de inversión; y poniendo de manera patente la

---

<sup>104</sup> Pacto de Solidaridad Económica. Texto de las Concertaciones del Pacto de Solidaridad Económica. Pacto para la Estabilidad Económica y Crecimiento Económico. México 1994.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 119.

desincorporación como el resultado de problemas como, Ineficiencia, burocratismo y corrupción.

En las causas externas, México como muchos otros países esta sujeto a políticas, dictámenes y lineamientos establecidos por organismos internacionales de diversa índole de los cuales depende México en virtud de que debido a la necesidad de obtener ingresos o subsidios a recurrido a solicitar créditos a países y organismos extranjeros, otorgados éstos condicionados a someterse a las determinaciones de dichos organismos que pueden ser de índole político, económico y social.

- *Compromisos contraídos con organismos financieros internacionales principalmente el Fondo Monetario Internacional.*

La urgente necesidad de incrementar los ingresos para afrontar la crisis fiscal del Estado, nos ha hecho aceptar los programas de estabilización impuestos por el Fondo Monetario Internacional, y las condiciones del Banco Mundial para otorgar diversos créditos.

Esta situación es consecuencia de: el desenlace de la administración de López Portillo, que coincidió con el final de los mejores años del auge petrolero.

En 1982, la economía mexicana experimentó un crecimiento negativo; cayeron las inversiones y el empleo; ocurrieron tres devaluaciones durante ese año y se declaró informalmente una moratoria de pagos de la deuda externa.

Ante esta situación, el gobierno de López Portillo negoció un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, logrando el apoyo crediticio de instituciones financieras de Estados Unidos, Europa y Japón.

TBCIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuando la nueva administración de Miguel de la Madrid ratificó el acuerdo firmado por su antecesor con el Fondo, se comprometió a efectuar un plan de reajuste de la economía mexicana. Dicho plan establece según el propio documento que: "...se racionalizará el gasto público y se aumentaran y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales". Cabe destacar que dentro de la racionalización del gasto público se contemplan las medidas para llevar a cabo el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales y la reconversión Industrial.

Puntualizando que dicho plan dependería del apoyo financiero que le brindará el Fondo Monetario Internacional, además de la comunidad económica internacional, este apoyo se puso de manifiesto mediante un convenio otorgado el cual ampliaba las facilidades al gobierno mexicano que abarcaría el periodo de 1983 a 1985.

El 22 de julio de 1986 el gobierno mexicano firma una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, como resultado de las dificultades financieras que se vivían en ese momento. Dentro de este documento se citan algunos de los puntos más importantes donde se destaca el compromiso que contrae con dicho Fondo, sometiéndose a las políticas del llamado Plan Baker:

"Las autoridades mexicanas contemplan intensificar su política de cambio estructural en el área del gasto público en los renglones principales: la desincorporación y la reconversión industrial. Éstas reafirman el principio constitucional y de las demás leyes mexicanas [se le quiere dar así fundamento legal a esta política] de mantener bajo control estatal a entidades estratégicas y prioritarias. Bajo este principio [establece finalmente] la política de desincorporación, que incluye la venta, fusión

y/o liquidación de empresas no prioritarias o estratégicas continuará...".<sup>106</sup>

"El precedente más notable que sienta esta nueva relación de compromisos de política económica y reformas estructurales es su apego a los lineamientos del llamado Plan Baker, dado a conocer en octubre de 1985.

Dicho Plan se aplica a los países subdesarrollados más endeudados, los cuales deben adoptar políticas, que promuevan el crecimiento, el ajuste de su balanza de pagos y el combate a la inflación. El mismo Plan recomienda al FMI (Fondo Monetario Internacional) que modifique sus enfoques recesionistas y se comprometa con las reformas que los países deudores lleven a cabo para estimular su crecimiento y, a los bancos acreedores (privados), para que restablezcan sus créditos a tales países, siempre y cuando éstos adecuen sus políticas al Plan Baker y admitan el papel fiscalizador del FMI".<sup>107</sup>

De los puntos retomados por el gobierno mexicano dentro del nuevo programa de crecimiento y reformas (plan Baker), es orientado por lineamientos que alientan la inversión del sector privado nacional y sobre todo del extranjero.

Se le dio facilidades a este tipo de inversiones consideradas de mayor eficiencia con el objeto de que sean estas el eje de crecimiento; eliminando también la posibilidad de que exista discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros liberando el comercio hacia nuevos mercados. Así también se adoptan nuevas políticas sobre el retiro de subsidios a las empresas estatales, que los precios sean establecidos por el mercado y por ende respetados, además se pretende concientizar a los

<sup>106</sup> Citado por MARTINEZ ESCAMILLA. ob. cit., págs. 118, 119.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pág. 118.



trabajadores sobre la importancia que tienen ellos dentro de los procesos de producción, para que con ello cobren mayor interés haciendo más eficientes los mismos.

Si bien las políticas que maneja el Fondo Monetario Internacional no son impuestas por fuerza son sutilmente sugeridas para poder otorgar créditos a los países con graves crisis económicas, la estrategia que adopta México está basada en postulados teóricos de la corriente neoliberal, que responde a compromisos contraídos con países (especialmente con los Estados Unidos), organismos financieros internacionales y con el sector empresarial del país, como se ha podido comprobar en los hechos.

Es así como el gobierno mexicano anuncia en febrero de 1985 el primer paquete de desincorporaciones, acelerando el proceso de desincorporación con lo que el sector privado cambia notoriamente su posición y ve con buenos ojos todas las medidas tomadas por el gobierno para hacer frente a la crisis.

"En el año de 1985, el gobierno mexicano anunció su intención de abrir la economía y entrar en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), para 1986 se adhiere a dicho acuerdo".<sup>108</sup>

"Por su parte México, al ingresar al GATT, consolidó una política de apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas y privatización de distintos sectores que en manos de empresas paraestatales impactaban el gasto público. Con estos elementos en un programa frontal para detener el proceso inflacionario convino, con los Estados Unidos un conjunto de mecanismos bilaterales plasmados en un acuerdo, marco sobre comercio e inversión, el cual cubre una serie de áreas sensibles que

<sup>108</sup> GLADE William, ob. cit., pág. 109.

afectaban el comercio bilateral...".<sup>109</sup>

Es así como México se adhiere a una serie de Tratados y Organismos Internacionales, adoptando los lineamientos inherentes a éstos, pero además, se somete a una serie de requerimientos en los que se le exige el saneamiento de su economía y parte de este saneamiento es la desincorporación de las empresas públicas.

## **b) CAUSAS ECONÓMICAS.**

Dentro de las justificaciones de tipo económico encontramos en común, aquellas que pretenden el redireccionamiento de recursos que estas entidades utilizan a sectores o programas más productivos o con mayor beneficio para la comunidad, no excluyendo de esta política el pretender que este sector se redimensione haciéndolo más productivo y competitivo.

Las empresas públicas comenzaron a tener bajos niveles de eficiencia, a pesar de una política presupuestal blanda, que se traducía en continuas transferencias de recursos del gobierno federal hacia estas entidades. Con todo esto, se hizo evidente la necesidad de un cambio en la forma de intervención del sector público tanto para la promoción del crecimiento económico como para aumentar el empleo.

De manera genérica existen parámetros que marcan la necesidad de desincorporar las empresas paraestatales, los cuales son:

Desde el punto de vista de Zecchini existen indicadores que determinan el momento o la necesidad para realizar una privatización (desincorporación). Las medidas que nos señala Zecchini son tres:

---

<sup>109</sup> WITKER VELAZQUEZ Jorge. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1991. pág.162.

" 1. La necesidad de liberalizar una parte de un sector económico así como sus precios y servicios por circunstancias políticas, económicas o sociales tales como la supresión de barreras comerciales, la eliminación de los monopolios o la introducción de medidas que impidan el establecimiento de empresas con una posición dominante en el mercado

2. La necesidad de adecuación de los mercados de trabajo y capital a la situación económica general del país.

3. La necesidad de adoptar medidas macroeconómicas tales como la reducción de la inflación, el déficit público y los déficits de la balanza de pagos que afecten a las inversiones públicas".<sup>110</sup>

En México la primer medida fue fuertemente adoptada en sexenios anteriores ya que existían férreos controles en productos como la tortilla, la leche o en diversos servicios, parte de la adopción de estas políticas que nos menciona Zecchini es la liberación por parte del gobierno que se le han dado a diversos productos o servicios en cuanto al control que se les imponía en su precio, ya que el precio de estos productos o servicios estaban subsidiados por el Estado.

Generando esto un escape importante de recursos, dentro de este periodo existieron también empresas que eran únicas en la prestación de algún bien o servicio siendo estas las que controlaban el mercado; con la apertura a nuevas empresas se daría paso a una mayor competencia.

En relación con las medidas 2ª y 3ª son de carácter muy general, aunque delimitadoras del movimiento privatizador (desincorporación), pretenden de algún modo orientar hacia los actores políticos, sociales y económicos que indicarían la necesidad por parte del Estado de desaparecer algunas

---

<sup>110</sup> Ibidem. pág. 24



de estas entidades paraestatales, pero no nos precisa en ningún momento algunos de los factores que son de gran importancia y que enseguida analizaremos.

"...Con la desincorporación de entidades paraestatales se buscó: canalizar adecuadamente los escasos recursos públicos hacia la atención de las necesidades más apremiantes de la sociedad, fortalecer las finanzas públicas, eliminar gastos y subsidios injustificables, promover la productividad y la competencia en la economía con la participación privada y disminuir el tamaño de la estructura del sector público... La desincorporación de entidades paraestatales, además de continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas, tuvo como objetivo asegurar la continuidad del desarrollo de dichas actividades a partir de la inyección de capitales privados".<sup>111</sup>

Para Alberto Alonso Ureba, no solamente existen causas, sino que la privatización (desincorporación) es el resultado de una serie de objetivos y causas que se traduciría en los planteamientos de aquello que quiere realizar el gobierno y aquellos obstáculos que se le interponen y deben de ser eliminados.

En este caso nos referimos a las empresas disfuncionales o aquellas que son fuga constante de capital y que no generan beneficio estableciendo que el fin general es el "lograr una mayor eficiencia asignativa".

Que se realiza conforme a causas y objetivos diferentes que dependen esencialmente de la situación del Estado en cuestión. Dentro de la teoría manejada por Alberto Alonso Ureba él nos señala: "En general, puede decirse que existen siete objetivos o finalidades principales que motivan

---

<sup>111</sup> EL MERCADO DE VALORES. " Desincorporación de Entidades Paraestatales, 1994-2000". Número 8. Agosto 1995. México. págs. 21, 22.

los procesos de privatización", en este caso sólo haremos referencia a los que se aplican en el caso de México:

- El aumento de la eficiencia de las empresas privadas.

El incremento de la eficiencia es, desde el punto de vista económico, junto con el aumento de la competencia, el argumento más invocado para justificar los procesos de privatización.

Esta idea parte de la frecuente y discrepante concepción de que las industrias que están fuertemente influidas por el Estado - ya sea como agente productor, consumidor o proveedor - son en general poco competitivas internacionalmente debido a su menor eficacia, su escasa capacidad de innovación tecnológica y su falta de dinamismo empresarial.

El Estado se ve cada vez más abocado a privatizar, al menos parcialmente, las empresas públicas como único sistema lícito para igualar en competitividad a las privadas.

"Por ello, la privatización junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación y la apertura comercial, en primer lugar buscó contribuir a los objetivos de incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y generar con ello una mayor productividad de los factores de la producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población."<sup>112</sup>

En nuestro caso, cabe por demás mencionar que el gobierno en nuestro país, no ha demostrado ser un gran administrador pese que en algún momento las empresas pertenecientes al Estado han demostrado ser redituables.

<sup>112</sup> ROGOZINSKI, ob. cit., pág. 120.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los mecanismos que ha utilizado el gobierno para administrar o manejar estas empresas no han sido los más idóneos llevando, lo que podía ser una empresa con altos índices de productividad a ser empresas abandonadas, mal administradas.

Sobre todo que si esta empresa llega a producir algún beneficio este no se reinvierte para hacerla más productiva, sino que estos recursos son destinados a otras acciones, guiando a la empresa a ser obsoleta por la falta de inversión, teniendo que reconocer que los empresarios privados cobran mayor interés por sus empresas y las hacen más productivas.

- El aumento de la competencia en el mercado.

Como ha sido indicado, la puesta en marcha de una política de privatizaciones suele llevar aparejada la introducción de mayor competencia en el mercado, habida cuenta que la libre competencia es, en último término, el único garante de que la asignación de recursos físicos y financieros producida de forma descentralizada a través del mercado sea eficiente, tanto en el ámbito nacional como internacional. En otras palabras, la apertura de sectores económicos a la competencia busca también el incremento de la eficiencia, por lo que resultará más fácil en el seno de un proceso privatizador.

Por tanto, la adopción de políticas antimonopolio estrictas y la eliminación de regulaciones cuya aplicación limita la entrada de nuevas empresas, conduce a la consolidación de cárteles los cuales suelen emanar de un proceso privatizador que tenga por objetivo último la intensificación de la eficiencia.

En México se ha tratado de dar mayor apertura a la inversión privada y extranjera, facilitándoles trámites fiscales y administrativos, a través de

una serie de reformas legales para el mejor desarrollo de estas empresas, abriendo el mercado en aquellas áreas en las que sólo el Estado producía, pero quizá lo más criticable de esta política es que se le ha dado cierto favoritismo a la inversión extranjera mermando con esto la participación nacional en las áreas productivas.

- La mejora de las finanzas públicas

La realización de una privatización puede ser financieramente tentadora para los poderes públicos; en primer lugar, porque, de esta manera, el Estado puede dejar de invertir recursos productivos en empresas que son normalmente deficitarias y que al privatizarlas escapan de su tutela; y, en segundo lugar, porque como las privatizaciones consisten en la venta de activos de las empresas públicas transfiriendo su titularidad a inversores privados, el Estado se encuentra con un volumen de ingresos de origen contractual o «indoloro» (venta de acciones en la empresa pública que se privatiza), y no de carácter fiscal.

Esto último nos lleva a señalar que las privatizaciones, como transacciones financieras que son, suelen tener un efecto inmediato sobre la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento del Estado, generando una reducción del déficit público en los programas de privatización.

En consecuencia, los poderes públicos podrán aprovechar los ingresos procedentes de la privatización para reducir la presión impositiva y adoptar medidas populares de cara a los contribuyentes. Además, el Estado podrá utilizar los recursos de la privatización para reducir el déficit público o financiar las inversiones de las empresas públicas no privatizadas.

"... se busco, que la privatización de empresas paraestatales fuera uno de los mecanismos para lograr el ajuste en las finanzas públicas que permitiese estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos.

En este sentido, la estrategia redistributiva de la privatización en México consistió en utilizar los recursos obtenidos de la reprivatización para amortizar deuda pública, reducir permanentemente el pago de intereses, sanear las finanzas públicas y ampliar el presupuesto para el gasto social".<sup>113</sup>

En nuestro país dicha medida ha sido frecuentemente utilizada a lo largo de los tres últimos sexenios, pero es importante mencionar que esta es sólo una falsa panacea, por que sí bien, en el momento se cuentan con recursos económicos líquidos estos no sirven más que para solucionar el problema en el momento, y si bien en algunos casos se eliminan con estas medidas, escapes de capitales, en otros casos se eliminan fuentes que producen recursos o que podrían producir si fueran bien administradas, a lo largo de estos periodos privatizadores (desincorporación) se ha podido ver que se empezó eliminando las empresas que mermaban recursos, pero ahora la consigna es eliminar todo aquello que genere un gasto y que aporte recursos inmediatos siendo de utilidad o no.

\* La regulación estatal.

"La existencia de regulaciones estatales específicas en determinados sectores como el agua, el gas y el teléfono, por citar algunos ejemplos, no sólo distorsiona el sistema de competencia, sino que también afecta a los intereses de los consumidores e inversores. En este sentido, los procesos

<sup>113</sup> ROGOZINSKI, ob cit., págs. 120, 124.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



privatizadores entendidos como procesos desreguladores llevan consigo una nueva definición del marco legal que quiebra el poder monopolístico estatal..."<sup>114</sup>

Esta medida se da como consecuencia de todo lo anterior, en razón de que, se ha liberado la mayor parte de los sectores que se encontraban en manos del gobierno, asimismo, se ha tenido por ende que modificar las diferentes legislaciones siempre encaminadas a la apertura del mercado, con el fin de obtener el mayor beneficio a la población, pero en la práctica los beneficios no han sido tan buenos debido a que se agrega un factor a la ecuación del costo de las cosas o servicios, aumentando el valor de las mismas para obtener un beneficio para los inversionistas y generar ganancias de estas nuevas empresas, siendo un perjuicio por que la población paga más por sus bienes o servicios.

"Específicamente. Los objetivos generales del proceso de privatización en México, comunes a todo programa de desincorporación pueden resumirse como sigue:

- ◊ Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- ◊ Canalización de los escasos recursos del sector público a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias.
- ◊ Eliminación de gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- ◊ Promoción de la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.

---

<sup>114</sup> POMBO Fernando. Teoría y Práctica de las Privatizaciones. Ed. Mc Graw Hill. Madrid 1997. pág. 27.

◊ Mejoramiento del sector público, con la disminución del tamaño de su estructura".<sup>115</sup>

Durante la primera etapa del proceso de desincorporación el objetivo principal fue hacer creer a la población lo acertado de esta medida, comenzando ésta con empresas pequeñas.

Hoy en día podemos referir que quizá se ha aprendido demasiado bien la lección ya que a lo largo del desarrollo de este proceso de desincorporación hemos podido observar que no solamente se ha limitado a empresas pequeñas y de poca importancia para la economía del país, sino que se han desincorporado hasta este momento algunas de las empresas más importantes del país.

A su vez que se ha modificado de manera drástica nuestra legislación con el propósito de continuar desincorporando y eliminando casi en su totalidad las áreas consideradas estratégicas y prioritarias, yendo quizá aun más lejos de ello, al plantear la desincorporación de la empresa que es el pilar fundamental del producto interno bruto como es PEMEX.

"... desde el punto de vista del nuevo perfil del Estado, la privatización es un elemento clave para llevar a cabo el cambio estructural, ya que el Estado pasaría de ser un "Estado propietario" a ser un "Estado rector".<sup>116</sup>

Más allá de las causas de tipo teórico, como son las políticas económicas que dieron origen a la llamada desincorporación de entidades paraestatales, y a que no existe ningún documento oficial que defina de manera fehaciente este proceso, sí se encuentra contemplado dentro de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece a través de sus

<sup>115</sup> ROGOZINSKI Jaques, ob. cit., pág. 124.

<sup>116</sup> Ibídem, pág. 120.

numerales 16 y 32 una serie de causas que dan lugar a la desincorporación de entidades públicas.

Entre dichas causas se pueden mencionar:

"Que un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, o cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad; y ...que una empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".<sup>117</sup>

De lo anterior, podemos concluir que en realidad los criterios de desincorporación quedan al libre albedrío de los funcionarios públicos, pues es a ellos a quienes toca dictaminar sobre la eficiencia y conveniencia de dichas empresas, basándose supuestamente como señala la ley en la economía nacional y el interés público.

Pero en realidad debemos señalar que predominan los intereses particulares del grupo en el poder, influenciados por las políticas impuestas por los organismos financieros internacionales y en que en la mayoría de las ocasiones en lugar de beneficiar a la comunidad le perjudica.

### **3.2 REGLAMENTACIÓN DE LA DESINCORPORACIÓN.**

El sustento normativo y jurídico de la desincorporación de entidades paraestatales parte de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Con base en la Rectoría Económica del Estado, consagrada en el artículo 25 Constitucional, y en la definición de las áreas estratégicas y prioritarias del propio Estado, señaladas expresamente en el artículo 28 de la misma Carta Magna, es el artículo 134 Constitucional el que sirve de sustento a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, para así conformar el marco normativo fundamental en la privatización de empresas públicas, al cual, invariablemente, se apegaron todos y cada uno de los procesos de venta".<sup>118</sup>

En los artículos 25 y 28 Constitucional, se señalan las áreas estratégicas y se establecen los lineamientos para que el Estado, en participación con los sectores social y privado, impulse y organice las actividades prioritarias del desarrollo.

Dentro de los aspectos más importantes que se encuentran consagrados en el artículo 25 Párrafo cuarto y sexto de nuestra Carta Magna son los siguientes:

" Artículo 25, párrafo cuarto. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Párrafo sexto. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al

---

<sup>117</sup>SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. *Desincorporación de Entidades Paraestatales*. Ed. SHCP. Fondo de Cultura Económica. México 1994. Pág. 23.

<sup>118</sup> EL MERCADO DE VALORES. "Desincorporación de Entidades Paraestatales". Número 9, Septiembre 1994. México. págs. 3, 4.

uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente..."

Al respecto el artículo 28 en sus párrafos cuarto, quinto y décimo se refieren:

"Artículo 28, párrafo cuarto. 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 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.

Párrafo quinto. 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 o privado.

Párrafo décimo. El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público..."

En cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 134 Constitucional, la enajenación de entidades paraestatales se ha llevado a cabo invariablemente a través de licitaciones públicas a fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Artículo 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados..."

Con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976 de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 Constitucional, se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Respondiendo a la necesidad de actualizar un sistema jurídico para regular la actuación de la administración paraestatal definiendo con ésta las relaciones con el Gobierno Federal y enmarcando de manera adecuada su funcionamiento corporativo interno y clarificar su régimen financiero y administrativo.

Se crea la Ley Federal de Entidades Paraestatales bajo los siguientes argumentos:

"...debe buscar como finalidades principales, la necesaria normatividad que profile el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia y simplificación de las entidades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo; y lograr la significativa

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el gobierno federal fije a dichas entidades o empresas públicas..." (Iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales 1986, Miguel de la Madrid Hurtado).

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala las premisas fundamentales que regulan las relaciones entre el sector central y paraestatal, en un marco de mayor autonomía de gestión; y en lo referente a la desincorporación de las entidades paraestatales en los artículos: 15 fracción IX, párrafo cuarto, 16 párrafo primero, y 32:

" Artículo. 15 fracción IX. En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación."

" Artículo. 16. - Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."

" Artículo. 32. - Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia

coordinadora del sector propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta ley.

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

#### **a) REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**

En uso de su facultad reglamentaria, el C. Presidente de la República expidió el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado el 26 de enero de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de reglamentar esta Ley "en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales".<sup>119</sup>

Cabe señalar que en lo referente al tema que tocamos el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona de manera somera los diferentes procesos de desincorporación en los siguientes artículos:

Artículo 1º. - El presente ordenamiento tiene por Objeto reglamentar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las

<sup>119</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Ed. SHCP. México 1991. pág. 15.





entidades paraestatales. En lo no previsto en la mencionada Ley y este Reglamento, se estará a lo dispuesto por el artículo 1o. de la misma.

Dentro del capítulo segundo referente a la constitución y extinción de las entidades nos dice en sus artículos:

Artículo 5º. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Salvo que para los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo Descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva.

Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación. En los demás casos, la autorización del Ejecutivo Federal se formalizará en los términos del párrafo anterior.

Artículo 6º. - La desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la disolución,

liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a entidades federativas.

En el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada ley.

De manera más específica en este Reglamento los artículos del 7º al 13º hace referencia a cada uno de los procedimientos de desincorporación (7º extinción, 8º disolución y liquidación, 9º extinción de un fideicomiso público, 10º fusión, 11º transferencia de entidades, 12º enajenación de títulos representativos, 13º informe de conclusión del proceso), los cuales analizaremos más adelante.

#### **b) ACUERDO DE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESINCORPORACIÓN.**

Mediante el acuerdo publicado el día 7 de abril de 1995 bajo el mandato del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación cuyo objeto es la supervisión y coordinación de los mecanismos y organismos por los cuales se llevan a cabo los procedimientos de desincorporación, tal y como lo señala en su artículo primero:

"Artículo primero.- Se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, que tendrá por objeto la coordinación y supervisión, en los términos del presente acuerdo, de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación, de las propias entidades o de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos”.

Esta comisión se encuentra integrada (artículo 3º del acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación) en su aspecto administrativo por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social y, en cada caso, el titular de la dependencia coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate. Es necesario hacer la aclaración que en lo referente al artículo tercero no se han llevado a cabo las reformas pertinentes en cuanto al cambio de nombre y atribuciones de las secretarías.

Dicha comisión cuenta con un Secretario Técnico (artículo cuarto) que será el titular de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es el responsable de la Integración de los estudios que encomiende la Comisión, la realización de trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de ésta y la contratación de asesores externos.

Además cuenta con la facultad para crear las comisiones y subcomisiones que considere necesarias para el desempeño de sus funciones (artículo quinto).

Dentro de este acuerdo se señalan en el artículo segundo los objetivos que debe de cumplir el proceso de desincorporación:

1. Contribuir a que la economía del país sea más eficiente y de esta forma,

- apoyar la competitividad y la generación de empleos productivos permanentes;
2. Propiciar una economía más participativa que ofrezca mayores oportunidades para mejorar el nivel de vida de los mexicanos;
  3. Propiciar el mejoramiento dinámico de los sectores productivos, facilitando la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso al financiamiento necesario para su expansión y el desarrollo de los recursos humanos;
  4. Integrar la desincorporación de entidades paraestatales y activos a que se refiere este acuerdo, dentro del proceso general de cambio estructural del país, con una visión de mediano y largo plazo;
  5. Apoyar las políticas de competencia económica en las ramas económicas donde se realicen los procesos de desincorporación, eliminando o evitando barreras y obstáculos a la entrada de nuevos participantes;
  6. Asegurar una adecuada distribución de los beneficios, costos y riesgos entre los sectores público, privado y social, evitando generar pasivos a cargo del Estado y subsidios implícitos a las personas a quienes se transmitan las entidades paraestatales o activos a que se refiere este acuerdo;
  7. Propiciar una participación diversificada y plural de los particulares en el capital de las empresas beneficiadas, con objeto de alentar la inversión en el sector correspondiente e impedir concentraciones monopólicas;
  8. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las empresas en la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

medida en que ello sea compatible con su funcionamiento eficiente;

9. Promover prácticas de producción y comercialización sanas y competitivas; y

10. Asegurar la transparencia de los procedimientos de desincorporación.

Además la desincorporación se debe de sujetar a las demás disposiciones aplicables. Y la conducción, supervisión de los procesos estará a cargo de la Comisión, con la participación que corresponda a cada caso de:

Las dependencias coordinadoras de sector de las entidades afectadas por los procesos de desincorporación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las comisiones, comités o grupos de trabajo de la Administración Pública Federal que tengan entre sus objetivos intervenir en los procesos de desincorporación de las entidades o de los activos a que se refiere este acuerdo (artículo noveno).

La Comisión tiene a su cargo las siguientes funciones:

I. Definir las políticas, criterios, estrategias y modalidades que orientarán los procesos de desincorporación, así como supervisar su correcta aplicación;

II. Establecer las reglas que habrán de regir en cada fase de los procesos de desincorporación, así como supervisarlos;

III. Proponer al Ejecutivo Federal la expedición de los acuerdos que se consideren necesarios, en su caso, para resectorizar a la entidad paraestatal de que se trate;

- IV. Revisar el marco regulatorio aplicable y, en su caso, proponer al Ejecutivo Federal las modificaciones al mismo para cumplir con los objetivos establecidos, antes de proceder a la desincorporación;
- V. Revisar los proyectos de los títulos de concesión o permisos que en su caso, se vayan a otorgar como parte de los procesos de desincorporación;
- VI. Emitir lineamientos sobre la valuación de las entidades paraestatales o activos a que se refiere este acuerdo al desincorporar;
- VII. Emitir los lineamientos que se estimen necesarios respecto de los esquemas financieros aplicables en las operaciones de desincorporación;
- VIII. Establecer la estrategia de comunicación social en relación con la política de desincorporación respectiva;
- IX. Conocer la opinión de los sectores privado y social interesados en los procesos, así como de personas de reconocido prestigio en la materia;
- X. Definir los términos de referencia de los estudios y análisis técnicos que se consideren necesarios, supervisar su ejecución y resolver respecto de la contratación de los asesores que apoyarán las labores de la propia Comisión;
- XI. Designar a un comisionado especial para cada proceso de desincorporación, quien conjuntamente con la dependencia coordinadora de sector, será responsable de cada una de las fases del proceso correspondiente;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

XII. Solicitar en cualquier momento, a la dependencia coordinadora de sector, así como al comisionado especial, un informe de avance de los procesos de desincorporación en que intervenga y verificar que cumpla con los objetivos y reglas establecidas;

XIII. Establecer sus normas internas de funcionamiento; y

XIV. Resolver sobre las circunstancias no previstas en este acuerdo y que afecten substancialmente los procesos de desincorporación.

La Dependencia Coordinadora de Sector cuenta con diversas funciones de las cuales señalaremos las más importantes (artículo décimo segundo):

- \* Someter a la autorización de la Comisión la propuesta del agente financiero responsable de realizar la evaluación técnico financiera de la entidad o activos de que se trate;
- \* Formular la convocatoria y las bases para participar en el proceso de desincorporación;
- \* Difundir la convocatoria a través del Diario Oficial de la Federación y de los medios de comunicación que recomiende la Comisión;
- \* Recibir las solicitudes de registro de los aspirantes a participar en los procesos de desincorporación;
- \* Evaluar cada una de las ofertas presentadas, a fin de determinar si reúnen los requisitos previamente establecidos;
- \* Atender las situaciones que puedan presentarse como resultado del proceso;

- \* Las demás que le fije la Comisión, para el mejor desempeño de los objetivos planteados por este acuerdo.

Los lineamientos a seguir en el proceso de desincorporación (artículo décimo del Acuerdo que Crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación) son los siguientes:

- La Comisión definirá la estrategia a la que se sujetará el proceso de desincorporación, en lo relativo a sus alcances, etapas, tiempos y modalidades;
- La Comisión revisará, de conformidad con dicha estrategia, el marco regulatorio específico y propondrá modificaciones, para dar seguridad jurídica a las partes que intervengan en el proceso de desincorporación y eliminar barreras a la entrada de nuevos participantes a la actividad económica de que se trate previniendo posibles prácticas monopólicas;
- La Comisión emitirá las recomendaciones necesarias respecto del esquema financiero al que se sujetará la operación de desincorporación, a fin de evitar riesgos que puedan incidir negativamente sobre las finanzas públicas;
- La dependencia coordinadora de sector llevará a cabo las fases operativas del proceso de desincorporación con apoyo del comisionado especial que se designe, así como con el agente financiero seleccionado en los términos de este acuerdo; y
- La Comisión conocerá la propuesta de la dependencia coordinadora de sector sobre la postura ganadora y resolverá en definitiva.

Se marca la obligatoriedad por parte de la dependencia coordinadora de



sector correspondiente de informar al público sobre el avance de las desincorporaciones (artículo decimotercero). Asimismo se establece la obligación de la Comisión de entregar *"toda la información que de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, deba hacerse de su conocimiento"* al Poder Legislativo Federal (artículo decimoséptimo).

Además consideramos hacer mención a la Ley General de Bienes Nacionales, por regular lo relativo a los bienes pertenecientes a la Nación y en lo que atañe a su desincorporación, lo establecido en el artículo 17 en su fracción tercera que dice:

"Artículo 17. Corresponde al Ejecutivo Federal:

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

### **3.3 PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN.**

Como ya señalamos a lo largo de los puntos anteriores es en el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales donde se establecen los diferentes procedimientos de desincorporación, solamente señalándose dentro de éstos los aspectos más generales de los mismos, por lo que nos remitiremos para su estudio a lo señalado y descrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el libro publicado en 1985, siendo éste el único documento que se encuentra abierto al público y que describe todos los procesos que la ley contempla, cabe mencionarse que algunos autores hacen escuetas descripciones de los mismos sin ser por ello del todo completos.

Existen requisitos comunes para todos los procedimientos de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desincorporación y otros que únicamente resultan aplicables en función de la modalidad de desincorporación en específico de que se trate.

Los requisitos comunes a todos los procedimientos de desincorporación son: De manera general en el capítulo segundo, artículo 5º, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se refiere a la constitución y extinción, de estas entidades, aunado a esto tenemos como referencia lo llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los procesos realizados en el periodo de 1988 a 1993.

- La desincorporación de una entidad paraestatal será propuesta de manera fundada y razonada por la Dependencia Coordinadora del Sector correspondiente o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la mencionada en primer término. (Artículos 16, 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).
- Toda propuesta para la desincorporación de una entidad paraestatal debe ser sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, sin embargo el artículo 5º del reglamento mencionado señala que en el caso de desincorporaciones se requerirá el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación
- Tratándose de una propuesta para la desincorporación de entidades constituidas por ley o decreto del Congreso de la Unión, una vez satisfechos los requisitos mencionados en los puntos anteriores, el Ejecutivo Federal remitirá la iniciativa que proceda al propio Congreso, ya que solamente corresponde al mismo decidir sobre tal desincorporación, (Párrafo tercero del citado artículo).
- En cuanto a entidades constituidas por decreto o acuerdo del Ejecutivo

Federal, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, el propio Ejecutivo expedirá el decreto o acuerdo respectivo, ordenando su desincorporación. (Párrafo cuarto del citado artículo).

Se entiende por decreto del ejecutivo al acto administrativo que dicta el Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, que por su trascendencia y disposición de la ley deben ser refrendados por el Secretario de Estado del ramo a que se refiere y publicados en el Diario Oficial de la Federación, crea situaciones jurídicas concretas, particulares o individuales.

Tratándose de incorporaciones o desincorporaciones de bienes de la Nación se le conoce como decreto afectación o de destino cuyos requisitos son:

- Que sea emitido por el Presidente de la República
- Que sea refrendado por el Secretario de Estado de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el Secretario titular de la dependencia a quien pertenece dicho bien.
- Que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- Que este fundado y motivado.
- Que indique claramente la justificación para que el bien salga del dominio público.

El decreto es una condición necesaria para que se aplique o deje de aplicar en un caso concreto el régimen general creado por la ley para los bienes destinados a un servicio público, asimismo para aquellos que dejan de tener esa utilidad y pasan a formar a los bienes privados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito establece otros requisitos generales en los procedimientos de desincorporación que no se encuentran dentro

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de las leyes que regulan los mismos:

- Cuando tales entidades se encuentren comprendidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentará al Congreso de la Unión un informe escrito de las razones y criterios para la desincorporación.
- Por lo que hace a entidades constituidas por resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo Federal ordenará su desincorporación por conducto de la expresada dependencia, la cual comunicará tal decisión al órgano de gobierno de la entidad correspondiente, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto del comisario público acreditado ante dicha entidad.
- Se deberá concluir las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la entidad en proceso de desincorporación, sin perjuicio de los derechos laborales del mismo.
- Se integrará un expediente con todas las constancias documentales relativas al procedimiento de desincorporación seguido, remitiendo original o copia autorizada de las mismas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que integrará con ellas un expediente ("libro blanco") que a su vez remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- Concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la Coordinadora Sectorial lo informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta días naturales, para efectos de cancelación de la clave programático presupuestal de la

misma (artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Una vez que ya hemos mencionado los requisitos generales para dicho proceso, analizaremos ahora cada uno de los procedimientos de desincorporación con sus respectivos requisitos.

#### a) **DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Disolución. Acción y efecto de disolver o disolverse // destrucción de un vínculo // término de una relación contractual. // resolución, extinción, conclusión."<sup>120</sup>

"Disolución. (Latín dissolutio) f. acción y efecto de disolver o disolverse // término de una relación contractual sobre todo cuando no se debe al cumplimiento del fin o del plazo // total de sociedades la que tiene lugar cuando se extingue el vínculo contractual entre todos los socios."<sup>121</sup>

"Liquidación. La acción y desenredo de algunas cuentas como las de alguna sucesión o sociedad de comercio."<sup>122</sup>

"Liquidación de sociedades. Es el procedimiento que debe observarse cuando una sociedad se disuelve, y tiene como finalidad concluir las operaciones sociales pendientes al momento de la disolución, realizar ella activo social, pagar el pasivo de la sociedad y distribuir el remate, si lo hubiere, entre los socios, en la proporción que les corresponda de acuerdo

<sup>120</sup> DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho, 28ª edición. Ed. Porrúa. México 2000. pág.251.

<sup>121</sup> PALOMAR DE MIGUEL Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo Ediciones S. de RL. México 2000. pág. 466

<sup>122</sup> RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL Juan. Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1998. pág. 406.

con lo convenido o lo dispuesto por la ley."<sup>123</sup>

A este proceso serán sometidas las empresas de participación estatal mayoritaria constituidas como sociedades mercantiles en términos de lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento y las constituidas como sociedades civiles conforme al Código Civil del Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, además de lo dispuesto por la ley y reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Los artículos 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 8º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dictan reglas fundamentales para seguir el procedimiento de disolución en el caso de empresas constituidas como sociedades mercantiles, que a la letra dicen:

"Artículo 39. La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La dependencia coordinadora del sector a que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución. Debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa".

<sup>123</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I - O. 12ª edición. Ed. Porrúa. México 1998. pág. 2040.

" Artículo 8º. - El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetara a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:

I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso;

II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros Inicial Y final de liquidación, y, cuando proceda, los anuales intermedios, y

III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la Ley".

Para la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria una vez que haya sido aprobada su desincorporación mediante la ley o decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión se continuara con el siguiente procedimiento:

*Sociedades Mercantiles.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

♦ Se deberá convocar a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, para el efecto de que apruebe la disolución anticipada de la sociedad y, consecuentemente, ordene su liquidación. Todo lo anterior, en términos de lo ordenado por las disposiciones conducentes de la Ley General de Sociedades Mercantiles y atendiendo a lo previsto por el

artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 8º Fracción III de su Reglamento.

- ◆ El acta que se levantará con motivo de la Asamblea a que se refiere el punto anterior, deberá ser protocolizada ante notario o corredor público.
- ◆ El comisario público concurrirá a la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas a que se refieren los puntos anteriores.
- ◆ Designado el liquidador en los términos a que se ha hecho referencia, se pondrá a su disposición todos los bienes, libros y documentos de la sociedad, Levantándose en todo caso un Inventario.
- ◆ Levantado el inventario en cuestión, el liquidador procederá a expresar los estados financieros de la sociedad, que serán sometidos al dictamen del auditor externo que designe para el efecto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En términos de lo ordenado por la fracción II del artículo 8º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- ◆ Atendiendo en todo caso a las directrices que establezca la Coordinadora del Sector correspondiente en términos de lo ordenado por el artículo 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el liquidador procederá a desahogar su encargo.
- ◆ En todo lo que se refiere a enajenación de bienes muebles e inmuebles, el liquidador actuará en términos de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales.
- ◆ El liquidador informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Crédito Público, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- ◆ Concluido el proceso de liquidación, emitido el dictamen final de auditoría externa respecto a los estados financieros de la entidad, y autorizado el mismo por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el liquidador procederá a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación o, en su caso, en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad, se publicará por tres veces, de diez en diez días.
- ◆ Transcurridos los plazos de Ley, el liquidador, previo acuerdo con la Coordinadora de Sector, convocará a la Asamblea General de Accionistas para que, previa opinión del comisario público correspondiente, apruebe en definitiva los expresados estados financieros.
- ◆ El acta que se levante con motivo de la asamblea a que se refiere el punto anterior será protocolizada ante notario o corredor público, se depositará en el Registro Público del Comercio, ante el que se correrán los trámites de rigor para que proceda a la cancelación de la inscripción.
- ◆ El liquidador mantendrá en depósito, durante diez años después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad en términos de lo ordenado por el artículo 245 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

#### *Sociedades Civiles.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tratándose de sociedades o asociaciones civiles, su disolución y consecuente liquidación también se efectuarán de acuerdo con lo

establecido en el artículo 8º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Tomando en consideración las disposiciones conducentes del Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. De acuerdo a lo anterior y en razón de que las entidades pertenecen al Estado, sólo haremos mención a los artículos y preceptos del Código Civil que consideramos son aplicables a estas entidades en concreto:

"Artículo 2720. La sociedad se disuelve:

I. Por consentimiento unánime de los socios;

II. Por haberse cumplido el término prefijado en el contrato de sociedad;

III. Por la realización completa del fin social, o por haberse vuelto imposible la consecución del objeto de la sociedad; ..

VII. Por resolución judicial.

Para que la disolución de la sociedad surta efecto contra terceros, es necesario que se haga constar en el registro de sociedades."

"Artículo 2725. La disolución de la sociedad no modifica los compromisos contraídos con terceros."

Con lo que respecta a la liquidación el Código Civil nos dice:

"Artículo 2726. Disuelta la sociedad se pondrá inmediatamente en

liquidación, la cual se practicará dentro del plazo de seis meses, salvo pacto en contrario.

Cuando la sociedad se ponga en liquidación, deben agregarse a su nombre las palabras: "en liquidación".

## **b) EXTINCIÓN Y FUSIÓN.**

### **EXTINCIÓN**

La palabra extinción significa:

"Desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho"<sup>124</sup>

"(Latín extinctio) f. Acción y efecto de extinguir o extinguirse // cese, cesación, conclusión, término, desaparición de una persona, cosa, situación o relación, y a veces de sus efectos y consecuencias también."<sup>125</sup>

Las entidades sujetas al procedimiento de extinción son los organismos descentralizados artículo 7º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que implica a su vez su disolución y liquidación; también quedan sujetos a este procedimiento los fideicomisos públicos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 5º, 9º, y 13º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

*Extinción de Organismos Descentralizados.* Atendiendo a lo dispuesto por la Ley o Decreto correspondiente y previa comunicación al órgano de

<sup>124</sup> DE PINA, ob. cit., pág. 264.

<sup>125</sup> PALOMAR, ob. cit., pág. 576

gobierno y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por conducto del comisario público respectivo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ahora Hacienda y Crédito Público o la Dependencia Coordinadora del Sector, según el caso, señalará las bases para el desarrollo del proceso, además designará un liquidador, que tendrá a su cargo la instrumentación del expresado procedimiento, de inmediato procederá a:

- ◆ Levantará por sí o por conducto el inventario de los bienes pertenecientes al organismo (Fracción I, artículo. 7º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- ◆ Expedir los estados financieros de la entidad sujeta a desincorporación, con números a la fecha en que surtió efectos la Ley o Decreto que ordenó la misma o, en su caso, en que se inició el proceso.
- ◆ Someter al dictamen del auditor externo designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los estados financieros a que se refiere el punto anterior, así como los relativos a la conclusión de tal proceso y, en su caso, publicar éstos últimos (Fracción II del citado artículo)
- ◆ Tomar a su cargo la atención y, en su caso, la solución de los asuntos en trámite de la entidad sujeta a desincorporación, así como el cobro de los créditos en su favor y el pago de los pasivos a su cargo.
- ◆ Informar mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conducto del Comisariato de Desincorporación, y a la Coordinadora Sectorial por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarde el proceso (Fracción III del citado artículo).

- ◆ Al concluir el proceso de desincorporación, levantar acta de entrega y recepción relativa a los bienes y recursos del organismo, formándose tantos ejemplares de ella como partes intervengan en el levantamiento del acta.

*Extinción de Fideicomisos Públicos.* Ordenada la desincorporación de la entidad mediante la resolución correspondiente, se procederá a:

- ◇ Emitir los lineamientos conforme a los cuales se llevará a efecto el proceso de extinción a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Comité Técnico del Fideicomiso de que se trate (Párrafo primero del artículo 9º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- ◇ El proceso en cuestión debe ser consecuente con lo ordenado por los artículos 357 Fracción V y 358 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el sentido de que el fideicomiso se extingue, entre otras causas, por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- ◇ El delegado fiduciario, con conocimiento del expresado Comité Técnico, levantará un inventario de los bienes y recursos afectos al patrimonio fiduciario. Asimismo, el delegado fiduciario expresará los estados financieros de la entidad con números a la fecha en que se inició el proceso de extinción.

- ◊ En atención a lo ordenado por el artículo 9º, en su párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en todo caso, el delegado fiduciario dará cuenta al Comité Técnico con los créditos en favor del fideicomiso, cuya imposibilidad práctica de cobro resulte manifiesta y sea acreditable.

A fin de que dicho Órgano Colegiado, oyendo la opinión del expresado delegado, emita los criterios para su cancelación, informando de ello al fideicomitente.

- ◊ El delegado fiduciario, con conocimiento del Comité Técnico, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso.
- ◊ Concluido el proceso se formalizará la extinción de la entidad mediante el otorgamiento del convenio correspondiente entre el fideicomitente y la fiduciaria.
- ◊ Formalizado que sea el convenio, la fiduciaria, por conducto de su delegado fiduciario, pondrá a disposición del fideicomitente o de quien éste señale los bienes afectos al patrimonio fideicomitado, haciéndose constar dicha circunstancia en el acta que al efecto se levante.

## **FUSIÓN.**

Como significado del termino fusión encontramos:

"Fusión. Es la reunión de dos o más sociedades mercantiles en una sola disolviéndose las demás, trasmiten su patrimonio a título universal, a la

sociedad que subsiste o resulta de la fusión, la que se constituye con los socios de todas las sociedades participantes.”<sup>126</sup>

“Fusión. Extinción de una o varias sociedades por su incorporación a otra ya existente o la unión de varias sociedades que se extinguen todas para constituir una nueva sociedad.”<sup>127</sup>

A este procedimiento podrán ser sometidas las empresas de participación estatal en su modalidad de sociedades mercantiles, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley y Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 10º, así como los Organismos Descentralizados.

Una vez emitida la Ley o Decreto que autorice su desincorporación, se procederá según la sociedad de que se trate.

- \* Atendiendo a las bases que para el efecto emita la Coordinadora Sectorial, la Asamblea General Extraordinaria, tanto de la entidad fusionada como de la fusionante, aprobarán la fusión (Fracción I del artículo 10º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales)
- \* La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes, y someterá al dictamen del auditor externo que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sus estados financieros con números a la fecha en que se ordenó la fusión (Fracción II del citado artículo).
- \* La entidad fusionante, informará mensualmente a la Secretaría de

---

<sup>126</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 1503.

<sup>127</sup> DE PINA, ob. cit., pág. 297.

Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y a la Coordinadora Sectorial, por conducto de su Oficialía Mayor, sobre el avance y estado que guarda el proceso (Fracción III del mencionado artículo).

- En todo caso, corresponderá a la entidad fusionante formalizar la entrega y recepción a ella de los bienes y recursos de la fusionada, así como ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que correspondían a la misma (Fracción IV del ya mencionado artículo).

Tratándose de sociedades o asociaciones civiles, el Código de la materia no contempla la figura relativa a la fusión. De ahí que, en este caso, tal modalidad de desincorporación signifique la transmisión de los activos, pasivos o ambos a otra entidad de la misma naturaleza, previa la disolución y liquidación de la primera.

### **c) ENAJENACIÓN Y TRANSFERENCIA.**

#### **ENAJENACIÓN**

Con fundamento en el artículo 134 Constitucional la venta de las empresas de participación estatal se llevará a cabo mediante licitaciones públicas. Con la finalidad de que se realice en las mejores condiciones de venta en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad.

Por lo tanto, la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas sujetas a desincorporación, propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades públicas, ha atendido al imperativo constitucional antes mencionado, en los términos previstos por los artículos 5º y 12º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.



Cada enajenación queda sujeta, en todo caso, al procedimiento que enseguida se precisa:

Prevía la resolución que deberá emitirse para la desincorporación de la empresa por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión, según sea el caso se procederá a:

- Inscribir a la misma dentro del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que de estimarlo conveniente, modificará la estructura de su órgano de gobierno, a fin de que lo presida el titular de esa dependencia o la persona que él mismo designe y, en su caso, proponga al Consejo de Administración ratificar al Director General de la entidad o designar al que lo deba sustituir, con esto asume la facultad de supervisar y ejecutar la venta de la participación estatal en las empresas propuestas para tal efecto, siendo la responsable del desarrollo del mismo, de acuerdo con las normas que emita al respecto, de conformidad con lo que señala el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Facultad que ejercerá a través de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público creará un perfil de la entidad basándose en la información proporcionada por la Dependencia Coordinadora de Sector.
- Es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) la facultada para vigilar los procesos de desincorporación y que estos se realicen conforme a derecho.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Desincorporación designará a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como banco agente, expondrá las características del proceso y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

definir los requerimientos de información necesarios (artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con fundamento en el artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, designará al auditor que realizará la auditoría de desincorporación, y definirá, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fecha del dictamen.
- La Sociedad Nacional de Crédito, una vez que cuente con la información de la empresa y con los estados financieros dictaminados, procederá a la evaluación técnico-financiera de la misma, con objeto de definir la estrategia más adecuada a seguir para la enajenación de la participación estatal, a fin de que el Estado obtenga el mayor beneficio y las mejores condiciones posibles en este proceso.
- La Sociedad Nacional de Crédito presentará para su aprobación, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera. Tomándose en cuenta también el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que el capital social de las entidades paraestatales podrá ser puesto a la venta a través de los procedimientos bursátiles del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con lo que dictamine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Es importante señalar que Rogosinski plantea una etapa intermedia en este procedimiento, el cual consiste en la elaboración de dos documentos por el banco agente que son el perfil informativo el cual describe los aspectos generales de la empresa no confidenciales. Entregándole a su vez los lineamientos de venta que incluye

principalmente la entrega de prospectos y deposito que varia con relación a la magnitud de la venta y la presentación de oferta, si el interés persiste previa la entrega de un deposito se le hará entrega del segundo documento que realiza el banco agente que es el prospecto descriptivo y que contiene aspectos más confidenciales de la operación. Por lo que se hace necesario el deposito para establecer un compromiso de no divulgación de la información a terceros. Estos documentos serán entregados sobre la base de una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como los periódicos de mayor circulación nacional e internacional.

- El acto de la recepción de las posturas de compra se lleva a cabo en presencia del representante de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como de un notario público, que da fe de tales hechos, levantando el acta correspondiente. Una vez propalada la venta y recibidas las ofertas de compra, la Sociedad Nacional de Crédito procederá a hacerlas comparables y las contrastará, en su caso, con los criterios de venta.
- Como criterio general, el pago de las acciones de una empresa deberá ser de contado, entendiéndose por éste un plazo no mayor de 180 días y con pago de intereses después de los primeros 30 días a razón de la tasa mensual de CETES. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las facultades que le confieren el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el artículo 12 de su Reglamento, podrá definir los casos especiales en los que la venta se hará a crédito y establecer las condiciones en las que se realizará. Del ejercicio de estas atribuciones deberá informar mensualmente a la Comisión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- La Sociedad Nacional de Crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación.
- Cuando las ofertas recibidas se ubiquen por encima del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito, y una vez conocidas las recomendaciones de ésta última sobre la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará la decisión de enajenar la participación accionaria, comunicando a la Sociedad Nacional de Crédito su autorización y las condiciones en que deberá proceder a formalizar la operación. Cuando la oferta o las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá decidir aceptar o negociar con los postores, siempre y cuando el precio no sea inferior al 80% del precio mínimo mencionado y éste último sea de hasta diez mil millones de pesos; dicha dependencia también podrá rechazar las ofertas, si las mismas se ubican por debajo del 80% del precio mínimo mencionado o son rechazadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Comisión, mensualmente, sobre las decisiones que haya tomado en aquellos casos en los que el precio de venta de las acciones de la empresa haya sido inferior al precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito o haya habido una sola oferta.
- La Sociedad Nacional de Crédito deberá especificar, en el contrato de compraventa, las garantías, condiciones y márgenes razonables que habrá en la auditoría de compra que lleve a cabo el comprador, cuando las ventas se realicen a crédito, deberá incluirse una cláusula donde se establezcan sanciones económicas al comprador, en el caso de que éste

TRABAJE CON  
FALLA DE ORIGEN

pretenda revertir la operación de compraventa y devolver la empresa al Sector Público.

- Una vez formalizada la operación y descontados los gastos incurridos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Comisión convenida con esa dependencia, la Sociedad Nacional de Crédito entregará los recursos producto de la venta a la Tesorería de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Con las constancias documentales relativas al proceso en cuestión, el banco agente en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrara un expediente por duplicado, denominado "libro blanco", para su remisión a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Tratándose de sociedades civiles, que por disposición de la Ley se equiparan a las empresas de participación estatal mayoritaria, su desincorporación mediante la enajenación de las partes sociales propiedad del Gobierno Federal respecto de su capital social, se lleva a efecto con sujeción al procedimiento antes referido, y atendiendo en lo conducente las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

#### **TRANSFERENCIA.**

"Transferencia. Acto jurídico en virtud del cual un derecho es transmitido por una persona a otra".<sup>128</sup>

<sup>128</sup> DE PINA, ob. cit., pág. 483.



" Transferir. (Latín transfer) Ceder o renunciar en otro el derecho, dominio o atribución que se tiene sobre una cosa. // remitir fondos de una cuenta a otra, sean de la misma persona o de diferentes...

Transferencia. (latín transferas). Acción y efecto de transferir // de crédito; alteración permitida por las leyes de contabilidad mediante la cual sin aumentar el total gasto del presupuesto, varia la dotación de los distintos servicios. cfr. impuestos sobre transferencia".<sup>129</sup>

Este procedimiento se aplica a las empresas de participación estatal tanto en sociedades mercantiles como sociedades civiles, en las sociedades mercantiles dentro del marco de los Convenios de Desarrollo Social, observando lo dispuesto por el artículo 11 del expresado Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los demás dispositivos que resulten aplicables de las Leyes, General de Bienes Nacionales y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Y en las sociedades civiles atendiendo a lo dispuesto por el Código Civil del Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, así como en los términos del artículo 46, último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tratándose de los Organismos Descentralizados a través de los citados Convenios Unicos de Desarrollo Social, mediante la transferencia de sus activos, pasivos o ambos a una X entidad federativa, previa la extinción de aquél.

Respecto de sociedades mercantiles, su transferencia, tal como se ha dicho antes, se puede llevar a cabo mediante la transmisión en favor de los estados, de las acciones representativas de su capital social que sean

---

<sup>129</sup> PALOMAR, ob. cit., pág. 13-16.

propiedad del Gobierno Federal, o de una o más entidades paraestatales. Con la finalidad de eficientar los tramites administrativos que lleven a cabo éstas, obteniendo mayores beneficios.

En cuanto a sociedades civiles, su transferencia a los estados también podrá llevarse a efecto mediante la transmisión en su favor y sin contravenir a lo dispuesto por el artículo 2705 del Código Civil, aplicable en Materia de Fuero Federal, de las partes sociales representativas de la entidad a desincorporar, que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más empresas de participación estatal mayoritaria.

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

En todo caso, y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la transferencia se llevará a cabo conforme: " Artículo 11. - Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los gobiernos locales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Por su parte, la coordinadora sectorial será la responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. Se levante el inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a su transferencia;
2. Se sometan al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y
3. Se suscriba el documento por el que se formalice la entrega y recepción de los bienes y recursos de la entidad”.

Inequívocamente podemos decir que el punto de partida de todo procedimiento de desincorporación es el acuerdo o decreto emitida por el Ejecutivo Federal, o en el menor de los casos por ley o decreto del Congreso de la Unión, que autoriza tal desincorporación.

Podemos decir que pese a que para la presentación de un proyecto de desincorporación se hace un exhaustivo análisis de la situación económica de dicha entidad la decisión final queda en manos del Ejecutivo o del Congreso pero en este balance final queda de lado lo que quizás es más importante que es las posibles consecuencias económicas y sociales que trae con sigo dicha desincorporación.

### **3.4 CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN.**

Como ya hemos visto a lo largo del análisis del tema la palabra privatización es frecuentemente utilizada por los distintos doctrinarios, políticos y medios de información, dando pauta esto a que el término sea adoptado y utilizado por el resto de la población, generando con esto confusión al momento del análisis de dicha acepción.

“ Privatización. Se entiende como la acción de privatizar y privatizar es dar



carácter privado a lo que antes era estatal".<sup>130</sup>

"Privatización también puede significar otro tipo de retiro del todo a la parte: la apropiación, por un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. Y, como el retiro de toda participación, la privatización en el sentido de apropiación privada bien puede alterar la distribución del bienestar.

De estos significados sólo falta un breve paso al sentido de privatización como retirar del Estado no las participaciones individuales, sino los activos, las funciones y, en realidad, instituciones enteras".<sup>131</sup>

Históricamente es en Europa y América del Norte donde toma realmente auge dicho término, sin que por ello se clarifique en su significado sino que éste cambia de acuerdo a la situación política que se vive en determinada o en determinado lugar geográfico.

" El término "privatización" no tuvo gran circulación en política hasta finales del decenio de 1970 y comienzos del de 1980. Con el ascenso de los gobiernos conservadores en la Gran Bretaña y los Estados Unidos, privatización llegó a significar básicamente dos cosas: 1) todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado, y 2) más explícitamente, todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios.

La primera y más vasta definición de privatización incluye todas las reducciones de la actividad reguladora y gastadora del Estado.

La segunda definición de privatización, más explícita, excluye la

<sup>130</sup> Diccionario Larousse Escolar. 54ª reimpression. Ed. Larousse. México 2000. pág. 363.

<sup>131</sup> KAMIERMAN Sheila. La Privatización y El Estado Benefactor. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1993. pág. 30.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desregulación y los cortes al gasto, salvo cuando dan como resultado un cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios".<sup>132</sup>

"En opinión de Savas, el concepto de privatización y el uso de esa palabra, empezó a utilizarse en 1969, y como el propio autor lo indica, "la privatización", es el acto de reducir el papel del gobierno y de incrementar la participación del sector privado en las actividades o en la propiedad de empresas".<sup>133</sup>

"La privatización de la economía se da, si el patrimonio, los servicios y las empresas de la sociedad política considerados de interés social o público pasan a manos de particulares. En los países capitalistas y de economías mixtas la desnacionalización de las empresas públicas es ejemplo claro de la privatización de la economía".<sup>134</sup>

"...el término puede tener dos acepciones básicas: privatización en sentido estricto y privatización en sentido amplio. La privatización en sentido estricto comprendería únicamente la transformación de una empresa pública en privada, lo que implicaría que la mayoría de su capital o activos se transfieren a manos privadas. Naturalmente, el concepto de privatización en sentido estricto se basa a su vez en la noción de «empresa pública», uno de los términos jurídicos que más debate doctrinal ha suscitado, dada la gran complejidad que existe en la estructura económica y empresarial europea como consecuencia de la intervención multiforme del Estado...

Así, se habla de privatización cuando se quiere hacer referencia a todas

---

<sup>132</sup> *Ibíd.*, pág. 34.

<sup>133</sup> ACOSTA Romero, ob. cit., pág. 183.

<sup>134</sup> MARTÍNEZ SILVA Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Volumen N - Z. Ed. Ideas Técnicas. México 1981. pág. 310.

aquellas iniciativas de los poderes públicos que buscan reducir la intervención de éstos en la economía a través del traspaso de funciones y actividades públicas al sector privado, incluyendo también aquellas actividades públicas que se desarrollan bajo formas organizativas y régimen jurídico - privado.

La privatización formal se puede definir como la utilización instrumental por parte de los poderes públicos del sistema normativo jurídico - privado para el desarrollo de su actividad sin que, en ningún caso, se produzca un cambio de titularidad. Así pues, la privatización formal implica el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico común... por tanto, la privatización formal implica deslindar la actuación de la administración cuando realiza tareas propias del ámbito de lo público de cuando se comporta como un operador privado".<sup>135</sup>

Es difícil dar una acepción acertada de lo que sería el término privatización, pues si bien, se considera dar carácter de privado a lo que era estatal, muchos otros lo consideran como la acción de que el gobierno deje de tener injerencia en los factores económicos, o bien la venta de estos factores económicos a entes privados.

### **3.5 CONFUSIÓN, DIFERENCIA ENTRE LOS TÉRMINOS DE PRIVATIZACIÓN Y DESINCORPORACIÓN E INEXISTENCIA DEL TÉRMINO PRIVATIZACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO MEXICANO.**

Dentro de los libros de texto, notas periodísticas, indistintamente se encuentran referidos los términos privatización y desincorporación como el medio por el cual ciertas entidades que pertenecen o pertenecieron al

---

<sup>135</sup> POMBO, ob. cit., págs. 16, 17 y 18.

Estado dejarán o dejaron de pertenecer a éste para pasar a formar parte o funcionar bajo el mando de entidades privadas.

Debemos entender el término desincorporación en su acepción más simple como la acción de dejar de formar parte de un ente total, este término es aplicado al proceso por el cual la administración pública mexicana hace que ciertas entidades públicas dejen de formar parte del Estado como ente total federal, para formar parte de entes estatales locales, particulares o privados o la desaparición definitiva de estas entidades.

"...hasta hace muy poco el gobierno sostuvo que el proceso de desincorporación no era una privatización, los planes de desarrollo de Estado y otros documentos oficiales se refieren a la desincorporación, como a un proceso por el cual las entidades que antes formaban parte del gobierno federal pierden su condición de organizaciones o empresas públicas oficiales".<sup>136</sup>

En cambio el término privatización cotidianamente utilizado dentro del argot político, se refiere únicamente al hecho de que un ente que pertenece al Estado deje de formar parte de éste y pase al ámbito privado, debemos aclarar que para que exista esta transición debe existir previamente un proceso de desincorporación, por lo que debemos concluir que la desincorporación es un genero y la privatización es una especie de la desincorporación.

A lo largo del desarrollo de este trabajo como uno de los obstáculos que hemos encontrado es la dificultad de encontrar material referido al proceso de desincorporación ya que es escaso, por lo que para tal se recurre a libros que llevan dentro de sus títulos no a la desincorporación sino a la privatización, es frecuentemente utilizado el término dentro de

<sup>136</sup> GLADE William. ob. cit., pág. 74.



estos textos, por políticos y lo que es más grave por legisladores, que estando su actividad dentro de un estricto marco jurídico dejan de lado la acepción correcta y jurídica del término desincorporar que es el término jurídico con el que se debe referir a que estas empresas dejen de formar parte del Estado, y es su notorio error y frecuente mención del término privatización el que lleva a que periodistas y columnistas, tanto en reportajes periodísticos y televisivos, puntualizan que es privatizada cuando tal o cual empresa ha dejado de formar parte del gobierno.

De hecho, no fue sino hasta noviembre de 1989, cuatro años después del inicio del proceso de desincorporación, cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari, en su primer Informe de Gobierno, expuso una clara justificación social de la privatización: que el Estado puede conservar, por medio de la desincorporación o la privatización, los recursos fiscales y administrativos que requiere para los programas de educación, salud y bienestar social.

**CAPÍTULO IV**  
**ANÁLISIS DE LOS**  
**PROCESOS DE**  
**DESINCORPORACIÓN**  
**Y LA VISIÓN A**  
**FUTURO DE LA**  
**EMPRESA PÚBLICA**

# **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y LA VISIÓN A FUTURO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.**

## **4.1 ENERGÍA ELÉCTRICA.**

Hoy en día a través de las políticas manejadas por el actual gobierno es de vital importancia para éste la desincorporación o apertura del sector eléctrico, en virtud de que de acuerdo a sus consideraciones este sector en pocos años podría ser insuficiente en la generación provocando desabasto y encarecimiento del mismo. Pese a las reformas realizadas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que permitieron que los excedentes de energía producidos independientemente fueran vendidos a la Comisión Federal de Electricidad y se permitió así mismo la generación de energía a los particulares, esto, el nuevo gobierno no lo considera suficiente pues se plantea la liberación total de dicho sector y la injerencia de empresas extranjeras en la generación de la energía eléctrica.

Con la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y a pesar de las disposiciones Constitucionales se pacta dentro de este tratado una apertura extrajudicial del sector eléctrico que crea contradicción dentro del sector público y social, al respecto el capítulo IV, anexo 601.3 del Tratado de Libre Comercio nos refiere a la participación de la Industria privada en la generación de energía bajo tres modalidades:

1. Producción para el autoconsumo, definida como la adquisición de plantas de generación para la satisfacción de las necesidades de empresas particulares. En este caso, los excedentes de energía se deben vender a la Comisión Federal de Electricidad.

2. Cogeneración, esto es, la adquisición o instalación de plantas que generen fluido mediante el aprovechamiento de calor, vapor u otras fuentes energéticas derivadas de otro proceso productivo de tipo industrial.
3. Producción independiente de energía eléctrica, mediante la cual empresas de los tres países "podrán adquirir, establecer y/o operar plantas de generación..., cuya venta en México deberá realizarla la Comisión Federal de Electricidad.

En relación con los puntos anteriores es patente que los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en relación con la industria eléctrica, violentaban la norma Constitucional en su artículo 27 que a la letra dice: "Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía que tenga por objeto la prestación de servicio público", así como el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE).

Tratando de resolver esta situación el 16 de noviembre de 1992 se presenta una iniciativa para modificar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, donde se pretende subsanar el error cometido en el tratado de Libre Comercio modificando el artículo 3º que quedo como sigue:

"No se considera servicio público:

1. la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
2. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.



3. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivadas de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
4. La importación de energía eléctrica por parte de persona físicas o morales, destinadas exclusivamente al abastecimiento para usos propios;y
5. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica”.

Esta ley fue mas allá de lo pactado en el Tratado de Libre Comercio donde se reconocieron las figuras de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente de energía, importación y exportación de energía. Además se amplio la participación privada hacia las actividades de conducción, transformación y entrega de la energía eléctrica.

Adicionalmente, el 31 de mayo de 1993 se aprobó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y, cinco meses después, se creó la Comisión Reguladora de Energía.

A partir de 1995, la política privatizadora en el sector energético adquiere mayor fuerza y es dentro del Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, donde el Ejecutivo Federal estableció como objetivo el “reconocer y animar el papel que la Ley concede a los agentes económicos privados”.<sup>137</sup>

En mayo de 1996, se firmaron diversos convenios en los cuales se otorgaron concesiones para la construcción de centrales termoeléctricas, además de licitación de proyectos privados de energía eléctrica y los

---

<sup>137</sup> DE LA GARZA TOLEDO Enrique. La Privatización en México, Consecuencias Sociales y Laborales. Ed. Instituto de la Revolución Democrática. México 1998. pág. 198.

gasoductos correspondientes, tanto en esquemas de productor externo de energía como de arrendamiento.

De igual manera, se adelantó que durante 1997 serían licitados proyectos de generación entre el sector privado, señalando la necesidad de acelerar el desarrollo y privatización de la industria, encaminando al sector público a diseñar nuevas formas de financiamiento con la iniciativa privada.

En 1999 se empieza a gestar una serie de reformas Constitucionales que permitieran la formalidad de la participación del sector privado en el sector eléctrico, que ya manejaba el Tratado de Libre Comercio y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y es con Ernesto Zedillo Ponce de León que se presenta una iniciativa formal que plantea la reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de nuestro País, bajo los siguientes argumentos:

La necesidad de la transformación de la industria eléctrica, la imposibilidad del sector público de enfrentar los requerimientos económicos, crear un sector eléctrico competitivo, la necesidad de modernizar el sector, manteniendo siempre el Estado como área estratégica y exclusiva la generación de energía nuclear y la red nacional de transmisión.

Con esta serie de reformas constitucionales y legales, se logro y se pretende aún más ajustar la normatividad interna en materia energética conforme a los términos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo objetivo central fue, en todo caso, abrir un nuevo terreno para la intervención del capital privado.

A la fecha, la privatización de la industria eléctrica se ha manifestado primordialmente en los procesos de licitación para la construcción de

centrales generadoras, la construcción de productores independientes de energía y la puesta en marcha de algunas centrales de cogeneración. En los tres casos, la problemática que subyace es la aludida carencia de recursos públicos para atender los incrementos de la demanda del servicio.

Dentro de las nuevas políticas del nuevo régimen presidencial encabezado por Vicente Fox Quesada, se plantea desde un principio lo que podía ser la privatización de dos de los sectores más fuertes que todavía estaban bajo la rectoría del gobierno federal como son la industria eléctrica y petrolera.

Respecto de la primera hemos hecho una recopilación de algunas de las opiniones públicas vertidas por el Presidente electo, de diversos funcionarios de su gobierno, analistas políticos, catedráticos y líderes de la iniciativa privada, en relación con la reforma eléctrica y que nos presentan las dos caras de la moneda.

Ya nombrado presidente electo Vicente Fox Quesada crea el esquema de "apertura o privatización" del sector eléctrico, retomando la idea de la iniciativa de reforma del anterior presidente, así como, haciendo promesas en el extranjero de la apertura del mercado nacional a la inversión de extranjeros.

"...El presidente electo y legisladores del PAN (Partido Acción Nacional) han manifestado que retomaran la iniciativa de Ernesto Zedillo para modificar la Constitución en materia de electricidad a fin de dar mayor certidumbre a los inversionistas privados."<sup>138</sup>

En declaraciones hechas por Vicente Fox en Berlín el 5 de octubre del año pasado afirmó: "Apertura total, hasta del cien por ciento al capital privado

---

<sup>138</sup> LA JORNADA, 7-10-00, José Luis Manzo.

en los sectores de la petroquímica secundaria, telecomunicaciones, transportes y generación de energía eléctrica, así como una reforma fiscal que elimine gradualmente impuestos a la inversión, ofreció el presidente electo de México, Vicente Fox Quesada a los industriales de este país"<sup>139</sup>

"El proyecto considera que en un plazo de quince a dieciocho años cualquier ciudadano elija a la empresa privada o pública que le dé un servicio de energía eléctrica.

La reforma a la Constitución nada tiene que ver con las tarifas por que están rezagadas en cuanto a costos de producción. La apertura del sector eléctrico es para que vengan más empresas a construir plantas y a vender energía eléctrica en el mercado..."<sup>140</sup>

Por otro lado, los funcionarios asignados al sector eléctrico dentro de sus programas o propuestas iniciales, cuentan ya con la irremplazable inversión privada y extranjera que promete el Ejecutivo Federal, siendo ésta la base de sus proyectos, tomándolo como un hecho aunque, aún no se dice la última palabra y pese a que existe ya en el sector la inferencia de la inversión privada ya que muchos programas que iniciaron durante el periodo anterior y serán concluidos en éste, han sido realizados en colaboración con la Iniciativa privada dentro del marco jurídico de las reformas de 1992.

"En espera de la reforma del sector eléctrico la Comisión Federal de Electricidad (CFE) tiene ya dividida a la paraestatal en 6 empresas de generación y en 13 de distribución, las cuales en fecha próxima empezaran a operar un mercado Alfredo Elias Ayub, Director General de CFE, manifestó que para avanzar mas rápidamente en la transición de un

<sup>139</sup> LA JORNADA. 5-10-00. Juan Manuel Venegas.

<sup>140</sup> LA JORNADA. 16-11-00. Roberto Garduño y Juan Manuel Venegas.

mercado de riesgo único a una industria en donde haya competencia se hicieran divisiones regionales en generación y distribución, además de que se mantuvo la red nacional de transmisión en un sistema integrado. Para que cuando venga la aprobación de la reforma eléctrica la paraestatal ya este preparada y tenga las nuevas empresas de generación y las de distribución puedan concesionarse a particulares".<sup>141</sup>

Por su parte el Secretario de Energía y también director de la Comisión Federal de Electricidad Ernesto Martens, declara la necesidad apremiante de la apertura del sector eléctrico, frente a la posibilidad de que no ahora pero sí más adelante México sufra un desabasto y de la incapacidad económica del gobierno mexicano para sustentar el crecimiento económico necesario para garantizar el suministro, asimismo afirma que los sectores político y social deben acceder a esta apertura pues es la única solución viable.

"Ernesto Martens Rebolledo exhortó a un grupo de importantes empresarios del sector energético del mundo a que aprovechen las oportunidades de inversión bajo el actual marco legal en México. Al exponer las reformas orientadas a brindar mayores espacios al capital privado, el funcionario asegura que México va a requerir de complementos de inversión para atender las demandas futuras de energía, y que los términos para la participación privada son claros".<sup>142</sup>

Sin embargo siguiendo la línea del actual gobierno Ernesto Martens afirma que no se trata de una privatización, sino de la apertura del sector o estimular y promover la inversión privada nacional y extranjera en nuestro país.

---

<sup>141</sup> EL FINANCIERO. 26-04-01. Ivette Saldaña y Enrique Villareal.

<sup>142</sup> UNO MAS UNO. 13-02-01. NOTIMEX.

Si bien, posterior a la toma de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, él y su grupo de colaboradores hicieron clara referencia a la necesidad de la reforma del sector eléctrico y es hasta el quinto mes de su gobierno, donde se concretiza un preproyecto de las reformas que plantea el nuevo gobierno foxista en relación con el sector eléctrico, sin ser de manera oficial ya que ésta no entra dentro de la categoría de proyectos presentados al Congreso y esta presentación es más la manifestación de sus intereses ante medios de comunicación.

"Los puntos medulares para su cambio estructural ya fueron definidos por el equipo de gobierno del presidente Fox. No pide la privatización del sector, pero exige cambios constitucionales para que la electricidad deje de ser considerada como estratégica y que los particulares participen en todas sus ramas (en tanto que el dominio de la transmisión estará en manos del Estado). La reforma del sector eléctrico aún espera ser presentada ante el Congreso de la Unión. Se creara la Ley de la Industria Eléctrica, se ampliaran las facultades de la Comisión Reguladora de Energía y surgirá el Centro de Operación del Sistema y del Mercado Eléctrico Nacional. Este ultimo controlara las redes generales de transmisión conectadas al sistema nacional".<sup>143</sup>

Es por demás decir, que el gobierno foxista muestra inexperiencia política al hacer reformas a un reglamento interior del servicio público de energía eléctrica, abriendo así el campo a la inversión eléctrica, pero creando pugna con el Congreso, al afirmar que pueden llevar a cabo en parte la reforma eléctrica sin necesidad de éste.

"En una decisión unilateral, el gobierno federal decidió modificar un reglamento sobre servicio público de energía eléctrica para eliminar la limitación que tienen los productores de autoabastecimiento y

<sup>143</sup> EL FINANCIERO. 19-04-01. Ivette Saldaña.



cogeneración de vender una parte específica de su electricidad al gobierno. Eduardo Sojo coordinador de políticas públicas de la presidencia dijo que el nuevo reglamento busca no limitar la venta de energía eléctrica a los abastecedores y cogeneradores de energía. Con las leyes actuales los productores independientes de energía están obligados a vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con el fin de que no se cree un mercado privado de este insumo el cual esta reservado al Estado... el funcionario aseguro que para modificar el reglamento **el ejecutivo no tuvo necesidad de la autorización del Congreso**".<sup>144</sup>

En esta reforma eléctrica, que se plantea dentro de este nuevo gobierno parte fundamental es la intervención del Congreso de la Unión, a lo cual senadores y diputados se han manifestado en diferentes sentidos, es así, que la fracción panista si bien apoya los lineamientos que presenta el Ejecutivo en ocasiones se muestra cauto en razón de la necesidad de un mayor análisis de esta reforma.

Por otra parte, la oposición, en este caso la fracción priista se muestra dividida porque debemos recordar que la iniciativa de la reforma eléctrica fue presentada por el expresidente Zedillo de extracción priista y en el sexenio anterior eran los priistas los que apoyaban dicha reforma, pero hoy en día es motivo de conflicto interno en esta fracción; en cambio la fracción perredista se muestra en contra de la reforma foxista pero propositiva en la necesidad de reestructurar el sector eléctrico, siendo así que esta fracción presenta alternativas a este proyecto.

"La propuesta que trabaja el PAN sobre la reforma del sector eléctrico prevé que el Estado mantenga la rectoría del servicio; se propone abrir la generación a los particulares la transmisión y comercialización se quedarán en manos del gobierno y la distribución se concesionara en

---

<sup>144</sup> LA JORNADA. 12-5-01. Roberto González Amador.

monopolios regionales."<sup>145</sup>

Muchos de estos legisladores proponen un mayor análisis a la iniciativa de la reforma eléctrica, Si bien se ha retomado la iniciativa presentada por Ernesto Zedillo Ponce de León esto ha llevado a que surja una gran controversia legislativa en virtud de que cuando esta fue presentada cobijada por la bandera priista fueron los panistas los que no quisieron llevar esta iniciativa a discusión en el Senado; es ahora que los panistas la retoman con renovado ahínco, que los priistas y perredistas no aceptan una aprobación rápida sino un estudio mas profundo.

Al respecto han surgido controversias entre el llamado equipo fox y los legisladores ya que estos primeros señalan que cuentan con esquemas para la apertura de esos sectores sin que tenga que aprobarlos el Congreso demostrando una falta de respeto al poder Legislativo, una gran inexperiencia política y falta de sensibilidad. A lo que los legisladores manifiestan que el problema es que Vicente Fox Quesada y su equipo creen que México es una empresa, y el consejo de administración es el órgano superior, pero olvidan que en este país esa instancia es el Congreso de la Unión, y es él que aprueba las leyes.

"Aun sin conocer la iniciativa de reforma del sector eléctrico que presentara el ejecutivo, legisladores de PRD preparan una propuesta alterna para la reestructuración de dicha industria.

Rosario Tapia Medina, secretaria de la comisión de energía de la cámara baja y diputada del PRD, explico que entre otras propuestas esta dotar de autonomía a la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, además de que se piensa en una probable unión de estas paraestatales.

---

<sup>145</sup> EL FINANCIERO. 2-02-01. Ivette Saldaña.



Se impediría la libre participación de la iniciativa privada en la generación, distribución y comercialización de la electricidad entre otros puntos. Además de que deberá quitársele otras cargas como los subsidios, rubro que simplemente es un concepto virtual, ya que el gobierno federal no hace ninguna transferencia directa de dinero a la CFE".<sup>146</sup>

Por otro lado México esta sometido a las opiniones y juicios de organismos nacionales e internacionales que externan y piden al gobierno mexicano, se lleve a cabo la apertura del sector eléctrico en razón de que esto ayudara a sanear sus finanzas, del mismo modo, los organismos internacionales coaccionan al gobierno mexicano en el sentido de que, de no adecuarse a las políticas de inversión traería como consecuencia el que no se refinanciaran los créditos que tiene con el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, es así como también las empresas transnacionales presionan en el mismo sentido argumentando que como no existen las condiciones necesarias para invertir y en caso de no llevarse a cabo dichas reformas, no invertirán más en nuestro país.

"El Banco de México urgió a los poderes Ejecutivo y Legislativo a avanzar en la apertura a la inversión privada en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones como condición indispensable para que el país pueda mantener tasas vigorosas de crecimiento económico".<sup>147</sup>

"México necesita eliminar las barreras que obstaculizan los flujos del capital privado mediante la liberación de los sectores dominados por monopolios públicos como el de la energía, para aumentar su competitividad en el mercado global y ascender a la categoría de economía del primer mundo apunta un documento del Banco Mundial".<sup>148</sup>

<sup>146</sup> EL FINANCIERO. 4-04-01. Ivette Saldaña.

<sup>147</sup> LA JORNADA. 2-05-01. Roberto González Amador.

<sup>148</sup> LA JORNADA. 23-05-01. Editorial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Todos los planteamientos y recomendaciones que hace el Banco Mundial están muy en la línea de los que nosotros contemplamos, acepto el Presidente Vicente Fox Quesada. Son líneas estratégicas que el país tiene que seguir para realmente entrar en un proceso de desarrollo sustentable.

...y está es una manera de hacer las cosas, que de ninguna manera nos hace perder soberanía, que de ninguna manera pierde la Comisión Federal de Electricidad rectoría y que de ninguna manera nos vamos a ver en problemas de abastecimiento eléctrico en México...".<sup>149</sup>

Existe gran interés por parte de empresas de origen francés para invertir en la generación de energía en México, y también sugieren que no sólo se tome en cuenta al mercado americano, pues no solamente el país galo tiene interés en invertir en nuestro país, a lo que en voz de sus funcionarios afirmaron:

"Christian Blebuyck y Dier Vincent vicepresidente de las firmas francesas Tractbel y Alstom respectivamente,... sostuvieron el interés de sus empresas por intensificar sus operaciones en nuestro país.

Los planes de la compañía Alstom, reconoce su director, dependen en gran medida de las decisiones que en materia energética tome el gobierno de Vicente Fox.

El potencial de negocios que tiene para Tractbel resalto su director que, para aprovechar en su totalidad dicho potencial será necesario que se logre una mayor apertura en el sector energético mexicano".<sup>150</sup>

Con respecto de la apertura del sector eléctrico, funcionarios extranjeros

<sup>149</sup> LA JORNADA. 24-05-01. Juan Manuel Venegas.

<sup>150</sup> EL FINANCIERO. 17-04-01. Yalín Cacho López.

externan su opinión basándose tanto en ejemplos que les competen en el ámbito que se desarrollan así como externan la importancia de que el sector eléctrico conserve su rectoría estatal en beneficio de la población mexicana.

Por otra parte algunos Organismos Internacionales opinan al respecto de la privatización de la electricidad en México, Charles Frank primer vicepresidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), del cual México es miembro estableció ayer "que, sin privatizar totalmente el sector energéticos, México debe desregular las ramas petroleras y eléctrica para homologar las condiciones con sus socios europeos".<sup>151</sup>

En opinión de Sergio Rial miembro del Consejo Directivo de ABN - AMOR Bank, Institución responsable de la colocación accionaria de Brasil sugiere:

"...no se trata de solo privatizar los activos estratégicos de un país, se trata de dárselos a los mexicanos, y a la par crear la base para que las empresas mexicanas puedan seguir creciendo mediante la inyección de recursos por parte de nuevos inversionistas, para esto es necesario que se modifiquen las leyes para permitir que se tenga un marco jurídico que permita el proceso de venta al pequeño accionista mexicano, de tal forma que privatizar no se vea como la venta de activos a extranjeros, sino a los propios nacionales".<sup>152</sup>

El legislador americano Robert Filner sugiere y alerta a los legisladores mexicanos en razón de la situación que vive actualmente el Estado de California que sufre una gran crisis energética en relación con los costos impuestos por las empresas privadas que generan este servicio y a la insuficiencia en la distribución del servicio que ha obligado al Estado de

<sup>151</sup> LA JORNADA. 11-10-00. Humberto Ortiz Moreno.

<sup>152</sup> LA JORNADA. 17-10-00. Mayela Delgadillo y Antonio Castellanos.

California a la compra de energía a nuestro país con la esperanza de que esto solucione sus problemas inmediatos, también nos previene de la existencia de carteles que manipulan el mercado, a lo que nos dice: "México debe pensar seriamente antes de abrir su sector eléctrico, porque a escala mundial son pocas las empresas aptas para generar y distribuir electricidad, "Esta crisis en California ha demostrado que las corporaciones que participan no tienen consciencia, no les interesa el desarrollo social y no dudan en manipular".<sup>153</sup>

En cuanto a la opinión que externan tanto periodistas, empresarios, investigadores, doctrinarios, de nuestro país, existen argumentos a favor y en contra a la apertura del sector eléctrico.

Unos atendiendo a sus intereses personales y económicos los otros atendiendo a los intereses e impacto social que dicha reforma traerá a la población mexicana, ellos también hacen de algún modo análisis de los ejemplos anteriores que si bien no encaminados de la misma forma algunos tuvieron éxito y los otros fueron un rotundo fracaso.

"El profesor de la Facultad de Ingeniería, Jacinto Viqueira, advirtió que no es válido que en México se quiere imponer un esquema eléctrico que ya fracaso en Gran Bretaña y ahora en California, cuando aquí se opera con importantes niveles de eficiencia y tarifas eléctricas de las más bajas del mundo, es un modelo con el que los banqueros pretenden convencer a los ingenieros de que saben organizar mejores los sistemas eléctricos, pero lo que no dicen, precisó, es que en los países que presumen tener sistemas desregulados operan en verdad "sistemas eléctricos virtuales" que no se rigen por el mercado, y es que tomaron con reserva esto en la reforma estructural".<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> LA JORNADA. 14-05-01. Andrea Becerrill.

<sup>154</sup> LA JORNADA. 10-02-01. Mirjam Posada y Mayela Delgadillo.

"El desarrollo de la infraestructura del sector eléctrico se puede llevar a cabo sólo de dos formas: una, haciéndose una reforma fiscal sobre el pago de impuestos y dos, permitiendo el acceso a la inversión privada, anotaron "una reforma que permita que la CFE se maneje por sí misma se autofinancie a través de sus recursos con la eliminación del cobro de impuestos sobre sus ingresos brutos", acentuó Leticia Campos Investigadora y directora de la revista del IIEC.

Arturo Reinkinger del Proyecto Universitario de Energía (PUE) de la UNAM advirtió que de preferirse la inversión de la incitativa privada, nacional o extranjera, se corre el riesgo de vivir una situación similar a la del Estado de California".<sup>155</sup>

En resumen existe una serie de propuestas y contrapropuestas, es clara la intención del gobierno mexicano por privatizar (desincorporar) el sector eléctrico, es también claro el interés económico que significa nuestro país, para el sector privado internacional y nacional pero lo que se deja de lado dentro de todas estas acepciones es el interés y el beneficio que aporte para la población mexicana, y como se ha demostrado con el ejemplo inglés y ahora con el ejemplo en el Estado de California que son los sectores más pobres los que sufren las consecuencias de estos cambios; como todo lo indica que sucederá, el país se enfrentará a enormes riesgos como aumento de precios, pérdida del sentido social y de servicio, y se comprometerían el desarrollo económico y competitividad industrial del país.

"El sector eléctrico nacional merece la mejor de las estrategias para su reforma y modernización, la reforma de la industria eléctrica nacional debe ser capaz de rescatar y dar un nuevo y renovado sentido a su misión fundamental de ser un servicio público orientado al bienestar de los

<sup>155</sup> EL FINANCIERO. 14-04-01. Ivette Saldaña.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mexicanos al proporcionarles fluido eléctrico de manera confiable, oportuna, segura y permanente, al menor costo individual y social.

El asunto no es trivial la corriente mundial de reformas de la industria eléctrica con limitados éxitos y muy terribles fracasos - sirve hoy de coartada para que muchas empresas y compañías multinacionales y personas y grupos foráneos asociados a empresas y personas del país, actúen sin escrúpulos, ofreciendo capital, tecnología y servicios a cambio de jugosos beneficios que superan con mucho lo que una honesta actividad productiva y comercial pudieran arrojar.”<sup>156</sup>

El 30 de mayo del 2001, fue presentado el tan esperado Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Vicente Fox, el cual no menciona sus metas de manera específica y el cual se refiere a los sectores que hemos mencionado de manera muy general sin ahondarnos en cuales son sus proyectos específicos para dicho sector; a lo que nos refiere en el sector eléctrico “El sector energético debe contar con una regulación moderna y transparente que garantice la calidad el servicio, así como precios competitivos. Por ello, es necesario asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética.”<sup>157</sup>

## **4.2 PETRÓLEOS MEXICANOS.**

Como hemos visto en el ejemplo anterior en tanto a lo referente al sector de la energía eléctrica, la desincorporación de estos sectores no son fenómenos que se den de la noche a la mañana.

<sup>156</sup> LA JORNADA. 1-10-00. José Antonio Rojas Nieto.

<sup>157</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Diario Oficial de la Federación. 30 mayo 2001. pág. 90.

Pemex por ejemplo ha sido paulatinamente debilitado en pos de su futura desincorporación (privatización), ya que como veremos bajo el esquema "de reestructuración del sector" se le ha ido restando uniformidad e impulso económico a este sector.

La reestructuración de PEMEX se ha realizado en tres etapas iniciándose en los años que van de 1983 a 1988 (sexenio del expresidente Miguel de la Madrid), mediante cambios en los sistemas administrativos, de planeación, control, comercialización y de dirección, así como de reestructuración de finanzas.

El proceso se intensificó y aceleró de 1989 a junio de 1992 (sexenio de Carlos Salinas de Gortari), al modificarse objetivos centrales, estrategias, sistemas y procedimientos, reactivarse la inversión, abrirse espacios de participación al capital privado, se conforma una nueva estructura organizativa divisional, descentralizando funciones y recursos y dándole un carácter divisional, es decir, creando departamentos separados a cada actividad que realizaba Pemex, otorgándole a estos departamentos funciones de toma de decisiones, por especialidad y territorialmente; así como la designación de recursos a los lugares geográficos donde más se necesitaren y con ello optimizar el uso de los mismos.

Todavía dentro del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se inició lo que se consideraría la tercera fase de cambio, en mayo de 1992, y que no terminaría hasta el sexenio del ahora también expresidente Ernesto Zedillo. Dentro de ésta, se profundiza en el proceso de reestructuración, a través de una mayor descentralización y redimensionamiento de la organización administrativa de PEMEX, basándose en dos principios:

"1. "Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos; y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2. Conservar la conducción central de PEMEX sobre cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la Industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos".<sup>158</sup>

Modificándose la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, mediante iniciativa presidencial creando una nueva estructura formada por una dirección central que llevaría a cargo la responsabilidad estratégica y siendo responsable de los otros cuatro organismos subsidiarios descentralizados:

PEMEX - Exploración y Producción; PEMEX - Refinación; PEMEX - Gas y Petroquímica básica; y PEMEX Petroquímica, que tienen carácter técnico industrial y comercial pero que cuentan con personalidad y patrimonio propios y que realizan funciones especializadas en determinada área de la producción petrolera. Esta Ley faculta a Pemex a celebrar, con personas físicas o morales, toda clase de actos, convenios y contratos, y suscribir títulos de crédito, sin perder de vista el principio primordial constitucional de mantener la exclusividad de la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos.

A través de estos cambios se plantea la estrategia de apertura de espacios a la inversión privada por medio de ventas de plantas, participación directa por contrato de servicios, convenciones y alianzas.

"Durante el sexenio por concluir el gobierno federal impulso una política de incremento en las exportaciones de petróleo, mantuvo su dependencia de los ingresos petroleros, puso en marcha los más importantes proyectos de producción de crudo y gas, permitió la entrada de capital privado en la rama del gas natural, no logro impulsar la refinación, y continuo con el hundimiento de la petroquímica.

---

<sup>158</sup> Citado por Jardon Juan J. Planeación Energética y Empresa Pública, Reestructuración Internacional Estratégicas y Políticas, 3ª edición. Ed. UNAM, México 1995. pág. 293.



La industria petroquímica nacional fue la que menos atención le mereció al gobierno saliente, las inversiones destinadas fueron solo para el mantenimiento de las plantas existentes, y el empeño por privatizarlas obligó a por lo menos dos sonados intentos que fueron un fracaso por que la oferta gubernamental no resulto atractiva para los potenciales inversionistas".<sup>159</sup>

Con la división de PEMEX, se desintegro la cadena productiva y se frenaron las inversiones, lo cual ha contribuido al aumento de importaciones, asimismo se va a contrapelo de la tendencia mundial; mientras que las grandes empresas tienden a integrarse para ser frente a la creciente competencia, se tomaron medidas para desintegrar a PEMEX para dejarlo indefenso ante los competidores, varios de ellos con medios económicos y tecnológicos mucho mayores que los de nuestra empresa petrolera.

Vicente Fox Quesada desde el momento en que es nombrado presidente electo, cambia su plataforma política que se baso fundamentalmente en contradecir al gobierno establecido en cuanto a sus políticas económicas y de administración, pero ante el planteamiento de su nuevo gobierno, él retoma algunos de los puntos que en administraciones anteriores habían sido manejados. En el caso concreto de Petróleos Mexicanos hace notar la necesidad de que Pemex retome una posición preponderante dentro de la economía mexicana y hace referencia a la necesidad de capitales para que esta reestructuración exista, pero ante la incapacidad del gobierno de sustentar con sus propios recursos la transformación de Pemex retoma la idea ya manejada de la intervención de capitales privados en la reestructuración de Pemex.

En su momento "La propuesta establece entregar a los industriales del

<sup>159</sup> LA JORNADA. 30-11-00. Miriam Posada Gracia.



ramo las plantas de petroquímica básica bajo el esquema de condominio y crear mecanismos para, una vez abierto el sector a la inversión privada, evitar conductas monopólicas de petroleros mexicanos o de grandes productores.

Bajo las leyes mexicanas, la producción de petroquímicos básicos esta reservada al Estado, por ser considerado un sector estratégico, mientras que en la petroquímica secundaria es permitida la intervención privada bajo el esquema 49% particular y 51 % público.

Por lo menos 6 millones de productos se derivan del petróleo y abarcan toda la cadena de fibras, químicos y reactivos empleados en la industria farmacéutica, en términos estratégicos el control de las materias primas y su procesamiento asegura a las empresas de este ramo una posición de ventaja en la definición del comercio mundial.<sup>160</sup>

"El Gobierno de Vicente Fox tiene ya listo un esquema que sin pasar por el Congreso de la Unión y sólo con la aprobación del Consejo de Administración de Pemex, abrirá la petroquímica a la inversión privada.

Asimismo, ya se envió al Congreso una propuesta para abrir la petroquímica básica, pero paralelamente adelante, se tiene considerado un mecanismo "administrativo" que no necesariamente deba pasar por el Organo Legislativo, sino que sólo requerirá la aprobación del Consejo de Administración de ambas empresas paraestatales".<sup>161</sup>

"Tras su toma de posesión Vicente Fox expone un esquema de reestructuración de Pemex en el cual la punta de lanza es liberar a la empresa de la excesiva carga fiscal que había sufrido por largo tiempo y

<sup>160</sup> LA JORNADA. 11-11-00. Roberto González Amador.

<sup>161</sup> LA JORNADA. 30-11-00. Víctor Cardoso.

que impedía que los recursos que obtenía esta fueran reutilizados en su modernización y funcionamiento".<sup>162</sup>

"El Ejecutivo se muestra contradictorio dentro de sus planes para el futuro de Pemex, pues mientras a la iniciativa privada promete espacios de inversión ilimitados, al pueblo y a las fuerzas sociales del país les asegura que no se venderán ni privatizaran los activos de Pemex, asimismo, dentro de esta nueva planificación de Pemex Vicente Fox hace resaltar la necesidad de que personas con la experiencia económica y de planeación formen parte del Consejo de Administración, pero lo que si resulta ser una verdadera sorpresa es que estos funcionarios de alta preparación sean extraídos de la iniciativa privada".<sup>163</sup>

"El director de Petróleos Mexicanos (Pemex), Raúl Muñoz Leos, dijo a diputados de la Comisión de Energía que no conoce el marco legal que permitió al presidente Vicente Fox nombrar a 4 empresarios en el Consejo de Administración de la paraestatal, frente al reclamo de legisladores del PRI y PRD por la supuesta ilegalidad en la designación, los remitió con el consejero jurídico de la Presidencia de la República. "no tengo capacidad para responder consulten al jurídico del Presidente", argumento el funcionario".<sup>164</sup>

"Hoy el Poder Legislativo se ve obligado a enmendar otra decisión del presidente de la república, a propósito de la designación de cuatro prominentes empresarios del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos; tras considerar el Congreso que los nombramientos de Carlos Slim, Lorenzo Sambrano, Alfonso Romo y Rogelio Rebolledo contravienen los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna.

<sup>162</sup> LA JORNADA. 16-12-00. David Zuñiga y Miriam Posada.

<sup>163</sup> UNO MAS UNO. 3-02-01. Lourdes Sierra Arenas.

<sup>164</sup> LA JORNADA. 16-02-01. David Aponte y Ciro Pérez Silva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ante la ausencia de una explicación convincente de esos nombramientos por parte del Presidente Vicente Fox, el 21 de febrero del presente año, en el marco de la sesión ordinaria de la Comisión Permanente, el diputado priísta Carlos Del Olmo, en nombre de diputados y senadores del PRI y del PRD, presento un punto de acuerdo a fin de que el Ejecutivo Federal procediera a la "revocación de dichos nombramientos y se apegara estrictamente a lo establecido en la Constitución y la ley orgánica de la empresa paraestatal. Ahora le toca al presidente de la República cumplir su promesa: "el presidente propone y el Congreso dispone".<sup>165</sup>

"El nuevo camino seleccionado por el presidente Fox fue introducir cambios al reglamento de la Ley Orgánica de Pemex (Diario Oficial 30-04-01), mediante los cuales se modifica la estructura de los órganos de dirección de esa empresa, al decidir que "El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contara con un Comité Consultivo... (cuyos integrantes serán nombrados por el presidente de la república y) ...Podrán participar con voz pero sin voto en las sesiones del Consejo de Administración... el secretario del Consejo de Administración actuará como secretario técnico del Comité, y será quien convoque a las sesiones ordinarias y extraordinarias y levante las minutas correspondientes". Como se observa, este "Comité Consultivo" creado por Fox es un órgano paralelo al Consejo de Administración, coordinado por el mismo secretario técnico, y cuyos integrantes participaran e influirán en las decisiones que adopte el Consejo de Administración.

Pero esto es ilegal, porque la función del Presidente es reglamentar para hacer realidad la voluntad legislativa no para distorsionarla.

Al emitir o modificar el reglamento respectivo, el Ejecutivo Federal no puede agregar medida o alargar el alcance de lo aprobado por el Congreso

---

<sup>165</sup> EL FINANCIERO. 5-03-01. Omar Fayad Meneses.

en la ley correspondiente. Si lo hiciera, la medida carecería de validez jurídica porque estaría extralimitando sus funciones y suplantando al Poder Legislativo."<sup>166</sup>

Por parte de diversos legisladores consideran respecto del nombramiento de empresarios dentro del Consejo de Administración de Pemex que es el primer paso para la privatización de Pemex, la reestructuración del Consejo de Administración de Pemex significa una "privatización disfrazada" al dar cabida por vez primera a representantes del sector empresarial, se considera que estos podrían aprovechar la información privilegiada a la que tendrían acceso para usarla en su propio beneficio y de manera paulatina, el gobierno federal trasladara decisiones sobre la principal empresa de México al ámbito privado

En cuanto a la situación general de Pemex diversos economistas y analistas mexicanos afirman que de privatizarse Pemex sería un gran golpe para la estructura económica del país, así como para la economía del mexicano promedio, planteando algunas de las posibles alternativas que no llevarían a la privatización de Pemex. Asimismo afirman que la presión ejercida por Estados Unidos para la apertura de dicho sector no es más que una estrategia para crear un bloque económico que le garantice a Estados Unidos la distribución de petroquímicos y derivados.

"Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la UNAM expresaron que sería un grave error privatizar PEMEX por que su ámbito de desarrollo es el nacional y poner la paraestatal a competir en el mercado internacional afectaría la balanza comercial del país.

Sergio Suarez manifestó que sí la política a seguir es la de la privatización

---

<sup>166</sup> LA JORNADA. 12-05-01. José Luis Manzo.



para poder rescatar "algo anda mal y muy mal... veamos el caso de los fertilizantes: se privatiza para alcanzar un gran mercado competitivo internacional y ¿Cuanto lograron captar de ese mercado?, ¿Que esta sucediendo hoy con los grandes complejos petroquímicos que están casi abandonados?". Expreso que PEMEX debe luchar por mantener la autoeficiencia energética y petrolera en el mercado nacional; "Ese es el gran coto de poder que México debe mantener y defender".<sup>167</sup>

"Alfredo Jalife Rahme, politólogo, catedrático, explicó, que el proyecto de Alzati Araiza, (programa de condominios petroleros) es parte de una estrategia que viene desde el sexenio de Miguel de la Madrid y que consiste en dividir a PEMEX en subsidiarias, exprimirla por la vía fiscal y asfixiarla con recortes presupuestales para finalmente entregarla a Estados Unidos... La estratagema, consistiría en una privatización gradual: bursatillizar primero las acciones de PEMEX y luego modificar su régimen, lo que sería "muy sencillo". Otra posibilidad es que la próxima turbulencia Internacional genere, "un efecto tequila II, que obligue a México a pignorar (usar como garantía del préstamo) acciones de PEMEX. No olvidemos que en la crisis pasada se pignoro petróleo".<sup>168</sup>

"Miguel García Reyes, Investigador del Colegio de México expuso en relación a PEMEX: "A pesar de todo tiene un balance positivo, pero advirtió, que no debe desintegrarse por que iría en sentido contrario al fenómeno que representan las megafusiones entre empresas refinadoras y petroleras. "PEMEX lo tienen todo, no tendría que recurrir a ninguna alianza, pero su situación sería extraordinaria si le permitieran trabajar con sus propios recursos".<sup>169</sup>

Organismos Internacionales, empresarios y funcionarios extranjeros,

<sup>167</sup> LA JORNADA. 20-10-00. Karina Avilés.

<sup>168</sup> LA JORNADA. 23-10-00. David Zuñiga.

<sup>169</sup> LA JORNADA. 14-11-00. Miriam Posada García.

señalan de manera patente, que es absurdo que el gobierno mexicano se oponga a la apertura del sector petrolero a la inversión privada extranjera, señalan asimismo, que el ineficiente manejo que hasta este momento se ha tenido en el sector, hace patente que con el descuido de las áreas generalmente destinadas a la elaboración de productos de consumo general.

El gobierno mexicano se ha visto en la penosa necesidad de adquirir los mismos en el extranjero por lo que consideran necesario que exista la apertura del sector a la iniciativa privada.

"El Banco Mundial (BM) recomendó ayer al gobierno de México eliminar las barreras que impiden una mayor participación del capital privado en áreas dominadas actualmente por el sector público o son monopolios "cuasipúblicos", como la energía y la vivienda. No hay razón válida para mantener el monopolio de petróleos Mexicanos (Pemex) en las actividades secundarias, incluidas las de refinerías".<sup>170</sup>

"La danza de presiones no ha cesado. Sin mucha sutileza, el presidente de la Cámara Americana de Comercio, Thomas Donohue, exigió aquí a Fox y al Congreso Mexicano, "abandonar obsoletas preocupaciones" por los impactos en la "soberanía" que pudieran ocasionar inversiones privadas estadounidenses en el sector energético".<sup>171</sup>

A lo largo de los últimos sexenios se han creado ciertas condiciones al interior de la empresa Pemex, y se irán consolidando otras, al exterior de la misma, para que, más allá de la modernización de Pemex se tome un curso totalmente opuesto a los principios e intenciones originales que habían sido orientados al cambio estructural que originalmente pretendía

<sup>170</sup> NOVEDADES. 23-04-01. Editorial.

<sup>171</sup> LA JORNADA. 6-05-01. Carlos Fazio.

que Pemex fuera una empresa competitiva dentro del mercado mexicano e Internacional y que en la actualidad se ha orillado a la total desintegración de la empresa y a su futura desincorporación (privatización).

"...de continuar cediendo a las pretensiones de mayor privatización de PEMEX, el gobierno federal terminará por perder un poderosísimo instrumento de negociación, de política económica, legitimidad ante gobernados, una fuente sumamente extraordinaria de recursos, muy superior a cualquiera otra, que le permite amplios márgenes de manobra para fines de estabilidad y equilibrio macroeconómico, relaciones comerciales y financieras con el exterior y fomento de actividades productivas y de bienestar social. Se privatizarían los altos beneficios y se concentrarían aún más la riqueza y el ingreso.

Se causaría también un daño a la soberanía económica y política de la nación se acentuarían las tendencias concentradoras de la riqueza. Además, se otorgaría al gobierno estadounidense un elemento más para acrecentar sus tendencias imperialistas e intervencionistas; podrían vulnerar nuestra soberanía cuantas veces lo consideraran conveniente para proteger los derechos de sus ciudadanos, situación que, incluso, está latente aunque PEMEX no sea empresa privada".<sup>172</sup>

Las condiciones son ahora distintas y la fuerza incontenible de la sombra del neoliberalismo, que recorre y se impone en el mundo, nos hace prever que muy pronto Pemex podría ya no ser más propiedad exclusiva de la Nación. Las medidas tomadas en torno a una mayor apertura e integración de México a la economía mundial, los cambios en la estructura y estrategias tradicionales de Pemex y otras empresas públicas; los espacios abiertos, y la mayor estrechez de relaciones mediante

<sup>172</sup> JARDON Juan. ob. cit., págs. 298, 299.



concesiones, desregulaciones, creación de reglamentos, reformas a los mismos, y la incitativas de reforma constitucional, coinversiones con capitales privados nacionales y extranjeros; así como las políticas de reajuste presupuestal de recursos, que afectan la inversión en renglones estratégicos, podrían conducir en forma casi inexorable, a la privatización y al desmantelamiento del marco legal que regula la operación de Pemex, y a que se entregue a manos privadas, parcial o totalmente, el control y explotación de los recursos petrolíferos.

Con el nuevo esquema de operación y administración de la empresa (Consejo Consultivo alterno al Consejo de Administración integrado por empresarios privados), aunque no se perdiera el control absoluto sobre el dominio, explotación y destino de los hidrocarburos, habría el riesgo de que Pemex, con la compactación y simplificación de responsabilidades, podría concentrarse a realizar solamente funciones de regulación y control.

Y es así que el Presidente Vicente Fox en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece: "La Industria petroquímica y de gas natural requiere transformaciones importantes que alienten una mayor inversión para lograrlo es necesario ampliar las posibilidades de inversión privada reestructurar la cartera de proyectos, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan la integración de cadenas productivas y promover la interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras".

#### **4.3 COMUNICACIONES**

El sector privado tomara más posiciones estratégicas en comunicaciones y transportes durante el presente sexenio, ya que se buscara profundizar más la privatización en este sector y agrandar la participación de los empresarios en los renglones aeroportuarios, marítimo, portuario,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

concesiones, desregulaciones, creación de reglamentos, reformas a los mismos, y la incitativas de reforma constitucional, coinversiones con capitales privados nacionales y extranjeros; así como las políticas de reajuste presupuestal de recursos, que afectan la inversión en renglones estratégicos, podrían conducir en forma casi inexorable, a la privatización y al desmantelamiento del marco legal que regula la operación de Pemex, y a que se entregue a manos privadas, parcial o totalmente, el control y explotación de los recursos petrolíferos.

Con el nuevo esquema de operación y administración de la empresa (Consejo Consultivo alterno al Consejo de Administración integrado por empresarios privados), aunque no se perdiera el control absoluto sobre el dominio, explotación y destino de los hidrocarburos, habría el riesgo de que Pemex, con la compactación y simplificación de responsabilidades, podría concentrarse a realizar solamente funciones de regulación y control.

Y es así que el Presidente Vicente Fox en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece: "La industria petroquímica y de gas natural requiere transformaciones importantes que alienten una mayor inversión para lograrlo es necesario ampliar las posibilidades de inversión privada reestructurar la cartera de proyectos, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan la integración de cadenas productivas y promover la interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras".

#### **4.3 COMUNICACIONES**

El sector privado tomara más posiciones estratégicas en comunicaciones y transportes durante el presente sexenio, ya que se buscara profundizar más la privatización en este sector y agrandar la participación de los empresarios en los renglones aeroportuarios, marítimo, portuario,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

carretero y ferrocarrilero e incluso se estima que el capital privado en esta actividad crecerá entre 2 mil 500 y 3 mil millones de dólares en esta administración.

Un Informe de SCT reafirma lo anterior y revela que además de que se dejaran en las manos empresariales la construcción del nuevo aeropuerto y el desarrollo del servicio suburbano de pasajeros se buscaran mas oferentes en los servicios de aviación, en la construcción y operación de puertos, y más participación extranjera en el servicio marítimo.

Dentro del mismo se agrega el continuar la modernización de la red carretera así como de algunos otro servicios se necesita, fortalecer las opciones de financiamiento existente, con objeto de incorporar recursos provenientes de todos los sectores del gobierno, así como de la incitativa privada, para atender la creciente demanda de obras de alta especificación que se requerirán durante los próximos años.

El documento base de la política de desincorporación en materia de telecomunicaciones es el Programa de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, presentado por la SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) que planteaba que la excesiva regulación era una de las causas principales para desalentar la productividad y la evolución de la industria mexicana y que impedía el acceso a industriales y comerciantes nacionales y extranjeros, a determinados insumos. Las acciones principales que contemplo dicho programa consistían en la simplificación de los reglamentos, normas y tramites para generar un marco regulatorio sencillo y transparente, que definiera de manera sencilla las reglas para la inversión extranjera y suprimiendo las facultades discrecionales de las autoridades, además, proponía cuatro puntos principales que consistían en: a) Adecuar el marco regulatorio a la política de apertura; b) Suprimir los obstáculos regulatorios que impiden

una Integración horizontal y vertical de las empresas; c) Revisar la legislación antimonopolio y aplicar una política antimonopólica activa; d) En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes promover la desregulación de las telecomunicaciones con el fin de modernizarlas.

"Los lineamientos de desregulación trazados por éste y otros programas fueron efectivamente puestos en practica, pero sin recurrir en la promulgación de leyes como correspondía a la magnitud de los cambios en rubros como las telecomunicaciones, si no utilizando la facultad presidencial para dictar decretos y reglamentos y evitando acudir al Congreso de la Unión".<sup>173</sup>

#### **a) SATELITES.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En 1968 con motivo de los juegos olímpicos que en Tulancingo Hidalgo se inaugura una estación para recibir y transmitir imágenes vía satélite y es Telesistema Mexicano quien se interesa con posterioridad en la renta de la señal de satélite.

A partir de esta fecha se crea un gran espacio de tiempo en donde el panorama de satélites en México se limita a arrendar señal satelital de otros países y no es sino hasta 1982 que el gobierno mexicano invierte por primera vez en un sistema satelital propio el Morelos I y II incluyendo dicha actividad como actividad estratégica dentro de nuestra Constitución en febrero de 1983. La Dirección General de Telecomunicaciones de la SCT fue encargada de la prestación de servicios satelitales en México.

Desde 1983 hasta 1995 la comunicación satelital se reservo al Estado,

<sup>173</sup> RUELAS Ana Luz. México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones. Ed. Universidad Nacional Autónoma de Sinaloa y UNAM. México 1996. pág. 205.

conforme al artículo 28 Constitucional decisión fuertemente criticada pues en realidad cuando el gobierno mexicano toma la decisión de incluirse en las actividades satelitales no había delimitado con exactitud la funcionalidad que tendría dichos servicios en nuestro país y se cuestiona que fue tomada la decisión ante la presión ejercida por el consorcio televisivo Televisa pues eran ellos quienes tendrían los mayores beneficios en sus transmisiones.

Durante este periodo tampoco se presta atención a crear un marco adecuado de regulación a las actividades satelitales aunado a las dificultades económicas a las que atravesaba el país, siendo hasta el 21 de agosto de 1985 (dos años después) cuando se crea el Reglamento a los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley General de Vías de Comunicación, sin embargo en 1987 se modificó el reglamento al artículo 11 con la finalidad de permitir que las empresas privadas instalaran sus propias estaciones receptoras de la señal satelital.

Situación que no permitió la inversión privada debido a que si bien se realizó la reforma ya mencionada se les olvidó reformar lo conducente al mismo reglamento en su artículo 4º, fracción segunda y a la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 393.

Que estipulaba que desde el momento de su establecimiento las instalaciones y equipo para operar el servicio satelital pasarían a formar parte de la nación y no es sino hasta 1989 que este error es subsanado.

En 1994 se pone en marcha lo que sería la segunda etapa satelital mexicana poniéndose en marcha los satélites Solidaridad I y II, con posterioridad México intenta incursionar en la fabricación de su propio sistema satelital desarrollado por la Universidad Nacional Autónoma de

México naciendo en 1995 el UNAMSAT - A, pero éste se pierde al explotar el cohete de origen Ruso en el que iba a ser enviado.

Para 1996 se realiza un nuevo intento con el UNAMSAT- B con la cooperación del Instituto Aeronáutico de Moscú y se logra poner en órbita, pero su funcionamiento dura escasamente 46 días.

El fracaso en estos proyectos genera conflictos dentro de las diversas instituciones gubernamentales que aportaban el capital para dichos proyectos y a finales de 1996 desaparece el Instituto Mexicano de Comunicaciones quien era el director del proyecto y quien lanzó la convocatoria para el proyecto del micro satélite mexicano asumiendo sus funciones la Comisión Federal de Comunicaciones.

En este mismo año se inicia el proceso de privatización de los tres satélites mexicanos que estaban en control de Telecomunicaciones de México (Telecomm) encargada de los servicios satelitales, entre otras actividades.

Con motivo de la reforma constitucional, el gobierno constituyó la empresa Satélites Mexicanos (Satmex, 1996), que concentro los activos y la operación de los sistemas de satélites nacionales (Morelos y Solidaridad), que fue creada inicialmente con participación estatal mayoritaria, para luego ser licitada a la iniciativa privada.

Para 1997 se decreto el fallo de la venta de la acciones de Satmex al grupo de inversionistas conformado por Loral y Principia de Grupo Autrey, que junto con el gobierno federal se convirtieron en los nuevos accionistas de Satmex; el Estado conserva momentáneamente el 25 % del sistema de satélites y pone en venta el 75% , el cual es adquirido por Telefonica

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Autrey y Loral Space Communication. Para 1998 Satmex funcionando ya como empresa privada lanza el primer satélite comercial.

"...según Pegaso Satmex, se a constituido en el único oferente de servicios satelitales en México, y su poder indica el control de la oferta de dichos servicios a un grupo suficiente para fijar sus precios sin contar con competencia.

Tal situación lo convierte en un monopolio, de acuerdo con la definición clásica del concepto. Alejandro Burillo Azcarraga, presidente del Consejo de Administración del Grupo Pegaso destaco que Grupo Pegaso se encuentra a un paso de "romper el monopolio satéltal, en manos de Satélites Mexicanos, al contar ya con la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para ofrecer servicios satelitales en el país mediante la alianza estratégica que estableció con Panamsat de México."<sup>174</sup>

"Un punto de desacuerdo entre los gobiernos ha sido el sector de las telecomunicaciones por lo que "será sano que se ventile", dijo Jesús de la Rosa presidente de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática (Canieti). Agrego que México se ha convertido en un atractivo para las empresas de alta tecnología para los Estados Unidos.

Lo anterior lo confirma un estudio de la firma de Consultoría A. T. Kearney, que indica que México se encuentra en primer lugar de América Latina en cuanto a atractivos para transferir plantas de producción y realizar adquisiciones".<sup>175</sup>

<sup>174</sup> EL FINANCIERO. 16-05-01. 27-04-01. José de Jesús Guadarrama.

<sup>175</sup> EL FINANCIERO. 16-02-01. J. Guadarrama/C. Yamashiro/M. Silva/D. Duarte.

"En los primeros seis meses de gobierno el sector telecomunicaciones se ha mantenido sin rumbo, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofotel) esta "evidentemente desplazada", y la controversia comercial con Estados Unidos esta suspendida por la labor diplomática del Ejecutivo que por un avance regulatorio, sostuvo Ramiro Tovar Landa director de Estudios de Regulación Económica del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)".<sup>176</sup>

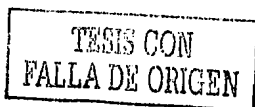
Tomando en cuenta el panorama actual que se vive en el extranjero en cuanto al sector telecomunicaciones, este ha sido un argumento más para que las autoridades mexicanas hayan desregulado completamente las comunicaciones vía satélite, y queden únicamente como ha sido la tónica desde el inicio de la desregulación económica, como reguladores abandonando de una vez por todas lo que parece fue una acción de continuidad jurídica.

Cuando en la Constitución se agrego a las comunicaciones vía satélite como actividad reservada al Estado. A estas alturas parece que al gobierno mexicano no le resta más que asumir el papel de regulador y/o rector de la economía nacional con responsabilidad y adecuadamente.

"...las autoridades han asumido que se trata de un asunto exclusivamente mercantil, pues los únicos grupos a los que se les dio oportunidad de expresar sus opiniones al respecto fueron los empresarios interesados en competir en esos rubros.

El reto actual de los reguladores ya no es en que grado se va a liberalizar el sector, sino como controlar a las empresas que actúan en estrecha alianza y cuyos proyectos de expansión no se detienen en fronteras

<sup>176</sup> EL FINANCIERO. 18-05-01. Notimex.





geográficas, políticas o tecnológicas...".<sup>177</sup> Es importante destacar que la situación actual del gobierno mexicano en cuanto a las comunicaciones principalmente debe definir con claridad su papel en el manejo del sector, ya que como en muchas otras actividades a abandonado el papel de ente productor para asumir un papel de regulador, éste en la actualidad no se encuentra definido pues el gobierno ha dejado de lado la creación de un marco jurídico adecuado que le permita la vigilancia de los entes productivos que ahora participan en el país así como que se impulse este sector para que genere beneficios y sobre todo y más importante la protección en cuanto a legalidad y precios que debe contar la población.

Y no se debe dejar de lado la experiencia que se tuvo con Teléfonos de México que tras de seis años de ser un monopolio protegido por el Estado al tratar de abrir el sector a nuevas empresas de inversión no se contaba con un marco adecuado y regulatorio y además Telmex en su calidad de monopolio es quien proporcionaba la señal a estas nuevas compañías a precios exorbitantes que hasta el momento han impedido el desarrollo de estas nuevas compañías, situación que trato de subsanar el gobierno con la creación de la Cofetel pero ya años después de la liberación de Telmex.

#### **4.4 TRANSPORTES.**

Parte importante de la soberanía de un país la conforman sus medios de comunicación, que permiten a una nación el desarrollo de las actividades económicas y sociales, que da como resultado que diversas entidades de nuestra nación sean centros de producción y del mismo modo centros de desarrollo humano. A lo largo de los años el transporte en México así como las vías de comunicación han sufrido severas crisis pues han pasado de manos particulares a manos del Estado y viceversa, cuestiones que en lugar de fortalecer dichos medios de transporte han acarreado consigo,

---

<sup>177</sup> RUELAS Ana Luz, ob. cit., pág. 231.

graves retrasos tecnológicos y en ocasiones casi la desaparición de algún servicio.

A continuación presentaremos una breve reseña de la situación que guardan actualmente los medios de transporte aéreo, marítimo, ferroviario, que han sido objeto dentro de las últimas fechas de proyectos de desincorporación y privatización.

### **a) AEROPUERTOS**

Fue a finales de los años ochenta cuando el gobierno privatizó Aeromexico y Mexicana, adquiridas por dos grupos nacionales; sin embargo, la mala administración de estos grupos, así como la flexibilización en el otorgamiento de permisos por parte del gobierno atrajo mayor competencia y genero una guerra de precios, que si bien aumento el volumen de pasajeros tras una mala gestión provoco la quiebra de Aeromexico y Mexicana en agosto de 1991.

Situación que permitió que Aeromexico tomara el control de Mexicana sin que ello impidiera que ambas empresas fueran descapitalizadas, por lo que en 1994 los bancos y otros acreedores de dichas empresas tomaron el control, en 1995 los bancos que administraban Aeromexico y Mexicana piden autorización a la Comisión Federal de Competencia Económica para formar una empresa controladora, con lo que nace Cintra (Controladora Internacional de Transporte Aéreo), empresa tenedora de las acciones de ambas y de sus subsidiarias; cuya finalidad era mantener ambas empresas en operación por tres años y luego venderlas por separado, plazo que fue ampliado a petición de la controladora argumentando que era insuficiente para el saneamiento de dichas empresas, plazo que hasta hoy en día no se ha cumplido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La situación del transporte aéreo en México es delicada pues se cuenta con una flota aérea deficiente así como un servicio que no satisface las necesidades del consumidor, estas empresas hoy en día como un ente único mantienen un control hasta cierto punto monopolico del 80% del total de las operaciones aéreas que se realizan en México, en este momento se vive un fuerte debate acerca de la desincorporación de Cintra, dado que grupos políticos así como sindicales se oponen a la división de la misma.

Las medidas tomadas por el Gobierno Federal van encaminadas a crear el marco legal para que se pueda dar la desincorporación de Cintra, previniendo además que con la venta de éstas se generen medidas de competencia desigual favoreciendo al capital extranjero, así como a los consorcios que en determinado momento tendrían el control de estas dos líneas troncales.

"Ante las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia (CFC) para desincorporar los activos de Cintra, la controladora de Aeromexico y Mexicana de Aviación en manos de Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la venta acelera su marcha y con ella el fin para el cual fue creada la Holding. El Consejo de administración de Cintra no tuvo otra alternativa más que iniciar el proceso de venta con base en la recomendación de la CFC. Según la CFC, con la venta de las dos aerolíneas troncales más importantes del país, Aeromexico y Mexicana de Aviación, concluye el monopolio aéreo que por cinco años se mantuvo en el aire mediante elevadas tarifas en el boletaje y en detrimento de la competencia. De ahí que la separación de ambas empresas dará como resultado un esquema de competencia sano y equitativo para las demás aerolíneas que operan en México."<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> EL FINANCIERO. 23-02-01. Celina Yamashiro Arcos.

"El Ejecutivo enviara esta semana una modificación al Reglamento de la Ley de Aviación Civil, con la finalidad de impedir que las guerras de precios y otras practicas depredadoras (como aquellas en las que incurrió Taesa) pongan en riesgo a la industria, anuncio el presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica (CFC), Fernando Sánchez Ugarte.

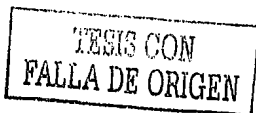
Sánchez Ugarte aclaro que implantar una política de celos abiertos implicaría modificar la Constitución: rechazo que el objetivo sea dejar las líneas aéreas nacionales en manos de empresas extranjeras o modificar el porcentaje de inversión extranjera en la industria que actualmente es de 25%".<sup>179</sup>

"En los próximos 24 meses, el Gobierno Federal pondrá a la venta además de Areomexico y Mexicana tres aerolíneas: Aerocosumel, Areocaribe y Areomexpress; además venderá 85% de las acciones que posee de los grupos aeroportuarios del Pacífico y el Centro Norte y concesionará la construcción o ampliación de aeródromos regionales.

Un documento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el que se detallan las acciones inmediatas que instrumentara el actual gobierno en el rubro de la aviación civil, señala que en este sexenio se concluirá el proceso de apertura a la participación privada en este sector. A fin de tener nuevos oferentes de los servicios, un entorno de mayor competencia e incluso una mayor participación internacional.

La secretaria se abocará en los próximos meses a definir el esquema de venta de Areomexico y Mexicana, así como a determinar su precio de salida, el cual se estima de ante mano que será alto porque desde su

<sup>179</sup> LA JORNADA. 5-10-00. David Zuñiga.



rescate financiero, es decir, desde la creación de Cintra, esta empresa a registrado una evolución histórica de sus utilidades.

Entre otras tareas que se llevarán en este régimen, también se prevé: fortalecer la función reguladora y de supervisión del Estado; consolidar la cultura de la seguridad; lograr la prestación de servicios de calidad; ampliar la cobertura y presencia del sector en la actividad económica y tener una mayor participación internacional".<sup>180</sup>

Muy criticada ha sido la medida del Gobierno Federal al autorizar a una empresa extranjera para que lleve el manejo de la licitación de Cintra lo que se argumenta que podría ser una medida disfrazada para favorecer a dos de las empresas norteamericanas que están interesadas en la compra de Aeromexico y Mexicana, a lo cual:

"Cintra, la controladora de Aeromexico y Mexicana de Aviación prepara su venta no obstante la oposición de algunos grupos políticos y actores implicados en el sector.

Por lo pronto, se designó a la correduría Merrill Lynch como agente financiero para la privatización de la holding aérea más importante del país. La diferencia de opiniones radica en que no se pueden llevar a cabo la venta de Cintra sin antes crear una política aeronáutica de Estado a largo plazo que incluya el esquema de venta".<sup>181</sup>

Las razones para la elección de Merrill Lynch como intermediaria financiera para la venta de Mexicana y Aeromexico permanecen en un contexto oscuro ante la negligencia de las autoridades.

---

<sup>180</sup> LA JORNADA. 29-01-01. Patricia Muñoz.

<sup>181</sup> EL FINANCIERO. 9-02-01. Celina Yamashiro Arcos.

"Aron Dychter Poltolarek subsecretario de transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) indico que el proceso de venta de Cintra, esta en camino, ya que luego de que el IPAB realizo el proceso para la contratación de la correduría Merrill Lynch ahora se conformara un grupo donde también participaran las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en un proceso que tardara entre 8 y 9 meses".<sup>182</sup>

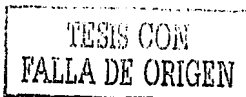
El Poder Legislativo mexicano se encuentra a favor de la venta de Cintra, pero contrario a lo que plantea el gobierno, tomando en cuenta la recomendación de la Comisión Federal de Competencia, que plantea la venta por separado de las empresas que conforman Cintra, el Legislativo propone que la venta sea en paquete por considerar que esto sería más benéfico para el mercado nacional, así como para las propias empresas que no entrarían en competencia entre sí.

Así mismo, el Congreso de la Unión y diversos organismos sociales han puesto de manifiesto la necesidad de que se reforme la Ley Federal de Competencia, a fin de que, la aviación sea considerada un área prioritaria para el desarrollo económico del país.

A lo que los propios Legisladores y el Gobierno en general consideran una medida extrema de proteccionismo nacional, que lo que podría traer en consecuencia es una disminución de capitales en este sector.

"Las comisiones unidas de transportes y de comunicaciones de la Cámara de Diputados iniciaron una serie de consultas para determinar lo mejor para la industria aeronáutica del país, y decidir si se utiliza la facultad de ese Organismo Legislativo para revocar la resolución de la Comisión Federal de Competencia (CFC) Organismo que determino la venta por separado de

<sup>182</sup> EL FINANCIERO. 28-02-01. Celina Yamashiro Arcos.



Aeromexico y Mexicana de aviación, ambas controladas por el corporativo Cintra".<sup>183</sup>

"Legisladores del PRI y del PRD harán todo lo posible para que... se apruebe una adición a la Ley Federal de Competencia Económica (LFC). La adición que se propone para la Ley Federal de Competencia refleja claramente la intención del Estado Mexicano de que su industria de transporte aérea se desarrolle en circunstancias de igualdad mundial y no con desventajas, por lo que la aviación es considerada como área prioritaria para el desarrollo nacional, dejando claramente establecido que los criterios y disposiciones de la Ley Federal de Competencia (LFC).

La Comisión Federal de Competencia que preside Fernando Sánchez Ugarte, se opone rotundamente a esta iniciativa por que es un "engaño" a la sociedad y una propuesta legislativa con dedicatoria a un posible comprador privado de las dos principales líneas aéreas nacionales, Aeromexico y Mexicana, manejadas por una sola empresa, Cintra.

En un documento Interno, la CFC señala que, ha primera vista, "la propuesta busca dar privilegios a algunas empresas nacionales que resulten designadas como (aerolíneas) bandera, las que, al quedar bajo el derecho de veto del estado operarían en condiciones monopolicas".<sup>184</sup>

"Por dos votos de diferencia, las comisiones unidas de Comunicaciones, Transportes y Comercio de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen para que las cinco aerolíneas en poder de Cintra, entre ellas Aeromexico y Mexicana, sean vendidas en paquete.

Si bien el pan votó a favor del punto de acuerdo, rechazo las reformas al

---

<sup>183</sup> LA JORNADA. 18-10-00. Víctor Cardoso.

<sup>184</sup> PROCESO. 22-04-01. Fernando Ortega Pizarro.

artículo 4 bis de la Ley Federal de Competencia Económica, donde se establece que las empresas nacionales aéreas podrán participar la inversión social y privada, nacional y extranjera, aunque esta última con los límites establecidos en la ley correspondiente".<sup>185</sup>

Asimismo el Congreso de la Unión logra que se suspenda el proceso de venta de Cintra argumentando y exigiendo al Ejecutivo Federal la definición de una política y un marco regulatorio que proteja a la aeronáutica mexicana.

"El Congreso de la Unión exigió suspender temporalmente la venta de la Controladora Internacional de Transporte Aéreo (Cintra), hasta que se encuentre una formula más conveniente para la privatización de sus activos en poder del gobierno.

A cambio, el poder Legislativo frenó una enmienda a la Ley Federal de Competencia con la que se pretendía convertir a la aviación comercial en "área prioritaria para el desarrollo nacional y una actividad de interés público".<sup>186</sup>

"La suspensión de la venta de los activos de Cintra se realizara hasta en tanto el Ejecutivo Federal no dicte, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), los parámetros generales de política aeronáutica para nuestro país. El plazo de este compromiso es de seis meses o hasta que las autoridades establezcan la política aeronáutica para nuestro país, lo que suceda primero".<sup>187</sup>

Gran Incertidumbre ha provocado la venta de Cintra dentro de los Sindicatos que conforman la planta trabajadora, que se encuentran

<sup>185</sup> EL FINANCIERO. 26-04-01. Víctor González.

<sup>186</sup> EL FINANCIERO. 27-04-01. Víctor González.

<sup>187</sup> EL FINANCIERO. 30-04-01. Alicia Salgado.





agrupados dentro de Cintra, ya que es de este sector que surge la propuesta más fuerte de que Aeromexico y Mexicana sean manejadas como aerolíneas bandera para que con esto estas empresas puedan hacer frente a la férrea competencia que representarían las empresas extranjeras, buscando el apoyo del Congreso de la Unión para que esta propuesta sea aceptada por el Ejecutivo Federal.

Asimismo la presión existente sobre el sector aéreo a impedido su adecuado desarrollo por lo que Aeromexico y Mexicana aun siendo integradas en un sólo consorcio como Cintra han seguido fomentando una competencia entre ellas tratando a toda costa de reducir costos para generar más beneficios, parte de esto ha sido la terminación de los contratos de servicios que les prestaban las empresas de mantenimiento que forman parte también de Cintra y buscar estos servicios en empresas particulares.

La separación de Cintra comienza a desatar los primeros síntomas de una guerra entre las dos aerolíneas más importantes del país: Mexicana de Aviación y Aeromexico, pues la idea de reducir costos y hacer más rentable sus operaciones a fin de lograr un buen precio al mejor postor en el momento de su venta.

Por lo pronto Mexicana pretende rescindir el contrato que tiene con la empresa Servicios de apoyos en Tierra, que también controla la holding aérea, para emprender un nuevo convenio laboral con empresas similares que ofrecen los servicios a un menor costo.

"La venta por separado de las empresas que conforman Cintra colocara a la industria aérea en el estado que se encontraba hace diez años, advirtió el capitán Jaime Luis González Navarro, secretario general de la Asociación Sindical de Pilotos de Aviación (ASPA).

Preciso que la competencia por el mercado interno la ha vivido la industria aérea con anterioridad, durante la política de desregulación del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y los resultados los tenemos a la vista: presión y crecimiento de empresas de bajo costo y discutible seguridad, como los vuelos México Tijuana por 99 pesos, que son más baratos que el mismo viaje en autobús.

Asimismo afirma que las empresas troncales están al borde de la quiebra y la flota de aeronaves se encuentra sin posibilidad de renovación. Ante ello se creó Cintra como parte del rescate de la industria".<sup>188</sup>

"Las asociaciones sindicales de sobrecargos, de pilotos y de trabajadores al Servicio de las Líneas Aéreas Similares y Conexos, ASA, ASPA e Independencia, a cargo de Alejandra Bárrales, Jaime Luis González y Tomas del Toro, respectivamente, coinciden en proponer la modificación del artículo 28 constitucional para considerar a las telecomunicaciones y la aviación como prioritarias para el desarrollo nacional, pues la convergencia digital es una herramienta básica para este sector".<sup>189</sup>

"Los Sindicatos de Pilotos y Aeromozas indicaron que la tendencia mundial es que se fortalezcan las empresas que concentran mercado. Propusieron lo siguiente que se vendan juntas, que subsista el corporativo Cintra, que se fortalezca una línea bandera y que se establezca una política aeronáutica global.

" Cada seis años, esta la quiebra de las empresas, la privatización, regresa al Estado, después son semiprivatizadas... eso ya no queremos, por que afectan a los trabajadores, a los usuarios e impactan, por supuesto, a las tarifas...".

<sup>188</sup> UNO MAS UNO. 15-02-01. Ernesto Montero.

<sup>189</sup> EL FINANCIERO. 19-02-01. Celina Yamashiro Arcos.

Aclara que la iniciativa habla de la privatización al 100% " nosotros no estamos defendiendo que el Estado vuelva a ser dueño de las aerolíneas. No nos oponemos a que el Estado de las concesiones otra vez a un particular. No hay que perder de vista que la aviación es un servicio público concesionado".<sup>190</sup>

En opinión de empresarios Internacionales es errónea la política, que en materia de aviación se maneja en México, oponiéndose a las iniciativas del Congreso de la Unión, es así que lo que dichos empresarios pretenden tanto en nuestro país como en nuestro vecino del norte es que exista una real competencia de mercado en cuanto a la prestación de servicio aéreo se refiere.

Mencionan además que las megafusiones de importantes líneas aéreas Internacionales perjudica el mercado de la aviación, pero también muy perjudicial se presenta el excesivo proteccionismo que algunos gobiernos en particular el mexicano hacen de dicho sector, impidiendo la inversión de agentes privados así como que existan alianzas con empresas extranjeras que permitan la ampliación de un mercado y el mejoramiento del servicio.

El sector privado se opone a la iniciativa que busca ser de la aviación comercial una actividad prioritaria y de interés público, y rechazo que el Estado se haga cargo del desarrollo del sector mediante la constitución de una línea bandera con trato preferente, pues ello "atentaría contra el estado de derecho y la libertad económica al promover un clima de discriminación y competencia desleal", lo que alejaría las inversiones, como ha ocurrido en el sector energético.

"El presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Aerotransporte,

<sup>190</sup> PROCESO. 22-04-01. Fernando Ortega Pizarro.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fernando Flores. Estableció, "que podría ser mortal" para la aviación nacional el plazo de seis meses que fijó el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) para la venta de esas líneas, a solicitud del Congreso de la Unión, ya que se requieren recursos para su operación.

Además agrego que tan solo en el primer trimestre de este año la aviación en México registro perdidas por mil millones de pesos, lo que origino el despido de 700 trabajadores del ramo."<sup>191</sup>

Incertidumbre también ha generado la venta de Cintra a las pequeñas compañías independientes que aunque manejan en conjunto quizás el 15 o el 20% del transporte nacional han subsistido a los altibajos del mercado aéreo pero que de ser mal manejada la venta de Cintra o con esta se beneficien ciertos grupos de poder podría estar en serio riesgo la permanencia de estas pequeñas empresas en el mercado nacional, por que no se debe de perder de vista que sean nacionales o extranjeros quienes adquieran Cintra, sí en su conjunto obtendrían el 80% del mercado nacional de transporte aéreo.

Por lo que tanto estas pequeñas empresas como los grupos legislativos y sociales piden que se amplíe el tiempo para el análisis de la venta de Cintra, además de establecer una política a largo plazo en este sector y se analicen las opciones que hoy se le presentan al Gobierno Mexicano en la venta de Cintra, ya sean nacionales o extranjeras, y prevalezca lo que al interés social y económico del sector le beneficie más. "No obstante, líneas aéreas regionales como Areomar, que no pertenecen a Cintra, se encuentran a la expectativa sobre el esquema de venta de la controladora y el rumbo que tomaran los mercados una vez que se desincorpore ésta con el propósito de evitar pérdidas económicas".<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> NOVEDADES. 28-05-01. Luciano Franco Sánchez.

<sup>192</sup> EL FINANCIERO. 1-02-01. Celina Yamashiro Arcos.

"Existe el interés por parte de las aerolíneas Estadounidenses American Airlines, Delta Airlines, United Airlines y Continental en la venta de Cintra y están dispuestas a invertir lo que fuera necesario para lograr una alianza con las empresas aéreas mexicanas más importantes.

American Airlines y Delta Airlines han manifestado su interés por Aereomexico, mientras que United Airlines considera que tiene mayor oportunidad de unir fuerzas con Mexicana de Aviación, debido a su alianza con Sky Team."<sup>193</sup>

Analistas del sector comentan al respecto: "No imaginamos como se puede dar una competencia sana sin reglas claras en el juego, sin una política aérea acorde a la realidad del mercado, pues la guerra de tarifas ya comenzó a presentar sus primeros síntomas. Recordemos que esta guerra, en la década de los noventa, concluyo con la quiebra de las dos empresas y con fuertes rezagos en la aviación."<sup>194</sup>

## **b) PUERTOS.**

Una de las fronteras más importantes que resguarda, y representa importante derrama económica para nuestro país son los puertos mexicanos importantes puntos de encuentro económico, así como lugares donde se realizan las mayores importaciones y exportaciones de productos al extranjero, a lo largo de los últimos años la modernización de estos, con la finalidad de adecuarlos al avance tecnológico que es necesario para que puedan seguir siendo visitados por embarcaciones extranjeras, ha representado una fuerte derrama económica que en su mayoría a provenido de manos privadas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>193</sup> EL FINANCIERO. 16-02-01. J. Guadarrama/C. Yamashiro/M. Silva/D. Duarte.

<sup>194</sup> EL FINANCIERO. 23-02-01. Celina Yamashiro Arcos.

La mayoría de la infraestructura de los principales puertos de altura de nuestro país, ha sido construida por extranjeros. Se generaron negociaciones que no han beneficiado a los productores nacionales, pero que si han enriquecido a funcionarios con los recursos y potencialidades de nuestro territorio. Ya que los puertos han quedado en manos de especuladores de la política marítimo portuaria con una ignorancia supina en la materia.

"En 1989 se crea Puertos Mexicanos (PM), órgano desconcentrado del Gobierno Federal, con el fin de iniciar el proceso de privatización de los servicios portuarios. Dicha creación se realizo violando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la de Ingresos de la Federación; la Federal de Derechos y Reglamentos de la SCT, SHCP y la entonces Programación y Presupuesto.

Esto fue posible impávido lector, por que PM ostentaba personalidad jurídica y patrimonio propio, al tiempo que tenía gerencias como empresa paraestatal y vocallas como desconcentrado. Roberto Ríos Ferrer entonces su director, logró que PM cobrara directamente los derechos portuarios, después de modificar la Ley Federal de Derechos, cuyo monto ascendía a más de 120 millones de pesos anuales según estadísticas del propio órgano".<sup>195</sup>

"El capital privado en puertos creció casi 300 por ciento en la presente administración, y fue 14 veces mayor que el registrado en el sexenio pasado pues la privatización, el cambio legal y de reglas para la inversión nacional y extranjera destaco el flujo de divisas hacia este sector.

Para los próximos años se debe esperar un mayor posicionamiento de los inversionistas privados en los puertos, debido a que esta industria crece a

---

<sup>195</sup> EXCELSIOR. 27-05-01. Raúl Hernández Rivera.

pasos vertiginosos, todavía hay ambiciosos proyectos en punta, se están solicitando más concesiones para operadores privados, y se están generando "fuertes alianzas" entre las principales compañías del país y del mundo, explico en presidente del consejo de administración del Grupo Transportación Marítima Mexicana (TMM). José F. Serrano Segovia.<sup>196</sup>

### **c) FERROCARRILES**

Ferrocarriles Nacionales nace en nuestro país como una empresa extranjera, pues son las grandes compañías norteamericanas las que en vistas de ampliar su campo de negociaciones crean la industria del ferrocarril en nuestro país, cuando estos empresarios manejaban el ferrocarril en México fue, la época de oro a escala mundial del servicio ferroviario que no solamente se limitaba al transporte de carga, sino también y además prestaba el servicio de pasajeros pues en aquel momento, con sus cuarenta kilómetros por hora era el medio de transporte más rápido que existía.

Tras la nacionalización de las líneas ferroviarias toma el mando de su administración el Gobierno Federal, pero como a sucedido en otros ejemplos se deja caer este sector en la obsolescencia se hace menos eficiente, se deteriora el servicio de pasajeros, llega la época del automóvil y se le da prioridad a la generación de carreteras y se le resta importancia a las líneas ferroviarias, hasta que finalmente casi en su totalidad llega a desaparecer el servicio de pasajeros en ferrocarriles y es cada vez menor el servicio de transporte de materias primas e insumos que presta. En 1995 el Congreso modificó la Constitución para que se pudieran concesionar los ferrocarriles, y en agosto del año siguiente el gobierno emitió la primera convocatoria relativa al Ferrocarril del Noreste.

---

<sup>196</sup> LA JORNADA. 23-10-00. Patricia Muñoz Ríos.

Y es para 1997 que el Gobierno Federal toma la decisión de desincorporar Ferrocarriles Nacionales, pero en condiciones muy diferentes a como hace mucho tiempo lo recibió. Para cuando concluyo el sexenio todo el sistema había sido entregado a la iniciativa privada.

Sin embargo, en ese lapso nunca se creo una agencia reguladora como las que existen en otros países, hoy lo entrega estéril y minado a manos privadas, con la esperanza de que éstas revivan este sector en nuestro país.

"Las cinco empresas concesionarias del ferrocarril de carga están operando sin una agencia reguladora que supervise su funcionamiento; nadie esta investigando sistemáticamente los accidentes, revisando las licencias de los maquinistas (que antes se hacia cada seis meses), como ocurre en otros sistemas de transporte.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es la que se ocupa del ferrocarril concesionado y "eso no funciona", afirmo el exsubdirector de Ferrocarriles Nacionales de México, Emilio Sacristán Roy.

Desde 1997 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no ha podido elaborar el anuario de cifras sobre ferrocarril - se hacia siempre -, por que los concesionarios se niegan a informar sobre sus operaciones. Ello pese a que el artículo 57 de la Ley de Servicio Ferroviario establece que "... La secretaría, por si o a través de los verificadores, podrá requerir a los concesionarios y permisionarios, informes con los datos que permitan conocer la operación y explotación del servicio ferroviario".

La dependencia, a través de un vocero que participo en un encuentro con los investigadores, afirmó que la Secretaría se ocupa de tantas cosas que

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



"no puede llevar día a día" sobre el desarrollo del sector. Pero a los concesionarios les esta yendo bien. Cuando el gobierno abandono el sistema éste movía el 10% del trafico de carga que se daba en el país.

En poco más de dos años, la iniciativa privada lo elevo a 16.6%, según cifras extraoficiales de la SCT. Las empresas han vuelto más eficiente los plazos de entrega y están recuperando la confianza del mercado; según sus propios informes.

Según lo observado por Sacristán Roy - que tiene toda una vida trabajando en el ferrocarril y ahora lo hace para Alston Transporte empresa extranjera que da mantenimiento a las vías, Transportación Ferroviaria Mexicana "quiere cobrar muy alto el derecho de vía por que pagó muy caro por la concesión, mientras que Ferromex, que no tiene salida a Laredo, no puede recurrir el derecho de paso por que con las tarifas tan altas perdería su ganancia".

"Quizás - dice, asumiendo el papel protagonista que tuvo en el proceso de concesión - no dejamos las cosas bien escritas en el tema de los derechos de paso. Y es que mientras TFM pago bastante más de lo que preveíamos de Ferrocarril del Noreste, Ferromex pago menos de lo que creíamos que se iba a obtener por el Pacifico Norte.

Para concesionar, el gobierno dividió los ferrocarriles en cinco paquetes. "Se decidió a hacerlo con base en la distribución geográfica, no se quiso concesionar a una sola empresa por que ya habíamos tenido un gran fracaso con Telmex", recuerda Sacristán se entrego, en concesión para un periodo de cincuenta años con posibilidades de renovación".<sup>197</sup>

"El Congreso de la Unión vigilará mediante un representante de la Cámara

---

<sup>197</sup> LA JORNADA. 20-12-00. Mireya Cuellar.

de Senadores y otra de la de Diputados que la liquidación del patrimonio de Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales) se lleve a cabo de manera transparente.

El decreto por el que se extingue Ferroviales fue aprobado en el senado a fines del mes pasado y sólo falta que se publique en el Diario Oficial de la Federación para que de inicio de inmediato la liquidación de los bienes de la exparaestatal".<sup>198</sup>

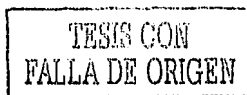
"La empresa ferroviaria estadounidense Unión Pacific, a la que ayer se incorporo el expresidente Ernesto Zedillo como miembro de su junta de directores, además de ser una de las principales operadoras de ese medio de transporte en su país, también lo es en México, donde posee 26% de Ferrocarril Mexicano (Ferromex).

Gracias al proceso de privatización emprendido por la administración de Zedillo, Unión Pacific pudo extender sus operaciones al sur de la frontera mediante su participación en la segunda de las tres empresas ferroviarias troncales mexicanas, que tan solo en el 2000 realizo operaciones por 850 millones de dólares. La red de Ferromex esta integrada por las líneas México - Irapuato - Ciudad Juárez, Irapuato- Guadalajara - Manzanillo, Guadalajara Nogales - Mexicali, Torreón - Monterrey - Tampico y Chihuahua - Pacifico".<sup>199</sup>

"La reestructuración del sector ferrocarrilero, que inicio con su privatización en 1997, y la extinción definitiva de Ferrocarriles Nacionales de México, convertirá a este medio en el eje central del sistema de transporte del país frente a los tratados comerciales principalmente con los Estados Unidos y Canadá.

<sup>198</sup> LA JORNADA. 7-01-01. Andrea Becerrill.

<sup>199</sup> LA JORNADA. 22-02-01. Víctor Cardoso.



Sin embargo, los empresarios del autotransporte de carga consideran al ferrocarril, al igual que la industria marítima, como una empresa desleal, debido a que el diesel que utilizan es subsidiado por el gobierno, mientras que para ellos dicho combustible representa un costo de hasta el 50% de sus operaciones, por lo que también solicitan un subsidio.

Ramiro Sosa Lugo, director general de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales) explicó que el costo del diesel o de la gasolina tienen tres componentes: el precio de Pemex, un impuesto sobre el IEPS y el IVA. En el caso del diesel que consumen los trenes la parte del IEPS no se les cobra a los ferrocarrileros, pues se les permite deducirlo de otros impuestos debido a que estos empresarios dan mantenimiento a las vías.

Inicialmente este impuesto se originó a fin de buscar un fondo que se utilizara para el mantenimiento de las vías, de ahí que solo se les cobrara el precio de Pemex, que es el del barril Libra y Bordo Houston y el IVA.

La industria marítima tampoco paga el IEPS por la misma razón, aunque no mantienen la infraestructura que es el mar; pero el autotransporte no tienen que asumir el costo de mantenimiento de las carreteras federales, comentó el director.

De acuerdo con el proyecto nacional de infraestructura estratégica del Gobierno Federal el propósito de constituir al ferrocarril como un eje central del sistema de transporte en México es interconectar los proyectos ferroviarios interurbanos que lleven a cabo por separado los gobiernos de Aguascalientes y Guanajuato, así como el tren suburbano por la zona metropolitana del Valle de México. Además de que en la capital se prevé la construcción de trenes radiales hacia Toluca, Cuautla, Teotihuacán, Cuernavaca y Tlaxcala.

El propósito de la reestructuración del sistema ferroviario es que mediante la inversión del capital privado y el mejoramiento de las vías, se pueda dar a los clientes un servicio de mayor calidad, seguridad, competitividad y a bajo precio concluyo Sosa Lugo".<sup>200</sup>

"Con 388 votos a favor y solo 5 en contra, la Cámara de Diputados firmó anoche el acta de defunción de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroales) que de esta forma aprobó la extinción de este organismo, sustento del movimiento revolucionario de 1910.

Ferroales dejó de administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar servicio público de transporte, ya que estos se encuentran concesionados a capitales particulares.

Elaborado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes, el decreto destaca que Ferrocarriles conservara su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación, aunque se dejó en claro que se representarían los derechos de los trabajadores generados conforme al Contrato Colectivo de Trabajo. El ordenamiento precisó, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), como coordinadora del sector fijara las bases para la liquidación de Ferroales a través de la debida consolidación de su patrimonio, y designara al liquidador responsable de ese proceso".<sup>201</sup>

"El corporativo ferroviario para el que hoy trabaja Ernesto Zedillo, la red más grande de Estados Unidos y el mayor enlace de trenes con México; opera en seis puntos de la frontera entre ambos países.

Es socio de Ferrocarril Mexicano (Ferromex), empresa que se adjudico la

<sup>200</sup> EL FINANCIERO. 1-03-01. Celina Yamashiro Arcos.

<sup>201</sup> NOVEDADES. 27-04-01. Luciano Franco Sánchez.

mitad de los Ferrocarriles Nacionales de México. Tiene la concesión de lo que fue el Ferrocarril del Pacífico Norte, con algunas líneas troncales como la de Chihuahua Pacífico. Esta es por cincuenta años, con posibilidades de renovación. El 64% del capital Ferromex es nacional - del Grupo México - y el 26 restante de Unión Pacific Railroad.

A quien no les va muy bien es a las comunidades rurales cuyo único medio de transporte era el ferrocarril, en las cuales el gobierno pasado no reparo cuando concesiono el servicio de carga y dio por sentado que ya no haría un sistema de pasajeros. Cuando los legisladores modificaron el 28 Constitucional para que el Ejecutivo pudiera concesionar y preguntaron por los pasajeros, el compromiso del gobierno fue de que se construirían carreteras y se mantuviera un subsidio para que funcionara el servicio de pasajeros donde fuera necesario. No ha ocurrido así.

En Zacatecas decenas de comunidades tienen una lucha constante con la empresa Ferromex y el gobierno del estado - el federal simplemente se desentendió - para que el ferrocarril de pasajeros atravesase sus comunidades asentadas en el desierto cuando menos dos veces por semana.

Ferromex, empresa de la cual es accionista el corporativo para el cual trabaja Zedillo, solo ha mantenido el único servicio de pasajeros que es rentable, el de Chihuahua al Pacífico. El famoso Chepe corre de la capital de estado de Chihuahua a los Mochis Sinaloa, como negocio turístico.

Buena parte de sus pasajeros son extranjeros. Como por esa región hay también muchas comunidades pobres que no cuentan con otro medio de transporte - en esa sierra habitan los tarahumaras - existe un servicio de segunda clase para ellos, a partir de un padrón de pobres.

Sin embargo, como el tramo Zacatecas - Torreón no tiene ningún atractivo turístico y por tanto no hay negocio posible. Ferrromex no muestra flexibilidad para dar el servicio. Los habitantes de la zona han tenido que bloquear las vías y detener los vagones de carga para obligar a la empresa a sentarse con el gobierno estatal y encontrar una salida a su problema de transporte."<sup>202</sup>

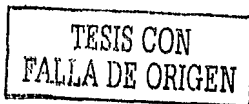
Al respecto del sector comunicaciones y transportes no se menciona dentro del Plan Nacional de Desarrollo ningún plan en concreto si bien, se hace resaltar la importancia de dicho sector para la economía nacional de la siguiente forma: "En el mundo moderno, servicios ágiles de comunicación y un buen sistema de transporte permiten la integración de los mercados y las cadenas de valor, son determinantes de los costos de producción y distribución y se traducen en valiosas economías de escala. Por estas razones, es fundamental asegurar la modernización y expansión de la infraestructura así como la calidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes. En esta tarea, y ante las restricciones presupuestarias que enfrenta el gobierno, será fundamental buscar en los próximos años esquemas alternativos de financiamiento que permita allegarse de recursos necesarios para estos fines."<sup>203</sup>

#### **4.5 POSIBLES DESINCORPORACIONES EN LOS SECTORES: SALUD, VIVIENDA, AGUA, BASURA.**

Hoy en día ante las políticas presupuestales del actual gobierno y tras las malas administraciones anteriores, la política de servicio público se encuentra en riesgo, pues, dentro de este nuevo esquema el Estado nos enfrenta a la realidad de que en un futuro no muy lejano quizás todos los servicios públicos sean proporcionados por empresas privadas.

<sup>202</sup> LA JORNADA. 14-05-01. Mireya Cuellar.

<sup>203</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, ob. cit., pág. 90.



El fantasma de la desincorporación hoy ronda los sectores salud, vivienda, abastecimiento de agua y recolección de basura, los gastos que significan no solamente la prestación del servicio sino además, el mantenimiento de una infraestructura que proporcione dicho servicio es lo que ha alentado al gobierno al planteamiento de desincorporar dichos sectores.

En el sector salud conformado principalmente por el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) y el ISSSTE (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado), hoy se encuentran en grave crisis pues no cuentan con los recursos suficientes para prestar un buen servicio. La falta de material medico la falta de personal ha ocasionado que las personas confien cada vez menos en estos servicios, de igual manera han sufrido gravemente por negligencia del personal o por falta del material adecuado para cubrir sus necesidades, así como la deficiente administración de las pensiones otorgadas por estos institutos, la reducción cada vez mayor del presupuesto destinado a dicho sector.

Así ante estas deficiencias se empieza a plantear entre medios de comunicación y políticos la posible privatización del sector salud, que significaría quitarle una carga económica al presupuesto de la nación, pero por otro lado, significaría una carga económica más para la población en general. Ya hoy en día el sistema de pensiones ha sido eliminado creando las llamadas Afores que significa la autofinanciación de la pensión por parte del trabajador, pero que de ningún modo garantiza la misma cuando el trabajador deje de prestar su servicio.

Algunas de las propuestas que se presentan en la actual administración que aunque se afirma no ser una privatización, van encaminadas a la realización de esta:

Para 1999 dentro del gobierno zedillista se dio vida a las Instituciones de

Servicios Especializados en Salud (ISES), aseguradoras que pretenden ofrecer a sus clientes un servicio médico integral. El gobierno foxista a través de éstas, pretende que sea descargada en las mismas la demanda de servicios en las instituciones de seguridad social, vía el intercambio de servicios por cuotas (subrogación).

Otra opción sería que a través de la reforma fiscal que implicaría la deducción de impuestos por servicios médicos y dentales así como hospitalarios, efectuados por el contribuyente a favor suyo o de sus dependientes, se le daría más auge a las aseguradoras privadas, ya que se aumentaría la contratación de estos seguros y en este caso las beneficiadas serían estas empresas y los prestadores de servicios médicos privados.

Por último dentro de los casos conocidos tendríamos la propuesta presentada por los máximos organismos empresariales mexicanos como son la Concamin, la Concanaco y Canacindra que presentaron la propuesta de crear un sistema alternativo de servicios de salud que beneficiaría principalmente a los no derecho habientes de las instituciones públicas, pero que al mismo tiempo incorporaría recursos de un sector que percibe más de 4 salarios mínimos y que no recibirían ningún subsidio, así como también agruparía a un sector de la sociedad que percibe de 1 a 2 salarios mínimos y que recibirían un subsidio del 75%.

En lo referente al abastecimiento de agua potable a lo largo de los últimos años, se ha puesto de manifiesto el deterioro y desabasto que existe, en la prestación de este servicio, fugas frecuentes, ruptura de tubos, racionamiento del servicio, son algunas de las consecuencias del daño en el servicio y la mala administración que se ha llevado hasta el momento, hoy se plantea una renovación en toda la línea de abastecimiento del vital líquido, que implicaría una millonaria inversión de la cual, el gobierno dice

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



no contar con los recursos suficientes para que se lleve a cabo, por lo que se plantea la necesidad de que sea la inversión privada quien invierta en la renovación, por medio de concesiones, que implicarían que el control de cuotas y abastecimiento quedara en manos privadas, y como hemos visto una disfrazada desincorporación del sector.

Del mismo modo se pretende hacer con el servicio de limpia, que implicaría a la concesión de servicios de recolección, reciclaje de desechos sólidos y tratamiento de aguas residuales, todo esto significaría una reducción en los gastos presupuestales del gobierno.

#### **4.6 PROPUESTA, QUE SEA OBLIGATORIA LA APROBACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TODOS LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN INDEPENDIEMENTE DE SU ORIGEN.**

Bajo el lema de "El presidente propone y el Congreso dispone", el actual presidente Vicente Fox ha presentado la imagen de que la opinión del Legislativo será tomada en cuenta preponderantemente en la toma y manejo de las políticas gubernamentales, pero ni hoy ni en el pasado esto ha sido así, ya que a través de los ejemplos que manejamos hemos podido notar que la decisión del Ejecutivo Federal es la que realmente ha seguido el destino de las empresas públicas en nuestro país.

Esto se ha vislumbrado a través de diversos ejemplos que abarcan desde empresas que si bien no proporcionan bienes y servicios a toda la nación en algún momento fueron preponderantes dentro del desarrollo económico del país y que por haber sido creadas a través de decreto presidencial, fueron fácilmente desincorporadas, y fue el Congreso informado de estas solamente a través de los informes de gobierno y secretarías.

Y sólo ahora que se pretende la desincorporación de sectores tan importantes como el sector eléctrico y del petróleo que se encuentran atados por candados Constitucionales es cuando entra este tema a controversia.

Es importante hacer notar que hasta sectores tan importantes como el eléctrico y petrolero han sido minados por las decisiones del Ejecutivo, esto a través de los reglamentos que han sido creados o modificados y para los cuales no es necesaria la intervención Legislativa, reglamentos que tanto han autorizado, la participación privada en determinados sectores, como desvinculado actividades estratégicas para hacerlas accesibles a la inversión privada.

Con lo que se ha burlado la injerencia legislativa en la toma y protección de dichos sectores. En ejemplos como las modificaciones en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que se llevaron a cabo en el mes de mayo de este año mediante Decreto Presidencial, en las cuales eliminaba la limitación que tenían en la venta del excedente que produjeran, las pequeñas plantas autoabastecedoras o por motivo de cogeneración, para que este excedente fuera vendido al gobierno; estas reformas fueron elaboradas y presentadas por el Ejecutivo Federal surgiendo de éstas en un caso histórico, una controversia Constitucional que pretende impedir la aplicación de esta reforma, toda vez que la energía eléctrica se encuentra amparada dentro de la Constitución en el artículo 73, fracción X, que la limita como facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Otro ejemplo es lo que ha sucedido con la Industria Petrolera, decisiones Legislativas fragmentaron a Pemex ocasionando con esto, tanto una baja de productividad como descuido en algunas áreas de producción de esta empresa, estas áreas deficientes son las que ahora se pretende

desincorporar o abrir a la inversión privada. Son malas decisiones administrativas que ahora vía la desincorporación se tratan de subsanar, pero lo que se pierde de vista es que el Ejecutivo por sí sólo no puede tomar ese tipo de decisiones, pues la Industria Eléctrica y el Petróleo en este caso en específico son bienes de la Nación, protegidos dentro de nuestra Constitución a favor de que vía medio el Congreso de la Unión las decisiones sobre estos sean tomadas en conjunto y bajo un riguroso análisis que beneficie a la colectividad

Como nos refiere Raúl Cervantes Ahumada "califico la medida reglamentaria como una "invasión" por parte del Ejecutivo, del campo propio del Poder Legislativo y como "no recomendable en un estado de derecho, que pretende estructurarse en la división de poderes". Un reglamento, explicó el jurista "es un conjunto de disposiciones para la aplicación de una ley" y, "no puede haber reglamentos que modifiquen o contradigan a la ley que supuestamente se reglamenta".<sup>204</sup>

En las recientes modificaciones, a diversos Reglamentos por parte del Poder Ejecutivo, éste ha ido más allá de lo que el espíritu original de la Constitución y de las Leyes en específico le otorgaron al permitirle la creación y modificación de reglamentos, que en un principio pretendían la exacta y adecuada aplicación de la ley en el ámbito administrativo, pero hoy tenemos que reconocer que el Ejecutivo a través de estos reglamentos, ha sobrepasado a las Leyes en específico y a la propia Constitución, pues sí ésta restringe la participación privada en las áreas consideradas estratégicas y prioritarias, el Ejecutivo lo permite y pretende permitir, a través de reglamentos, pasando por alto la opinión del Congreso de la Unión y la sociedad en general.

Como muestra de esto, está lo sucedido con el Consejo de Administración

<sup>204</sup> JARDON Juan, ob. cit., pág. 89.



de Pemex, en primer término haciendo uso de una facultad establecida en la Ley Orgánica de la misma empresa, en la cual le permite nombrar a su libre albedrío a cuatro miembros que forman parte del Consejo, éste nombra a cuatro de los más importantes empresarios de nuestro país, pasando por alto al mismo Congreso, pero el mismo ataca esta decisión emitiendo una recomendación para que sean revocados dichos nombramientos, a lo que el Presidente dentro de una de sus decisiones unilaterales decide modificar el Reglamento de la Ley Orgánica de Pemex, creando un Comité Consultivo, que si bien no tienen ni voz ni voto es una presencia importante del sector privado dentro de una empresa pública y coincidentemente, esta conformado por los cuatro mismos empresarios que en un momento fueron nombrados por el Ejecutivo como parte del Consejo de Administración.

Cabe señalar que el Reglamento de Ley Federal de Entidades Paraestatales hace referencia a que dichas empresas serán desincorporadas de acuerdo al procedimiento por el cual fueron creadas, es decir, si fueron creadas por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal serán desincorporadas por decreto o acuerdo del mismo, y en el caso de haber sido creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión, serán desincorporadas a través de una Ley o decreto de éste.

No se pretende que todas y cada una de las decisiones del Ejecutivo Federal sean revisadas por el Congreso de la Unión, sino que, estos sectores y algunos otros debido a su importancia y al papel preponderante que juegan en el desarrollo económico de nuestra nación, así como, el bienestar general de la población mexicana sean estas decisiones tomadas en conjunto por estos dos poderes de la Unión.

Por lo que consideramos importante que para la toma de decisión de la desincorporación de una empresa sin importar cual sea su origen sea

pasada dicha propuesta por el Congreso de la Unión y que sea éste como representante de los intereses de la sociedad el que dé el paso definitivo para la desincorporación de la empresa pública.

#### **4.7 PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO PERMANENTE AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENCARGADO DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y SU DEBIDO REGLAMENTO.**

Por ser de gran importancia las empresas públicas en la vida económica del país, por que proporcionan bienes y servicios a la población, es necesario que exista un órgano que tenga las facultades y conocimientos para el debido análisis de los procesos de desincorporación.

Como hemos visto la comisión que en determinado momento se dice es la encargada de llevar a cabo los procesos de desincorporación, fue creada por Acuerdo Presidencial, ésta adquiere un caracter transitorio, pues su finalidad es asesorar, supervisar y coordinar los procesos de desincorporación, delimitada por el tiempo que duran estos procesos, se puede considerar que la transitoriedad de esta carece de practicidad, pues, teóricamente con cada nuevo proceso esta Comisión tendría que volverse a conformar, perdiendo con esto la experiencia y los conocimientos ya adquiridos con cada uno de los procesos anteriores.

Es por demás decir que incumple también con una de sus funciones más importantes que es la de informar a quien lo solicite y al publico en general de estos procedimientos, constatado dentro de esta investigación, pues al buscar algún domicilio físico donde se pudiera consultar información respeto al tema de esta investigación, no fue posible encontrarla, y es por demás decir que incluso en las dependencias donde se encontraban sectorizadas algunas de las entidades ya desincorporadas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

o en proceso de desincorporación, no existen archivos disponibles al público.

Si bien, al formarse esta comisión se busca la participación de los sectores que más conocimiento tienen, tanto del sector como del procedimiento; hay aspectos que se dejan de lado y que con posterioridad se han tratado de subsanar, por ejemplo, el crear un marco jurídico adecuado para que una vez que se desincorpore dicha empresa cumpla con los mismos fines de otorgar bienes y servicios a la población a precios justos sin que se obtenga un excesivo lucro, la pauta legal que dé lugar a una sana competencia y no genere monopolios privados, así como condiciones adecuadas para los trabajadores que participan en estas empresas. Incluso al dejar de lado estos aspectos no sigue los lineamientos que se marcan dentro del Acuerdo que le dio vida.

También dentro de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se hace solamente la mención a los procedimientos de desincorporación, sin especificar de manera adecuada cada uno de estos, por lo que nos remite al Reglamento de esta Ley y en el caso de Sociedades Civiles y Sociedades Mercantiles dichos procedimientos nos refieren respectivamente a lo dispuesto por el Código Civil y la Ley General de Sociedades Mercantiles que si bien dichos o dichas normatividades dan origen a estas empresas, y reglamentan de manera general su desincorporación, debemos tomar en cuenta que es necesario crear un marco legal específico a este proceso, en virtud de proteger no solamente los bienes materiales de dichas empresas sino, y fundamentalmente el bien social que representa ya que no debemos de perder de vista que muchas de estas empresas suministran a la población de bienes y servicios.

Debemos recalcar que otra de las funciones de este órgano específico sería la debida reglamentación de las actividades de dichas empresas para

que una vez que operen como empresas privadas, se creen límites, permitiendo que el sector a que se refiere esta actividad se desarrolle bajo los principios de:

a) Que exista una sana competencia, es decir, que otros entes privados tengan la oportunidad de participar en dicha actividad y crear una verdadera competencia y que exista un verdadero mercado dentro de dicha actividad.

b) El mejoramiento de los servicios, se privatiza en consecuencia de que el gobierno federal no cuenta con los recursos para mejorar el servicio o para seguir prestándolo, es por ello, que debe de ser primordial que el servicio se siga prestando y se mejore en manos privadas.

c) Continuidad, significa que el servicio no desaparezca sino que crezca y se fortalezca, para así abarcar más sectores de la población.

d) Accesibilidad, al permitir un libre mercado y la competencia dentro de la prestación de un bien o un servicio se pretende hacer accesible este bien o servicio, y no se convierta como en muchos casos en un bien de lujo.

e) Vigilancia permanente, es decir, que los órganos gubernamentales a los que les corresponda dicha actividad vigilen el desarrollo de las mismas a fin de cumplir los puntos anteriores.

Debido a que las actividades de este órgano abarcarían las políticas, económicas, jurídicas, sociales y administrativas, creemos que es necesario que sea integrado por personal especializado que conlleve a un análisis que contenga un diagnóstico de la empresa que se pretende desincorporar, su viabilidad para dicha desincorporación, sopesar los pros

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y contras la conveniencia y consecuencias de dicha desincorporación, recalcando que debe ser auxiliar y permanente, queriendo decir con auxiliar que tenga personalidad y patrimonios propios y permanente en virtud de que solamente la permanencia garantizara la profesionalización de sus miembros y procedimientos, y que también garantice un acervo constante de información referente a dichos procesos.

Este órgano emitirá un dictamen que como punto final tendría que ser analizado por las secretarías de estado (del sector y Hacienda y Crédito Público), y necesariamente por el Congreso de la Unión, como se propuso anteriormente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CONCLUSIONES.

**Primera.** En los Estados Unidos Mexicanos prevalece el régimen federal regido por tres poderes de la Unión, depositarios de la soberanía nacional, uno de estos tres poderes lo es el Poder Ejecutivo Federal, el cual es unipersonal, pues se encuentra representado por un individuo denominado Presidente de la República

**Segunda.** El Poder Ejecutivo es el administrador que el pueblo elige, a la vez que deposita en él su soberanía para dirigir el país, auxiliándose de la Administración Pública Federal, para llevar a cabo el manejo del país.

**Tercera.** Las facultades del Poder Ejecutivo son: reglamentarias, administrativas y representativas, la facultad reglamentaria comprende la expedición de decretos, así como reglamentos; la facultad administrativa esencialmente comprende la creación y dirección de la estructura administrativa auxiliar del Poder Ejecutivo.

**Cuarta.** La facultad representativa incluye una serie de actividades protocolarias, que hacen presencia de nuestro país ante otros estados u organismos internacionales.

**Quinta.** Se encuentra organizada la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal (descentralizada); la Administración Pública centralizada se conforma por Presidente de la República, Secretarías de Estado, Procurador General de la República y la paraestatal (descentralizada) que comprende los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

**Sexta.** La política económica es un conjunto de mecanismos y acciones para orientar y planificar la actividad económica del país; la rectoría

económica es la facultad que se delega al Estado en su conjunto, y que a través de principios e instrumentos orienta el desarrollo del país en el ámbito económico, la aplicación de esta rectoría ha sido encomendada al Poder Ejecutivo, en virtud de que tiene a su cargo la Administración Pública Federal, a través de la cual se aplican las medidas económicas del país.

**Séptima.** El neoliberalismo es una corriente política económica que pretende fomentar la participación del capital privado en actividades que antes eran de dominio público y, así mismo, reducir la participación del Estado en dichas actividades.

**Octava.** Es también a través del Plan Nacional de Desarrollo por medio de la reestructuración administrativa, que el Ejecutivo Federal a llevado a cabo la desincorporación de las entidades paraestatales.

**Novena.** La empresa pública, se diferencia de la empresa privada en que la primera produce bienes y servicios en beneficio de la colectividad sin perseguir lucro, y la empresa privada su objetivo principal es generar ganancias.

**Décima.** Las empresas públicas forman parte de la administración pública, son creadas y sustentadas dentro de ésta debido a su función de proporcionar satisfactores a la población, por lo que el control de estas se ejerce a través del Poder Ejecutivo. Las empresas públicas nacen a través de leyes del Congreso de la Unión y acuerdos o decretos del Ejecutivo Federal.

**Decimoprimer.** Las empresas públicas del Estado en la actualidad sólo conservan el manejo exclusivo de las áreas estratégicas referentes a radiotelegrafía, correos, energía (petróleo e hidrocarburos, minerales radioactivos, generación de energía nuclear y eléctrica).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Decimosegunda.** Hay dos elementos que definen una empresa pública, la propiedad de las acciones y la orientación de sus fines. Ambos están relacionados, pero lo fundamental es que la empresa pública se oriente hacia objetivos que son positivos para toda la sociedad y no sólo a una parte de ella, a diferencia de la empresa privada en la que como su nombre lo indica trabaja en función de intereses en los que se priva a la totalidad para abocarse a los de un grupo; el propietario de la firma.

**Decimotercera.** El proceso de desincorporación es la medida gubernamental a través de la cual se separan ciertas actividades económicas del manejo del Estado a través de la venta, transferencia, fusión, liquidación o extinción de activos o empresas paraestatales.

**Decimocuarta.** Las causas del proceso de desincorporación como medida gubernamental, obedecen a factores económicos y políticos que a su vez son de origen interno o externo.

**Decimoquinta.** Los orígenes políticos internos se someten fundamentalmente a las presiones de la inversión privada, que han generado una serie de pactos o acuerdos entre el gobierno y la iniciativa privada a favor del desarrollo de esta última.

**Decimosexta.** Las fuentes externas han seguido la línea marcada por la presión ejercida por organismos financieros internacionales que condicionan el otorgamiento de préstamos a nuestro país, así como la renegociación de nuestra deuda externa.

**Decimoséptima.** Las causas económicas son resultado de la falta de recursos económicos disponibles por el gobierno, de la falta de eficiencia y productividad de dichas empresas, y de buscar el crecimiento del mercado interno.

**Decimoctava.** La reglamentación del proceso de desincorporación se encuentra dispersa y es poco específica, por lo que consideramos la necesidad de la existencia de un sólo ordenamiento jurídico que englobe dicho proceso y sus procedimientos de manera más específica.

**Decimonovena.** La Comisión Intersecretarial de Desincorporación es un órgano meramente de supervisión y de coordinación de las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal que llevan a cabo el proceso de desincorporación, la conformación de ésta es transitoria impidiendo una profesionalización de sus integrantes dentro del proceso de desincorporación, ya que estos deben de cumplir con sus funciones específicas como titulares de las secretarías o entidades del Estado, además de las funciones que transitoriamente ejercen dentro de la comisión, por lo que su atención no esta puesta del todo en el análisis de este proceso, incumpliendo a su función de proporcionar información al público con relación a los diferentes procedimientos que se llevan o han llevado a cabo.

**Vigésima.** Existe confusión en la utilización de los términos desincorporación y privatización, debido a que son utilizados indistintamente uno y otro; privatización se refiere esencialmente a la participación privada en actividades económicas que originalmente estaban en manos del Estado y vinculado al procedimiento de venta en la llamada desincorporación.

**Vigesimalprimera.** La mejor manera de convencer a la sociedad de que una empresa pública debe desincorporarse es hacerla ineficiente y costosa, es de esta manera que el historial de las empresas desincorporadas en nuestro país, siempre se inicia con notorias ineficiencias, fraudes y una nula productividad.

**Vigesimalsegunda.** En la actualidad el suministro de energía eléctrica es suficiente, pero se prevé que en un futuro cercano aumente el consumo y la

**Decimoctava.** La reglamentación del proceso de desincorporación se encuentra dispersa y es poco específica, por lo que consideramos la necesidad de la existencia de un sólo ordenamiento jurídico que englobe dicho proceso y sus procedimientos de manera más específica.

**Decimonovena.** La Comisión Intersecretarial de Desincorporación es un órgano meramente de supervisión y de coordinación de las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal que llevan a cabo el proceso de desincorporación, la conformación de ésta es transitoria impidiendo una profesionalización de sus integrantes dentro del proceso de desincorporación, ya que estos deben de cumplir con sus funciones específicas como titulares de las secretarías o entidades del Estado, además de las funciones que transitoriamente ejercen dentro de la comisión, por lo que su atención no esta puesta del todo en el análisis de este proceso, incumpliendo a su función de proporcionar información al público con relación a los diferentes procedimientos que se llevan o han llevado a cabo.

**Vigésima.** Existe confusión en la utilización de los términos desincorporación y privatización, debido a que son utilizados indistintamente uno y otro; privatización se refiere esencialmente a la participación privada en actividades económicas que originalmente estaban en manos del Estado y vinculado al procedimiento de venta en la llamada desincorporación.

**Vigesimoprimera.** La mejor manera de convencer a la sociedad de que una empresa pública debe desincorporarse es hacerla ineficiente y costosa, es de esta manera que el historial de las empresas desincorporadas en nuestro país, siempre se inicia con notorias ineficiencias, fraudes y una nula productividad.

**Vigesimosegunda.** En la actualidad el suministro de energía eléctrica es suficiente, pero se prevé que en un futuro cercano aumente el consumo y la

demanda supere la oferta de ésta, es el argumento principal del proyecto de desincorporación de este sector, llevándose a cabo una serie de modificaciones en relación con el sector eléctrico que permiten la participación de la iniciativa privada.

**Vigesimotercera.** En el actual sexenio se ha retomado con mayor fuerza el desincorporar la industria eléctrica, por medio de un proyecto de reformas Constitucionales que eliminarían como área estratégica a este sector. Lo único que limita al Poder Ejecutivo a la desincorporación de este sector es la obligatoria aprobación del Congreso de la Unión.

**Vigesimocuarta.** El costo social que tendría la desincorporación de la energía eléctrica sería el encarecimiento de este servicio y un duro golpe a la economía de la población. Para otros países que han llevado a cabo la desincorporación del sector energético ha acarreado un grave costo pues las empresas que suministran dicho insumo se ha convertido en especuladoras de este servicio.

**Vigesimoquinta.** La desincorporación de Pemex dio inicio al ser fragmentada en cuatro organismos, por medio de una iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, reclasificando la petroquímica básica con la finalidad de que tuviera mayor participación el sector privado.

**Vigesimosexta.** Las ganancias brutas de Pemex pasaban integras al presupuesto de la Federación, del mismo modo el presupuesto de esta empresa se fue reduciendo ambos factores fueron debilitando la estructura interna de Pemex creando un grave retraso tecnológico en esta empresa.

**Vigesimoséptima.** Dentro de los proyectos de reforma del actual gobierno se pretende la liberación del sector petrolero para que participen en todas las áreas, el sector privado, pretendiendo que el régimen fiscal al que se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

encuentra sometido Pemex sea modificado, así como permitir la recapitalización de esta empresa y su autofinanciamiento.

**Vigesimoctava.** La mayor presión que tiene el gobierno mexicano para desincorporar el sector energético en general proviene del gobierno norteamericano, organismos internacionales, así como, el manifiesto Interés de empresas extranjeras interesadas en invertir en este sector.

**Vigesimonovena.** El sector comunicaciones ha perdido soberanía con la venta de Satélites Mexicanos, a su vez que esta empresa se le ha dejado el total monopolio en la venta y distribución de señal satelital, pues no existe ninguna empresa en México que preste este servicio.

**Trigésima.** Las líneas aéreas Mexicana y Aeromexico son un mal ejemplo de las desincorporaciones en México pues anteriormente estuvieron en manos de empresarios privados, y los malos manejos las hicieron fracasar ahora recuperadas por el Estado y saneadas por éste, se vuelve a plantear la desincorporación de ésta, existiendo un conflicto al no saber cual es la manera más conveniente de hacerla.

**Trigesimoprimera.** Los ferrocarriles y puertos han sido totalmente desincorporados, y hasta el momento no se han visto grandes avances en estos sectores, se ha puesto de manifiesto en los ferrocarriles la desaparición de rutas secundarias prevaleciendo solamente las principales, además dentro de las promesas de desarrollo de este sector se había prometido un nuevo auge al transporte ferroviario de pasajeros y en la actualidad este ha desaparecido.

**Trigesimosegunda.** En general las desincorporaciones de los diversos sectores ha significado para nuestro país pérdida de soberanía y control en cuanto a diversos sectores, si bien dichas desincorporaciones debieron

haber significado avances tecnológicos, económicos y productivos no se ha visto así, y solamente han generado alza de costos, monopolios privados, y problemas para la administración pública mexicana, a consecuencia y fundamentalmente de un deficiente marco normativo que logre que dichos entes privados cumplan sus objetivos y no se excedan en sus atribuciones.

**Trigesimotercera.** La obligatoriedad de la aprobación del Congreso de la Unión, en los procesos de desincorporación, revestiría a dicho proceso de mayor certidumbre, un mejor análisis y un correcto direccionamiento de los recursos obtenidos en estos.

**Trigesimocuarta.** La existencia de un órgano específico, encargado de este proceso así como un reglamento específico permitirá, la mejor vigilancia de los procedimientos y supervisión de las empresas desincorporadas.



## **BIBLIOGRAFÍA.**

ACOSTA ROMERO. Derecho Administrativo Especial Tomo I. 3ª edición Editorial Porrúa. México 1998. 902 p.

ACOSTA ROMERO. Derecho Administrativo Especial Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999. 778 p.

ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª edición. Editorial Porrúa. México 1995. 1048 p.

ARELLANO García Carlos. Derecho Internacional Público Primer Curso. 3ª edición Editorial Porrúa. México 1997. 837 p.

BAEZ MARTINEZ ROBERTO. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1996. 597 p.

BAZDRESH Carlos. El Futuro de la Privatización. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1994. 17 p.

BURGOA ORIGUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición Editorial Porrúa. México 1999. 1085 p.

CALZADA PADRON Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México 1998. 559 p.

CARMONA Fernando. Una Alternativa al Neoliberalismo. Editorial Nuestro Tiempo. México 1994. 236 p.

CARPIZO Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª edición Editorial Porrúa. México 1994. 607 p.

CARRILLO CASTRO Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1983. 239 p.

CUERVO GARCIA José Alvarado. La privatización de la Empresa Pública. Editorial Encuentro. Madrid 1997. 174 p.

DE LA GARZA TOLEDO Enrique. La privatización en México, Consecuencias Sociales y Laborales. Editorial Instituto de la Revolución Democrática. México 1998. 319 p.

DE SEBASTIAN Luis. Neoliberalismo Global. Editorial Trotta. Madrid 1997. 148 p.

DIAZ SERRANO Jorge. La Privatización del Petróleo Mexicano. Editorial Planeta. México 1992. 139 p.

FAYA VIESCA Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Editorial Porrúa. México 1987. 296 p.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. 32ª edición Editorial Porrúa. México 1993. 506 p.

FERNANDEZ RUIZ Jorge. Panorama del Derecho Administrativo. Editorial. Mc Graw Hill. México 1997. 181 p.

GALINDO CAMACHO Miguel. Derecho Administrativo tomo I. 2ª edición. Editorial Porrúa. México 1997. 297 p.

GLADE William. Privatización de Empresas Públicas en América Latina. Editorial Gernika. México 1995. 243 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GOMEZ DIAZ DE LEON Carlos. Administración Pública Contemporánea. Editorial Mc. Graw Hill. México 1998. 250 p.

HANKE Steve H. Privatización y Desarrollo. 2ª edición Editorial Trillas México 1991. 239 p.

HUERTA GONZALEZ Arturo. Riesgo del Modelo Neoliberal Mexicano. Editorial Diana. México 1992. 149 p.

IRACHETA CENECORTA Alfonso Xavier. Planeación y Desarrollo Una Visión a Futuro. Editorial Plaza y Valdez. México 1997. 261 p.

JARDON Juan J. Planeación Energética y Empresa Pública, Reestructuración Internacional Estratégias y Políticas. 3ª edición Editorial UNAM. México 1995. 305 p.

JIMENEZ CASTRO Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. 4ª edición Editorial. Fondo de Cultura Económica. México 1974. 391 p.

KAMERMAN Sheila. La Privatización y El Estado Benefactor. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México 1993. 317 p.

LASTRA LASTRA José María. Fundamentos de Derecho. 2ª edición Editorial Mc Graw Hill. México 1998. 289 p.

LEVY SANTIAGO. Estudios en Torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1994. 153 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MARTINEZ ESCAMILLA Ramón. Crisis Económica ¿Fin del intervencionismo estatal?. Editorial Instituto de Investigaciones Económicas. México 1996. 160 p.

MARTINEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso. 3ª edición. Editorial Harla. México 1996. 290 p.

MARTINEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla. México 1991. 452 p.

MARTINEZ MORALES Rafael I. Derecho Burocrático, Diccionario Jurídico Volumen V. Editorial Harla. México 1997. 177 p.

MARTINEZ VERA Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. 2ª edición Editorial Mc Graw Hill. México 1996. 272 p.

MENDEZ Silvestre José. Problemas Económicos de México. 4ª edición Editorial Mc Graw Hill. México 1998. 402 p.

MORAL PADILLA Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Mc. Graw Hill. México 1997. 190 p.

MORALES PAULÍN Carlos. El Proceso Administrativo Público. Editorial. Porrúa. México 1999. 199 p.

OLIVERA TORO Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª Edición Editorial Porrúa. México 1997. 368 p.

ORTIZ WADGYMAR Arturo,. Política Económica de México 1982-1994 2 Sexenios Neoliberales. 2ª edición Editorial Nuestro Tiempo. México 1994. 165 p.

PEREZ DE LEÓN Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 9ª edición. Editorial Porrúa. México 1989., 255 p.

POMBO Fernando. Teoría y Practica de las Privatizaciones. Editorial Mc Graw Hill. Madrid 1997. 444 p.

RODRIGUEZ CHIRILLO Eduardo J. Privatización de la Empresa Pública y Pos Privatización Análisis Jurídico. Editorial Abeledo-O Perrot. Buenos Aires 1995. 562 p.

ROGOZINSKI Jaques. La Privatización de las Empresas Paraestatales Una Visión de la Modernización de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. 206 p.

ROGOZINSKI Jaques. La Privatización en México razones e Impactos. Editorial Trillas. México 1997. 255 p.

RUELAS Ana Luz. México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones. Editorial Universidad Nacional Autónoma de Sinaloa y UNAM. México 1996. 307 p.

RUIZ DE CHAVEZ Manuel. Un Proceso de Transformación y Privatización en Respuesta a los Retos del Mercado Global. Editorial. Miguel Angel Porrúa. México 1995. 243 p.

SANCHEZ DAZA Alfredo. Reestructuración de la Economía Mexicana. Editorial UNAM. México 1997. 434 p.

SANCHEZ GOMEZ Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1998. 495 p.

SANCHEZ GOMEZ Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1998. 518 p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Desincorporación de Entidades Paraestatales. Editorial SHCP, Fondo de Cultura Económica. México 1994. 611 p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Editorial SHCP. México 1991. 16 p.

SEPULVEDA Cesar. Derecho Internacional. 18ª edición Editorial Porrúa. México 1997. 705 p.

SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. 20ª edición Editorial Porrúa. México 1999. 905 p.

SERRA ROJAS Andrés. Derecho Económico. 4ª edición Editorial Porrúa. México 1996. 750 p.

SERRA ROJAS Andrés. Diccionario de Ciencia Política, Tomo II. Editorial Más Actual Mexicana de Ediciones. México 1997. 456 p.

SOTO ALVAREZ Clemente. Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Editorial Limusa. México 1985. 299 p.

TENA RAMIREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24ª edición Editorial Porrúa. México 1990. 651 p.

UVALLE BERRONES Ricardo. La Actividad Económica del Estado Mexicano Relevancia del Sector Paraestatal. Editorial. Plaza y Valdez. México 1998. 125 p.

VILLAREAL Rene. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. 395 p.

WITKER VELAZQUEZ Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla. México 1985. 480 p.

WITKER VELAZQUEZ Jorge. El régimen jurídico del comercio exterior de México. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1991. 460 p.

WITKER VELAZQUEZ Jorge, Panorama del Derecho Mexicano "Derecho Económico", Editorial. Mc. Graw Hill, México 1997, 46 p.

### **OTRAS FUENTES**

DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª edición. Editorial Porrúa. México 1998. 425 p.

DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. 28ª edición. Editorial Porrúa. México 2000. 750 p.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. 16ª edición. Editorial Larousse. México 1992. 1670 p.

Diccionario Larousse Escolar. 54ª reimpression. Editorial Larousse. México 2000. 503 p.

Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3 Editorial Harla. México 1996. 274 p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I - O. 12ª edición. Editorial Porrúa. México 1998. 2302 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 7ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México 1994. 1602 p.

MARTINEZ SILVA Mario. Diccionario de Política y Administración Pública Volumen N - Z. Editorial Ideas Técnicas. México 1981. 756 p.

PALOMAR DE MIGUEL Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo Ediciones S. de RL. México 2000. 1436 p.

RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL Juan. Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1998. 406 p.

PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA. Texto de las Concertaciones del Pacto de Solidaridad Económica, Pacto para la Estabilidad Económica y Crecimiento Económico. México 1994.

DE LA MADRID HURTADO Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. 402 p.

SALINAS DE GORTARI Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y presupuesto. México 1991. 118 p.

ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995. 177 p.

ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1995. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995. 511 p.



ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1996. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 1997. 285 p.

ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1997. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 1998. 333 p.

ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1998. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 1999. 391 p.

ZEDILLO PONCE DE LEON Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1999. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre Gestión Pública. México 2000. 391 p.

SECRETARÍA DE ENERGIA. Informe de Labores 1997-1998. Secretaría de Energía. México 1998. 153 p.

SECRETARÍA DE ENERGIA. Informe de Labores 1998-1999. Secretaría de Energía. México 1999. 190 p.

SECRETARÍA DE ENERGIA. Informe de Labores 1999-2000. Secretaría de Energía. México 2000. 213 p.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Informe de Labores 1997-1998. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1998. 135 p.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Informe de Labores 1998-1999. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1999. 140 p.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. Informe de Labores 1999-2000. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 2000. 143 p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe de Labores 1997-1998. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1998. 141 p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe de Labores 1998-1999. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1999. 146 p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe de Labores 1999-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2000. 159 p.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1998. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 1999. 385 p.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1999. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 2000. 402 p.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Egresos. México 2001. 404 p.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. 30 mayo 2001.

## **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México 2001.

Ley Organica de la Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa. México 2001.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial. Porrúa. México 2001.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial. Porrúa México. 2001.

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Editorial. Porrúa. México 2001.

Ley Federal de Competencia Económica. Comisión Federal de Competencia Económica. México 1993.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Secretaría de Energía. Minas e Industria Paraestatal. México 1993.

Reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Diario Oficial de la Federal 19 de mayo de 1994.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1996.

Reforma al Párrafo IV del Artículo 28 Constitucional. Ley de Aviación Civil. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Ley Federal de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Telecomunicaciones. Ley de Aeropuertos, Cámara de Diputados Comisión de Comunicaciones y Transportes, 1995.

Reformas a la Ley Organica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre del 2000.

## **HEMEROGRAFÍA.**

### **REVISTAS.**

#### **COMERCIO EXTERIOR.**

Mensual

Banco Nacional de Comercio Exterior.

Noviembre del 2000 a abril del 2001.

México.

#### **EL MERCADO DE VALORES.**

Mensual.

Editado por Nacional Financiera.

Año LIV, número 9, Septiembre 1994.

México.

#### **EL MERCADO DE VALORES.**

Mensual

Editado por Nacional Financiera.

Año LV, número 8, agosto 1995.

México.

#### **MILENIO**

Semanal.

Director Arreola Castillo Federico.

Enero a mayo del 2001.  
Monterrey, Nuevo León, México.

**ESTE PAIS.**

Semanario.

Director Reyes Heroles González Garza Federico.

Enero a mayo del 2001.

México, DOPSA.

**EPOCA**

Semanario.

Enero a mayo del 2001.

México, Epoca de México.

**PEMEXLEX.**

Bimestral.

Editado por Petróleos Mexicanos, Dirección Corporativa de Administración Gerencial Jurídica. Número 115 y 116, enero-febrero 1998.

México.

**PROCESO**

Semanal.

Director Scheler García Jullo.

Enero a mayo del 2001.

México.

## **PERIODICOS**

**EL FINANCIERO.**

Lunes a viernes

Editorial Grupo Editorial SEFI.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Periodo del 1 de Febrero al 31 de mayo del 2001.  
México.

#### EL UNIVERSAL

Diario

Director: San Juan Manuel H.

Periodo del 1 de abril al 31 de mayo del 2001.

México, Editorial. De la mañana.

#### EXCELSIOR.

Diario.

Editorial Excélsior.

Periodo del 1 al 31 de mayo del 2001.

México.

#### LA JORNADA

Diario.

Director Payan Vélver Carlos

Periodo del 1 de Octubre del 2000 al 31 de Mayo del 2001.

México. Editorial Demos Desarrollo de Medios S.A. de C.V.

#### NOVEDADES.

Diario.

Director Editor Rómulo O'farril Jr.

Periodo del 1 de abril al 31 de mayo del 2001.

México, Novedades Editores.

#### UNOMASUNO.

Diario.

Director General Gutiérrez R. Luis

Periodo del 1 de febrero al 31 de mayo del 2001.

México.

REFORMA.

Diario.

Director Alejandro Junco de la Vega.

Periodo 1 de abril a 31 de mayo del 2001.

México.