

12  
Ejcm

881039

UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA  
ESCUELA DE DERECHO (ACATLAN) -  
Incorporada a la U.N.A.M. clave 8810-39

CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS PARAMUNICIPALES CON APOYO  
DEL FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL. ( FOMEC )

Que para obtener el titulo de  
Licenciado en Derecho

PRESENTA

ADRIANA ARTEMISA FERNANDEZ ARAUJO

Naucalpan, Estado de México 1986

FALLA DE CRIGEN



## **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 está 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.

## I N D I C E

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I.-

#### EL MUNICIPIO

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.- | Antecedentes Constitucionales del Municipio en México ..... | 1  |
| 1.1 | Constitución de 1812 .....                                  | 2  |
| 1.2 | Constitución de 1814 .....                                  | 4  |
| 1.3 | Constitución de 1824 .....                                  | 4  |
| 1.4 | Constitución de 1836 .....                                  | 6  |
| 1.5 | Bases Orgánicas de 1843 .....                               | 7  |
| 1.6 | Acta de Reforma de 1847 .....                               | 8  |
| 1.7 | Constitución de 1857 .....                                  | 8  |
| 1.8 | Constitución de 1917 .....                                  | 9  |
| 2.- | Concepto .....  | 12 |
| 3.- | Organos de Gobierno Municipal .....                         | 15 |
| 4.- | Competencia Administrativa del Municipio .....              | 16 |
| 5.- | Autonomía Hacendaria del Municipio .....                    | 20 |

#### CAPITULO II.-

#### LA EMPRESA PUBLICA

|    |   |    |
|----|---|----|
| A) | Antecedentes Históricos de la Empresa Pública ..... | 23 |
| B) | Concepto de Empresa Pública .....                   | 32 |
| C) | Régimen Jurídico de la Empresa Pública .....        | 33 |
| D) | Intervención del Estado en la Economía .....        | 37 |
| E) | Capítulo Económico de la Constitución .....         | 40 |
| F) | Ley de Planeación .....                             | 44 |

|    |   |    |
|----|---|----|
| G) | Plan Nacional de Desarrollo .....   | 48 |
| H) | Fortalecimiento Municipal .....   | 49 |
| I) | Convenio Unico de Desarrollo .....  | 50 |
| J) | Aspectos más relevantes que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ..... | 51 |

CAPITULO III EMPRESAS PUBLICAS PARAMUNICIPALES

|    |   |    |
|----|---|----|
| a) | Antecedentes .....  | 57 |
| b) | Concepto .....  | 58 |
| c) | Creación de Empresas Públicas Paramunicipales .....   | 60 |
| d) | Marco Jurídico .....  | 63 |
| e) | Trascendencia de las Empresas Públicas Paramunicipales ..                                       | 66 |
| f) | Importancia de una Empresa Pública Paramunicipal como apoyo a la Planeación del Municipio ..... | 67 |
| g) | Control y Administración que presenta una Empresa Pública Paramunicipal .....                   | 68 |
| h) | Líneamientos que se deberán seguir para la creación de una Empresa Pública Paramunicipal .....  | 70 |

CAPITULO IV.- EL FIDEICOMISO Y LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO REGIONALES

|    |                                 |    |
|----|---------------------------------|----|
| a) | Concepto .....                  | 73 |
| b) | Elementos Reales .....          | 75 |
| c) | Elementos Personales .....      | 77 |
| d) | Fines .....                     | 81 |
| e) | Extinción del Fideicomiso ..... | 82 |

|                    |   |     |
|--------------------|---|-----|
| 2.-                | Fideicomiso Público .....                     | 83  |
| 3.-                | Fondos de Fomento Económico Regionales .....  | 86  |
| a)                 | Antecedentes y Concepto .....                 | 86  |
| b)                 | Estructura Jurídica y Administrativa .....    | 88  |
| c)                 | Líneamientos de los Fondos .....              | 89  |
| d)                 | Objetivos de los Fondos .....                 | 90  |
| e)                 | Patrimonio .....                              | 91  |
| f)                 | Comité Técnico .....                          | 92  |
| g)                 | Facultades del Comité Técnico .....           | 93  |
| h)                 | Facultades del Director .....                 | 94  |
| i)                 | Facultades de la Institución Fiduciaria ..... | 95  |
| j)                 | Beneficios .....                              | 96  |
| CONCLUSIONES ..... |   | 98  |
| BIBLIOGRAFIA ..... |   | 101 |

## I N T R O D U C C I O N

El propósito fundamental del presente trabajo consiste en estudiar la relación existente entre la Empresa Pública y el entorno jurídico del Municipio, analizando la vinculación entre uno y otro y la creación -- de unidades productivas o prestadoras de servicios reguladas tanto -- por el Derecho Público como por el Derecho Privado.

En el desarrollo de este trabajo analizaremos el aspecto Constitucional y de Derecho Administrativo que norma al Municipio, considerando sus antecedentes históricos a través de las diversas constituciones -- que han regido la vida de nuestro país; trataremos de establecer su -- personalidad jurídica y el ámbito en que se desenvuelve, sus caracte-- rísticas e importancia dentro del régimen constitucional que nos go-- bierna, así como su trascendencia en nuestro sistema político.

Por otra parte analizaremos la estructura y alcances jurídicos de la Empresa Pública como parte integrante de la Administración Pública y su justificación y legitimación en nuestro orden jurídico.

También se analizará la Empresa Pública Paramunicipal que constituye un elemento de política económica, utilizada por el Gobierno de la entidad federativa para intensificar la actividad económica a nivel Municipal y alcanzar con ello una ampliación a la actividad empresarial y dar al Municipio la posibilidad de participar directamente en empre-- sas de producción.

Por último buscaremos hacer un breve análisis del marco financiero en que se desarrolla la Empresa Pública Paramunicipal y sus posibilidades de contribuir al fortalecimiento político y económico del Municipio.

## C A P I T U L O I

### El Municipio.-

#### 1.- Antecedentes Constitucionales Del Municipio en México

Tal y como lo señala el tratadista Teodoro Mommsen en su compendio de Derecho Público Romano: " El antecedente más remoto del Municipio apareció por primera vez en el Derecho Público de Roma al diseminarse por toda la Península Itálica la ciudadanía; la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fué entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían de guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de la ciudad, - dió origen al Derecho Municipal, es decir, al derecho de la ciudad dentro del Estado ". (1)

El antiguo Municipio romano con algunas innovaciones pasó a ser durante la Edad Media y de ahí, el papel que ha jugado históricamente lo ha convertido en el abanderado natural de la libertad.

En el caso de México encontramos su primer antecedente al tiempo mismo - en que Hernán Cortés pisó tierra mexicana, ya que su primer acto de gobierno fué la instalación y fundación de la Villa Rica de la Veracruz, - con cabildo propio, mismo que al otorgar al conquistador, los Títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones legales -- que él requería para emprender la conquista.

(1) Mommsen Teodoro, citado por, Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 17ªed. México 1980, Ed. Porrúa, p 146

Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos los únicos elementos del gobierno de los pueblos quedando los acaldes ordinarios como -- cargos de elección popular. De tal manera que durante la colonia el Municipio no constituyó una entidad política sino una simple división territorial.

Desde la independencia hasta el triunfo de la República en las constituciones federalistas no se hizo alusión alguna a la existencia de los -- Municipios y paradójicamente fueron las constituciones centralistas y -- gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y dar-- les vida, de esta forma, podemos señalar, a la luz de nuestras leyes -- constitucionales los siguientes señalamientos:

#### 1.1 Constitución de 1812.-

La Constitución de Cádiz se fragó en España el 19 de marzo de 1812 y -- posteriormente en la Nueva España. El Municipio es regulado en esta -- constitución en el Título Sexto, denominado " El Gobierno Interior de -- las Provincias y de los Pueblos " . En el Capítulo Primero se habla de -- los ayuntamientos, en los artículos de 309 al 323, siendo los principa-- les puntos:

- a) La creación de ayuntamientos en todo el reino español, incluso los -- pueblos que tuvieran mil habitantes.
- b) El ayuntamiento como autoridad máxima de los Municipios, siendo el -- jefe político del lugar el que lo presidiera, y a falta de éste el -- alcalde, si existían dos, sería el primero.



c) El ayuntamiento estaba integrado por el alcalde o alcaldes, el regidor y el síndico o procurador. El número de cada uno de estas autoridades lo determinaban las leyes reglamentarias de esta constitución, de conformidad con el número de habitantes de cada municipio, quedando prohibido otorgar estos cargos de por vida.

d) Las autoridades del ayuntamiento entraban en funciones cada primero de enero, durando los alcaldes un año en su cargo, la mitad de los regidores y procuradores de cada municipalidad seis meses, y la otra mitad culminaba el período de ese consejo; si sólo había un procurador, su cargo duraba un año.

e) Todas las funciones del ayuntamiento se realizaban bajo la supervisión del diputado provincial y ante éste mismo, el consejo municipal tenía que rendir anualmente cuentas de sus funciones y de la hacienda pública.

Como podemos observar dentro de esta Constitución, se reestructuró el régimen municipal en el sistema monárquico español, al reimplantar la autonomía de los municipios y establecer en cada pueblo un ayuntamiento compuesto por alcaldes y síndicos procuradores.

Las facultades de los ayuntamientos estaban bastante restringidas, su actuación estaba sujeta a la vigilancia y supervisión de diputados provinciales y del jefe político.

El maestro Moisés Ochoa Campos sintetiza la situación del municipio bajo la Constitución de Cádiz: " tres meses tan sólo permaneció en vigor en -- México ( dicha constitución ), pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo, habien

do reistaurado : 1. El sistema de elección popular directo, 2. La no reelección de los funcionarios municipales, 3. Su renovación cada año. Aunque, sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio - al transcurso de los años, con el régimen de centralización al que quedaban sometidos los ayuntamientos al través de los jefes políticos, con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su hacienda ". (2)

### 1.2 Constitución de 1814.-

El Congreso de Anáhuac, el 22 de octubre de 1814 expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán.

Esta carta política tuvo escasa vigencia, contaba con una parte dogmática y una orgánica, una parte que establecía los principios y la finalidad del Estado, con la situación del hombre con sus deberes y derechos; y otro relativa a la estructura y forma gubernativa.

En esta Constitución no encontramos ningún artículo que haga mención a la organización municipal, toda vez porque esta institución sirvió como forma de control de la Corona en la Nueva España, y el Congreso de Anáhuac consideró no necesario regular al municipio.

### 1.3 Constitución de 1824.-

(2) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, 3a ed. México 1979, El. Porrúa, p. 226

El Proyecto de Constitución Federal, aprobado el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el 1º de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y el 5 fué publicada.

Fuó la primera Constitución de nuestro país independiente y tuvo vigencia en todo el territorio nacional, en ella se adopta el gobierno republicano federal, dividiéndose la República en diecinueve Estados, soberanos e independientes en cuanto a su régimen interior y cuatro territorios dependientes del gobierno del Centro. El poder se consideraba emanado del pueblo y se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo estaba a cargo de un presidente y un vicepresidente, que duraban en su ejercicio cuatro años; el Legislativo se depositaba en dos Cámaras, de diputados y senadores, renovables cada dos años, y el Judicial se confiaba a una Suprema Corte de Justicia, a los tribunales de circuito y a los jueces de distrito. En la Constitución se señalaba a la religión católica como oficial, conservándose igualmente los privilegios del clero y del ejército, que tanto mal acarrearían más tarde a la nación mexicana.

Fuó el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho los Estados, porque las amenazas de secesión por parte de algunas provincias, precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados independientes, que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio de forma de rebeldía.

El Acta Constitutiva se elaboró apresuradamente, por la situación del país, que en opinión de Ramos Arizpe, peligraba, se preveía en el proyecto de acta la inmediata convocatoria de un senado constituyente, quien debería ratificar, llegado el caso, el texto de la propia acta y de la misma constitución. Puede decirse que esta Constitución no es realmente una constitución federal en su origen, por la simple razón de haber negado y desconocido al Senado, la máxima y más genuina expresión del federalismo mexicano.

" Al crearse el estado mexicano, el Municipio no sólo decayó políticamente hasta, casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales " (3)

#### 1.4 Constitución de 1836.-

A esta Constitución se le conoce con el nombre de " Siete Leyes Centralistas de 1836 ", aquí si encontramos algunas disposiciones referentes al Municipio.

A dicha Constitución se le instituyó una especie de municipalidad traducido en Distritos y Partidos en que se dividió el territorio de los Departamentos ( artículo 3º de la Sexta Ley ). A la cabeza de un Distrito había un prefecto que nombraba el gobernador departamental por cuatro años y cuya designación confirmaba el Gobierno General, adoptándose el principio de reelegibilidad ( art. 16 idem ). Al frente de un Partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un sub-prefecto que designaba el prefecto del Distrito correspondiente con aprobación del gobernador del Departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto eran meros agentes de este funcionario, ya que sus funciones se reducían a cuidar del orden y la tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador, y al cumplir y hacer cumplir las ordenes del gobierno particular del Departamento ( idem.art. 18, 19, 21 ).

La mencionada Constitución previó los " ayuntamientos ", en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 1a. ed. México 1973, Ed. Porrúa, p. 978

En los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil ( *idem.* art. 22 ), disponiendo que dichos cuerpos, se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran - las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo en los términos que arroglara una ley ( *idem.* art. 23 ). La función de los ayuntamientos quedó reducida a la inversión de los propios y arbitrios, - es decir, actos meramente hacendarios ". (4)

#### 1.5 Bases Orgánicas de 1843.-

El 14 de-junio de 1843, se promulgaron " Las Bases Orgánicas de Organización Política de la República Mexicana ", dichas bases contaban con once-títulos, en los que encontramos varios artículos relativos al municipio, - que ya figura a nivel constitucional.

El artículo 4º establece: que el territorio de la República se divide en - Departamentos, mismos que a su vez se subdividen en Distritos, Partidos y Municipios.

El artículo 20 consagra: la obligación del ciudadano mexicano inscribirse en el padrón del municipio al que pertenece.

Y finalmente en el artículo 134 fracción X y XIII se señalan: como facultades de las asambleas departamentales, el establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, así como expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar la policía municipal, aprobar los arbitrios municipales - y los presupuestos anuales de los municipios.

(4) Burgoa Orihuela, Op. Cit. p. 978 y 979

### 1.6 Acta de Reforma de 1847.-

Por motivo de la luchas entre México y Estados Unidos, no se pudo crear un nuevo documento constitucional, sino que se dió vigencia a la Constitución de 1824 adaptándola a la realidad de nuestro país de ese entonces.

El Acta de Reforma liberaliza el régimen para dar acceso a los cargos -- concejiles, ya que como se dijo anteriormente, recobra su vigencia el -- Texto Constitucional de 1824.

El Proyecto tenía 22 artículos, que fueron elevados a 30, apoyada por -- los moderados, conservó el voto indirecto y suprimió la vicepresidencia. Como mayor aportación apareció el Juicio de Amparo, con carácter nacional, lo que también había sido propuesto, aunque mejor técnica, por la -- mayoría de los diputados del Distrito Federal.

### 1.7 Constitución de 1857.-

Dentro de esta Constitución no existe ninguna referencia al régimen muni cipal, cabe mencionar que el Seno del Constituyente, el diputado Castil llo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades.

El régimen municipal al ser ignorado, los pueblos de los diferentes Esta dos de la República eran gobernados por los jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban a sus respectivos gobernadores sin interven ción popular alguna.

Los puntos principales del proyecto mencionado decían:

" 1.- Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados, para su administración, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son los municipios.

2.- Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda -- decretar las medidas que crean convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerdo, sin pre que con ellos no perjudique a otra municipalidad o al Estado.

3.- Que todo pueblo dentro de la República deba tener tierras suficientes de uso común, los Estados de la federación las comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellas sobre rentas públicas ". (5)

#### 1.8 Constitución de 1917.-

La Revolución Mexicana de 1910 manifestó una gran simpatía por lograr -- una plena libertad municipal, esto obedeció que la Constitución de 1917 hiciera referencia la institución municipal en diversas disposiciones, -- siendo el artículo 115 el que le da un tratamiento sistemático.

La Constitución del 17 fué promulgada el 5 de febrero del mismo año y en ella jurídicamente se reconoce al municipio como una figura fundamental en nuestro país, tanto en su aspecto político como su aspecto administrativo.

(5) Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre, 1a. ed. México 1983, Ed. UNAM, p. 62

Haremos una relación sucinta de algunos preceptos constitucionales:

Así el artículo 3º, primer párrafo, establece al municipio funciones educativas junto con la Federación y los Estados.

El artículo 27 fracción IV, otorga a los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para prestar servicios pú**bl**icos.

La fracción IV del artículo 31, impone la obligación del mexicano contribuir a los gastos públicos del municipio en que resida de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El Constituyente de 1917 consagra al municipio como célula básica de --- nuestra división territorial, señalando como elementos del municipio: la población., el territorio y el gobierno.

La Constitución del 17 establece al municipio como un nivel de gobierno., mismo que se encuentra por debajo del gobierno federal y el estatal, --- otorgándole cierta autonomía en lo político y en lo administrativo res---pecto de estos dos poderes.

En lo referente a la autonomía política, podemos decir, que el municipio es el que designa directamente a sus autoridades, que vienen a ser los - ayuntamientos los que se encargan de gobernar y administrar su comunidad.

La autonomía en el aspecto administrativo, radica en que el municipio --- como ente de derecho público con personalidad jurídica y con su propio - patrimonio, es administrado por el ayuntamiento, sin intervención externa



En el aspecto financiero se consagra que el municipio tendrá su hacienda municipal, misma que se formará por las contribuciones que establezcan las legislaturas locales, siendo dichas contribuciones suficientes para satisfacer las necesidades del municipio. Los mismos municipios a través del ayuntamiento, podrán administrarla libremente.

Para finalizar, podemos decir, que el artículo 115 Constitucional, sigue siendo objeto de reformas y adiciones, como lo muestra el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, que tiene por finalidad lograr su real fortalecimiento.

## 2.- Concepto.-

Tan sólo para efectos del presente trabajo adoptaremos el concepto más generalizado del municipio, sin dejar de reconocer que existen tantas -- definiciones como tratadistas que se encargan de su estudio.

En tal virtud establecemos que el municipio es la organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organiza--- ción política de los Estados miembros de la Federación.

La organización tripartita del Estado Mexicano integra a los Municipios- a los Estados y la Federación.

El municipio responde a la idea de una organización comunitaria, con go- bierno autónomo que nace por mandato de la Constitución Política y que - en la nuestra queda expresado en su artículo 115.

Conforme a esa base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se - crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los municipios -- puedan dictar sus propias leyes. Aunque tienen facultades materialmente- legislativas, como las de expedir reglamentos, de ahí que es la Ley Orgá- nica Municipal comúnmente llamada así, expedida por las legislaturas de- cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administrativa y la judicial.

La doctrina mexicana contempla al municipio como una forma de organiza- ción descentralizada por región o territorial, seguramente debido a que- tiene suprimida su potestad legislativa, además de tener disminuído y su- bordinado su potestad judicial y solamente asume su potestad administra- tiva responsable de la administración y gestión de los servicios públi- cos.

Para el maestro Gabino Fraga el municipio es: " Una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada ". (6)

Por su parte el maestro Acosta Romero, en forma de comentario -- nos dice que " El municipio además de prestar servicios públicos realiza actividades administrativas, políticas y socioculturales" (7).

En cambio el maestro Moisés Ochoa Campos, en una perspectiva más amplia señala: " La forma natural y política de la organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular ". (8)

En base a lo expuesto por los diferentes autores, respecto al -- municipio, consideramos importante que a través de esta figura - jurídica el Estado logra descentralizar los servicios públicos - que se circunscriban territorialmente para prestarlos de una for ma más expedita y eficaz, realizando actividades administrativas, políticas y socioculturales.

" El fortalecimiento municipal, demanda original de la Revolu--- ción Mexicana, es hoy bandera del Presidente De La Madrid, definir las garantías de legalidad y de audiencia que corresponden - al municipio, ventilar sus asuntos públicamente en la legislatura, asignarle plenas facultades reglamentarias, dotarlo con los servicios públicos comunitarios, asegurar su autonomía económica, hacerlo responsable de los aspectos comunitarios del desarrollo-

(6) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 22°ed. México 1982 Ed. Porrúa, p. 219

(7) Acosta Romero, Miguel. Teoría General Del Derecho Administra- tivo, 4a ed. México 1981, Ed. Porrúa, p. 326

(8) Ochoa Campos, Op. Cit. p. 147

urbano, dotarlo de sistemas flexibles de capacitación y de asunción de --  
funciones, hacer plural la integración de los ayuntamientos, es ya desde --  
el 3 de febrero de 1984, fecha de entrada plena en vigor de la reforma --  
del artículo 115 Constitucional, una transformación que altera profunda--  
mente la vida política de todo el territorio nacional ". (9)

(9) Gira de trabajo del Presidente de la República, en el Estado de Sonora.  
Presidencia de la República. El Gobierno, México 1984, Editado por los  
Talleres Gráficos de la Presidencia de la República.

### 3.-Organos de Gobierno Municipal.-

El órgano de gobierno del municipio es el ayuntamiento, tal y como lo establece nuestra Constitución Política vigente. Las principales autoridades que la integran son: el presidente municipal o alcalde; los regidores y los síndicos, cabe destacar que la constitución promulgada en 1917 no contempló a estas autoridades las cuales fueron incorporadas al Texto constitucional, hasta la reforma sufrida en 1933. ( Diario Oficial del 29 de abril de 1933 ).

Las tres autoridades a que nos referimos, por mandato constitucional, son de elección popular directa y a partir de la reforma constitucional de 1933 quedó prohibida su reelección para el período inmediato según se desprende del párrafo Segundo de la fracción Ia del artículo 115 constitucional.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años, las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la Ley Electoral que expide el órgano legislativo de los Estados integrantes de la federación. Es muy precaria la autonomía política de los municipios fundamentalmente porque aún en nuestros días el municipio no ha logrado conseguir su autonomía económica.

A nuestro juicio, es por estas razones que es de particular importancia el desarrollo de las Empresas Públicas Paramunicipales como una fuente de ingresos para el fortalecimiento económico del municipio.

#### 4.- Competencia Administrativa del Municipio.-

Integran la competencia del ayuntamiento las atribuciones que fija principalmente el artículo 115 de la Constitución que no delimita la competencia municipal, salvo algunas excepciones que establecen atribuciones administrativas que no son exclusivas de los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los Estados. Por ejemplo - las que se desprenden de los artículos 3º, 36, 73, 117 y 130 de la Constitución.

El 3 de febrero de 1983 es reformado el artículo 115 Constitucional introduciéndose por primera vez el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios, se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal.

Esta reforma viene a constituir la nueva estructura, en cuanto a la delimitación de funciones y atribuciones del municipio. Antes de la misma, - prácticamente la competencia de los municipios dependió de la ley que expediera el Congreso local del Estado y en tal concepto se modifican - los Textos que preceden el cambio y que integran las fracciones II párrafo Segundo y fracción III, y que previenen:

Art. 115 fracción II: " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la Ley ".

Los ayuntamientos poseen facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, - los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y --

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En esta fracción II lo que se requería era de una modificación total, que eliminara la subordinación de los ayuntamientos a las legislaturas, de tal forma que se enumeran en forma clara los ingresos que perciben los Municipios.

En efecto, la propia Constitución le da al municipio la calidad de persona moral, sujeto de derechos y obligaciones ya que le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios, características esenciales para su existencia.

No hay que perder de vista que si bien el municipio como persona moral tal y como lo establece el artículo 25 fracción Ia del Código Civil en materia federal.

III.- " Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Mercados y centrales de abasto
- d) Limpia
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda

Este precepto va a reconquistar el ámbito de actividad administrativa que concierne al municipio, al señalar que este tipo de servicios los tendrán a su cargo los ayuntamientos y por excepción los prestará el Estado. Esta disposición deja abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan sus actividades.

En vista de lo anterior podemos establecer que la reforma constitucional de 1983 constituye sin duda alguna el renacimiento del municipio libre que ideó el constituyente de Querétaro y que ahora inicia la vida real autónoma.

Si bien es cierto que ahora el municipio está capacitado jurídicamente para la prestación de los servicios públicos, también lo es que no existe impedimento legal para que el municipio pueda participar en la vida económica local a través de inversiones directas o indirectamente ya sea con la prestación de los servicios públicos o bien en aquellas áreas prioritarias o estratégicas que a juicio de los ayuntamientos sean necesarios o convenientes para el desarrollo de los propios municipios y que no se reserven a la federación o entidades federativas en forma exclusiva.



En la actualidad existe un sin número de negocios en los que participa el municipio a través de Empresas Públicas Paramunicipales cuyo marco jurídico está estructurado con arreglo a la legislación mercantil como empresas productivas ya sea en vía de ejemplo para la promoción y fomento de las artesanías, de las industrias locales de la manufactura y comercialización de productos o desarrollo de servicios turísticos.

En estos aspectos el enorme potencial que existe en las localidades debidamente estructurado, mediante programas de planeación y a través de proyectos integrales de inversión que le permita una participación económica al municipio que sin duda mejorará la situación financiera del mismo.

Mucho se ha dicho en la actualidad en razón de la autonomía municipal, y mucho también se ha hablado sobre la justificación del Estado para participar en la vida económica del país a través de entidades paraestatales.

La importancia específica del sector paraestatal a nivel federal es tan grande en nuestros días que a través de la reforma administrativa y jurídica se ha venido reestructurando el esquema de participación en la vida económica del país de las entidades del sector paraestatal.

Hemos expresado lo anterior con el propósito de acreditar en primer término, la capacidad jurídica del municipio para la creación y funcionamiento de Empresas Públicas Paramunicipales y la conveniencia de participar en forma directa a través de inversiones públicas en Sociedades Mercantiles, dedicadas a la producción de bienes y servicios adecuados para el desarrollo económico del mismo.

## 5.- Autonomía Hacendaria del Municipio.

Para el Congreso Constituyente, fué la autonomía económica -- municipal, la preocupación principal, ya que originó los principales debates a cerca de su texto. En las discusiones respecto a la redacción del artículo 115 ya tantas veces mencionado, los diputados constituyentes subrayaron que solo existiría libertad política del municipio mediante la existencia de autonomía económica del mismo.

Sexenio tras sexenio, la autonomía económica del municipio ha sido tópico de las primeras promesas nacionales, sin embargo los empeños políticos y la planeación para lograr ese fin no ha sido suficiente y el municipio ha recibido estímulos, ayudas, participaciones, por designio de la autoridad federal, - pero aún no ha logrado el estado ideal en ese sentido.

Aún en la actualidad y no obstante la reforma citada de 1983- de la expedición de Convenios Unicos de Desarrollo, entre la Federación y los Estados y del esquema planteado en el Sistema Nacional de Planeación, ni aún con la creación de los Fondos de Fomento Económico Regionales, en el caso del Estado de México, el municipio no ha podido conseguir el dominio de sus propias fuentes de ingreso, ni las suficientes para su desarrollo social y político independiente, razones para considerar como una importante alternativa para el desarrollo, el apoyo y fomento de las Empresas Públicas Paramunicipales, que -- como una entidad independiente del municipio permita la participación en aquellas actividades distintas de la prestación de los servicios públicos que le permitan al municipio por la vía de aplicación de utilidades, incorporar recursos económicos y financieros fundamentales y necesarios para lograr el - ensueño del constituyente que le permita al municipio una vida económica independiente.

Sabemos que no es fácil, que la mayoría de los municipios no cuentan con recursos económicos de inversión para el fomento de empresas productivas sin embargo los apoyos de fondos tales como el Fondo de Fomento Económico Regionales, la transferencia de recursos federales para apoyo del municipio y un eficiente sistema de planeación, permitirá al propio municipio constituirse en un elemento integrador de proyectos de desarrollo racionalmente planeados y que contemplen las posibilidades económicas de los municipios, la posible asociación con entidades del sector privado - interesados en proyectos de inversión y aún más con socios extranjeros - que aporten asistencia técnica o transferencia de tecnología o bien capital fresco para el desarrollo de nuevos proyectos de inversión.

Es momento de pensar que el municipio en la actualidad es un ente adulto, responsable y capaz de llevar a cabo proyectos de inversión y de desarrollo con la participación de socios privados, de personas de Derecho Público o del sector social. A través del Sistema de participación en impuestos federales, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, parece encontrar la Hacienda Municipal una suerte distinta, en la reforma al artículo 115 de 1983, que implanta la fuente de recursos propios del municipio al encontrarnos en su fracción IV lo siguiente:

" Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, traslación y mejor así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y b), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Para finalizar cabe mencionar lo que señaló el presidente Miguel De La Madrid, acerca del Municipio, en uno de sus mensajes, al afirmar :

" Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica; iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al constituyente permanente la asignación de fuentes de ingreso propios e intocables para los Municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que le sean propios. " (10)

(10) Ruiz Massieu y Valadez Diego. Nuevo Derecho Constitucional, 1a ed. México 1983, Ed. Porrúa, p. 191

## CAPITULO I I

## La Empresa Pública.-

A) Antecedentes Históricos de la Empresa Pública.-

Primeramente y con el propósito de encuadrar la estructura jurídica de la Empresa Pública, como entidad paraestatal y por lo tanto como parte integrante de la Administración Pública Federal, y para concebir ordenadamente el momento en el que surte la decisión del Estado, de llevar adelante un vasto proyecto de modernización de sus estructuras y de sus esquemas administrativos, ante el reconocimiento de la complejidad creciente de las organizaciones públicas y de su interrelación con el medio social, que desemboca en la reforma administrativa de 1977, como un proceso permanente, intentaremos hacer una reseña histórica de como en México fueron surgiendo - desarrollándose, ordenándose, reorientándose y sectorizándose las entidades que hoy integran el Sector Paraestatal y en particular, lo relativo a las empresas de participación estatal.

La intervención económica del Estado en la vida de nuestro país, atendiendo a la complejidad que gradualmente ha ido adquiriendo, a través de la -- historia de la administración pública, se ha desarrollado en diversos contextos y con pluralidad de propósitos, que las condiciones históricas le -- han determinado, en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le -- han sido encomendadas al Estado de diferentes épocas.

En un principio, a los estados nacionales, se les facultó como entidades soberanas, para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico, lo que se ha venido denominando como el Estado Gendarme, cuya facultad normativa consistió en garantizar -- la posibilidad de ejercer el poder soberano, de garantizar el cumplimiento de los ordenamientos de gobierno, ejerciendo facultades coercitivas para -- el mantenimiento del orden público; registrar actos y otorgar la fé pública en los casos en que se requiere esta formalidad, para que surtan efectos ante terceros y autorizar o prohibir, en su caso, ciertas conductas y actividades, encargándose de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público, y finalmente arbitrar los conflictos que se --

presenten en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido.

En una etapa posterior surge el " Estado Promotor ", ante la necesidad de - promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, encargándose éste de participar, de manera más directa, sobre todo, en la vida económica, procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país. Esta facultad le permitió al Es tado fomentar por medio de estímulos, tales como financiamiento o condona - ción de impuestos, ciertas actividades individuales o colectivas o bien tra tar de desestimular otras, gravándolas o sancionándolas por considerarlas - poco valiosas.

Podemos considerar que ya en el siglo XX, surge el Estado de bienestar so - cial o de servicio, caracterizado por la posibilidad de intervenir más di - rectamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente, por los sectores privados, o que se consi deraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. Esta in - tervención directa en los procesos productivos, o bien en la prestación de servicios, le permite al Estado, producir bienes de producción o de consumo ya para regular el mercado o reservándose la producción exclusiva por razo - nes estratégicas. Comercializar directamente ciertos productos para garanti - zar una justa intermediación, consumir obligatoriamente ciertos bienes o -- servicios, para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejer - cer una acción reguladora de la economía, o redistribuir la riqueza mate -- rial y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico y so cial.

Finalmente surge el " Estado Planificador Integral ", que incluso, no se -- puede considerar en la actualidad que se halla operando, en ningún país del mundo, aunque se ha consignado facultades para alcanzarlo; este tipo de es - tado se presume facultado para dirigir integralmente la economía y la socie dad, esta facultad le permite planificar y administrar el funcionamiento -- global de la sociedad en todos sus aspectos.

El ejercicio de funciones tales como promover, servir o dirigir no implica de ninguna manera el abandono o la desatención de aquellas, que le han sido anteriormente asignadas; de hecho, en todo Estado moderno, confluyen todas estas facultades o atribuciones, desde las de garantizar hasta las de planificar, y las cumple de un modo variable en mayor o menor medida, de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de sus instituciones, sectores o sistemas y según sea la estrategia de desarrollo que éste adopte.

En el caso de México, es sin duda que a partir de la época post-revolucionaria, cuando su responsabilidad se ha acentuado y se hace permanente, como agente de cambio social y de crecimiento económico con equidad, por lo que se ha tenido que intensificar su participación, surgiendo formas distintas del aparato gubernativo propiamente dicho, y se hayan ido creando entidades especializadas para agilizar la instrumentación de medidas de carácter económico.

Ciertamente en nuestra Constitución de 1917, donde se instituyó en definitiva el estado mexicano, como agente responsable del desarrollo económico y social, y el ejercicio real, histórico, de esta capacidad potencial, ha obedecido tanto a factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar medidas para realizar reformas en materia agraria y laboral, así como a crear o mejorar los instrumentos de política fiscal, monetaria y crediticia y a establecer políticas de estímulo a las inversiones y al comercio.

Creemos conveniente señalar un antecedente muy general del periodo post-revolucionario, y así señalaremos que de 1917 a 1921, por virtud de la gran turbulencia social y por ser esta época en la que se definió la facción revolucionaria que se encargaría de ejercer el poder, bajo los auspicios de un nuevo documento constitucional. Solamente hubo intentos de algunas acciones tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes, y así -- pues, desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, remitiendo al poder judicial los tribunales de circuito y juzgados de distrito;

la educación primaria y secundaria se encomendó en forma directa a los ayuntamientos locales, conservándose como responsabilidad federal únicamente la educación posterior, se crearon como departamentos administrativos, un órgano encargado de los establecimientos fabriles y militares, y otro, de provisionamientos generales y uno más encargado de la contraloría de la Federación.

Dentro del periodo que va de 1921 a 1930 el esfuerzo gubernamental, se orientó básicamente, a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica; fue necesario hacer frente a una expansión violenta de intereses conflictivos, producto del incipiente ajuste de diversas corrientes.

En lo político, los esfuerzos de pacificación culminaron con la creación del Partido Nacional Revolucionario, unificándose en un partido, los intereses faccionales y regionales de la época.

En lo económico, se imponía la necesidad de poner orden y generar los recursos necesarios, por lo que fue creada la Comisión Monetaria y en el año de 1925 se creó el Banco de México. Asimismo, se patentizó la necesidad de restaurar la red caminera del país, y su infraestructura hidráulica, propiciándose así, el desarrollo en una tecnología nacional, para la construcción de obras de tal magnitud. Fue entonces que se creó la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos.

Se aprobó en esta época la primera Ley del Petróleo, que vino a instrumentar aunque tímidamente, el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo; en materia de energéticos, se reguló la industria eléctrica, mediante una Ley Federal. Los crecientes requerimientos del campo y el mandato del artículo 27 originaron la creación del departamento agrario, así como del Banco Nacional de Crédito Agrícola.



De los años de 1930 a 1940 se presentan considerables avances, en materia de reforma administrativa; es así como en 1931 se promulga el Código del Trabajo y se establece el departamento del trabajo, desprendiéndose de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; se establece la Ley de Planificación y se fortalecen las facultades del Banco de México, a través de la aprobación de leyes bancarias. En 1933 se establece el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, con el propósito de apoyar los planes de desarrollo del gobierno, y se instituyó el Banco Nacional Financiera como banco de desarrollo, que conjuntamente con el Banco de México habría de impulsar en buena medida la expansión de nuestra economía.

Es en el gobierno del presidente Cárdenas, cuando mediante un vasto programa, estructurado en el plan sexenal, se busca la reorientación de los planes y estrategias del gobierno, estableciéndose los instrumentos legales y los mecanismos institucionales, que a nivel nacional, en forma coherente, fueran capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los distintos grupos sociales, que surgieron con el proceso revolucionario. En esta época surge la Confederación de Trabajadores de México, como un órgano que perseguía en sus orígenes el saneamiento del movimiento sindical; en marzo de 1938 se creó la Confederación Nacional Campesina y también nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En 1936 también se creó, por Ley, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, que incluía tanto comerciantes como a industriales, con fines de representación ante el gobierno.

Ya para 1935, la producción agrícola alcanzaba un lugar de primera importancia, pero se carecía de un sistema que facilitase el crédito y financiamiento a este ramo de la producción y con motivo de la Reforma Agraria se creó en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1936 los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.

También en esta época se dió énfasis al movimiento cooperativo; se reorganizó la Secretaría de Economía Nacional y se estableció una Dirección dedicada a promover a las cooperativas, y se creó el Banco de Fomento - -

Cooperativo, propiciándose así el surgimiento de un número considerable de sociedades cooperativas, algunas de las cuales fueron de participación estatal, como las de los ingenios azucareros.

Es de 1940 a 1950 cuando el sector público continuó invirtiendo grandes sumas, orientadas sobre todo a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y en los ferrocarriles; también llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero, participando en la industria pesada, con Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.; -- Aceros Esmaltados, S.A., Maquinas y Herramientas, S.A.; Productora Ferrettera Mexicana, S.A. e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V., se crearon nuevas industrias del estado como Sosa Texcoco, S.A.; Beneficios Mexicanos del Café y Guanos y Fertilizantes, entre otras. Cabe mencionar que la inversión del Estado en este tipo de inversiones fue originada con motivo de la Segunda Guerra Mundial y fue considerada por esta razón como un área estratégica de inversión. Buscándose dar mayor énfasis a la necesidad de encauzar el crédito hacia la agricultura y la industria, se expidió la nueva Ley de Instituciones Generales de Crédito y se modificó la Ley Orgánica del Banco de México para hacer más efectiva su intervención en el mercado de valores.

En 1946 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y es también cuando buscándose elevar la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado, que había ido creciendo por agregación coyunturalmente y que no contaba con un medio adecuado de control, se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El periodo que va de 1950 a 1960, se caracterizó por las presiones inflacionarias; sin embargo, se instrumentaron importantes medidas de reforma, llevándose a cabo una política de crecimiento económico, momento en que el Estado, echa mano de mecanismos institucionales previamente creados, orientándolos con vistas a consolidar la industria, vía sustitución de importaciones.

Es también en esta época cuando se reestructura Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad y dentro de este criterio reorientador, a través de Nacional Financiera el Estado adquirió participación tanto - mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras mexicanas, algunas de las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada.

El proteccionismo ilimitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria cara, de escasa eficiencia y de bajos salarios, con un costo social y político alto.

De 1960 a 1970 el gobierno ya se enfrenta a una estructura productiva dinámica y se crea la necesidad de diseñar políticas aplicadas, para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento y esta política, descrita por sus autores como de "Desarrollo Estabilizador", caracterizó la estrategia del desarrollo de México en la década a que nos referimos.

En esta época, en materia administrativa, se puso cada vez, más de manifiesto que el sector público, había venido realizándose hasta entonces, - por agregación, sin un plan que lo guiase, entre las casi 300 instituciones estatales y paraestatales que había en 1960, se encontraban las más disímiles formas de organización, estilos de dirección, objetos de actividad y de actualidad o anacronismo, de métodos y sistemas administrativos; esta situación determinó una serie de medidas tendientes a la programación y centralización del gasto financiero público, y a la coordinación de la acción estatal, ya en 1958 se había creado la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de que ésta coordinara las inversiones públicas y la del patrimonio nacional como un órgano de vigilancia.

Esta década aumentó el número de entidades paraestatales aproximadamente 500.

Es en 1970 cuando se publica la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Este ordenamiento, aunque similar al de 1966, en lo que respecta a las tres dependencias, autorizadas para ejercer el control de las entidades paraestatales, establece la innovación de incluir a las empresas de participación estatal minoritaria, como sujetas a la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional y la obligación de éstas de inscribirse en el registro de organismos y empresas, y de comunicar las modificaciones o reformas que afectaran su constitución, en los mismos términos señalados para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Es en esta Ley donde quedaron definidos los lineamientos, para que el gobierno federal, ejercitara un debido control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, tanto administrativos como financiero, y a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Presidencia.

Es el 7 de abril de 1975, cuando por acuerdo presidencial, se determina, que tanto los organismos descentralizados, como las empresas de participación estatal, informen de sus actividades a su respectivo órgano de gobierno, sin embargo no obstante los esfuerzos reseñados, y ante el reconocimiento de que los recursos del Estado son escasos, frente a la magnitud de sus responsabilidades, para aprovecharlos más inteligentemente se hizo indispensable la creación de nuevos mecanismos de programación que permitieron elegir la estrategia de acción más conveniente, para garantizar el crecimiento sostenido de la actividad económica y la distribución equitativa de los beneficios de ésta.

Es el año de 1977, el que marca en forma definitiva la decisión del Estado de plantear una cabal reforma administrativa, en la que se inscriben los nuevos lineamientos derivados de la estrategia global de desarrollo y se ponen en vigor los ordenamientos jurídicos que establecen el programa de reforma administrativa del gobierno federal.

Es mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública que se da contenido a los dos grandes universos que conforman la administración pública federal mexicana, tanto en el ámbito de las dependencias centralizadas como el conjunto de entidades que constituyen la administración pública paraestatal, quedando comprendidas y reguladas por primera vez en un solo ordenamiento jurídico, que se pone en vigor el 1o. de enero de 1977, y para apoyar dicho cuerpo orgánico se publican la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública y los -- Acuerdos de Sectorización de las Entidades Paraestatales.

B) Concepto de Empresa Pública.-

Hemos considerado hacer esta descripción histórica de lo que en México ha sucedido y ello nos permite enmarcar nuestro tema como un proceso permanente, dentro de cuyo marco se encuentra el significado que las empresas de participación estatal han tenido en nuestro país, en función del desarrollo nacional. Ahora trataremos de establecer el aspecto conceptual de empresa y para tal efecto diremos que sin el propósito de entrar en cuestionamientos de ninguna naturaleza podemos adoptar tan sólo para los efectos del tema que nos ocupa, el concepto de empresa que nos define el maestro Barrera Graf, señalando que: " La empresa es la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado ". (11).

Ante la diversidad de criterios para precisar el concepto de empresa pública en la doctrina y en el Derecho Comparado, el maestro Serra Rojas nos presenta un concepto general, al definir a las empresas públicas como: " Entidades de derecho público, con personalidad jurídica patrimonio y régimen jurídico propios creados o reconocidos por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica ". ( 12)

Desde el punto de vista económico, el maestro Acosta Romero nos define a la empresa pública como: " Conjunción de los factores de la produc-

- (11) Barrera Graf. Tratado de Derecho Mercantil, 1a. Ed, México 1957, Ed. Porrúa.
- (12) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a Ed, México 1974, Ed. Porrúa.

ción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas ". (13)

Como podemos observar el concepto de empresa, y en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, en el caso de México, siendo esta noción de carácter económico y a veces político. En el campo de la economía a la empresa pública se le concibe como una organización técnico — económica de los factores de producción, considerados estos como trabajo, naturaleza y capital, para lograr obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios.

#### C) Régimen Jurídico de la Empresa Pública.-

Analizando el concepto de empresa pública, señalaremos su régimen jurídico, dentro de nuestro régimen de economía mixta se acepta la coexistencia de empresas públicas privadas y de carácter mixto, estas últimas conocidas como empresas semi-públicas o de participación estatal; ahora bien, con el propósito de circunscribir esta figura jurídica dentro del contexto de nuestro sistema de organización administrativa. Es conveniente señalar que las formas de organización administrativa son la centralización propiamente dicha, como la centralización con desconcentración administrativa y en segundo término la descentralización administrativa, ya sea territorial o por servicio.

Así podemos válidamente conceptualizar la centralización administrativa de acuerdo con el maestro Serra Rojas, como: " El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos adminis-

(13) Acosta Ranero, Op. Cit. p. 240

trativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas ". (14)

De igual forma, define el maestro la desconcentración administrativa -- como: " La transferencia a un órgano inferior de una competencia, o a un poder de decisión ejercido por los órganos superiores disminuyendo -- relativamente, la relación de jerarquía y subordinación ". (15)

Con mayor claridad la define el maestro Gabino Fraga señalando: " Que -- es la delegación de facultades de los órganos superiores en favor de -- órganos inferiores internos de la misma administración, o en organismos externos a ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas, para -- quedar sujetos al poder jerárquico de la autoridad central ". (16)

Finalmente diremos la desconcentración administrativa de acuerdo al -- maestro Fraga, establece: " Que ésta tiene lugar cuando se confía la -- realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado de la administración central, guardando éstos una relación diversa de la jerárquica ". (17)

(14) Serra Rojas, Op. Cit. p. 493

(15) Serra Rojas, Op. Cit. p. 501

(16) Fraga Gabino, Op. Cit. p. 314

(17) Ibidem



Nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 9 y 17 nos da las bases para la desconcentración, siendo el artículo 9 el que se refiere específicamente a la formulación de planes de gobierno a los que deberán apoyarse las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Con los conceptos anteriormente señalados, podemos estar en posibilidad de establecer que el sistema de empresas de participación estatal, es una forma de organización, a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país. Sin embargo desde el punto de vista doctrinario, en torno a la problemática de la empresa de participación estatal, reina una gran confusión debido a que entre otras razones, que para clasificar una Ley como administrativa o mercantil existen tesis de todo tipo y además el maestro Serra Rojas señala sobre el particular: "Que el problema de la empresa corresponde en principio al campo del derecho mercantil y al trasladarse al campo del derecho público ha sido fuente de confusión al crearse la entidad denominada Empresa Pública". (18)

Por otra parte, algunos tratadistas manejan indiscretamente o confunden la empresa de participación estatal con el organismo descentralizado, bajo el rubro de Empresa Pública.

Dentro de nuestras disposiciones de carácter administrativo, son las que contienen descripciones de la empresa de participación estatal, estas son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(18) Serra Rojas, Op. Cit., p. 674

el desarrollo de la Empresa Pública en México ha constituido un elemento de principal importancia para la estructuración jurídica del sector para estatal, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha sido considerada como parte integrante de la Administración Pública Federal.

Sin embargo es de considerarse que desde un punto de vista de racionalización del sector público, la Empresa Pública Paramunicipal constituye el fundamento y punto de partida para entender la participación del Estado en la vida productiva del país.

#### D) Intervención Del Estado en la Economía.-

La presente centuria se caracteriza por el surgimiento de una serie de acontecimientos sociales, económicos y políticos que habrían de marcar un nuevo rumbo a los Estados Nacionales.

El liberalismo económico que funcionaba bajo la fórmula del " Dejar Hacer, Dejar Pasar ", es superado por el ensanchamiento de la esfera de actividad del Estado en detrimento de la de los particulares. Los Estados deben legitimar su intervención limitante de la participación-particular a través de las normas dictadas por su potestad soberana, - que es la manifestación de la voluntad popular dado su carácter representativo.

La Primera Guerra Mundial plantea al Estado la necesidad de liberarse de su papel de policía o vigilante para darle la misión de enfrentar - y resolver con su autoridad moral la crisis económica desencadenada -- por el conflicto bélico.

La Gran Depresión requiere soluciones que escapan de las manos del particular por que sólo el Estado con su poder, es capaz de resolver. Paradójicamente los Estados liberales por excelencia, Inglaterra y Estados Unidos, que fueron de los mayormente afectados por la crisis económica, se colocan a la vanguardia a través de la ejecución de dos planes económicos importantes, el Wealfare State y el New Deal, respectivamente, cuya finalidad era superar los problemas económicos a la vez -- que construir la infraestructura necesaria para su desarrollo, con diversos matices, la intervención de los Estados en los asuntos económicos no se hace esperar, es la única forma viable de superarlos.

La crisis queda atrás, no así la intervención económica del Estado que oscila entre la planificación totalizadora de los países socialistas - cuyo punto culminante encontramos en la Unión Soviética hasta la amplia gama de libertades económicas permitidas al sector privado pero - siempre bajo la mirada vigilante y el ejercicio de facultades de regulación y manejo de actividades por parte del Estado que se manifiesta en Norteamérica.

A partir de la primera década del siglo, se crean en Inglaterra las primeras Empresas Públicas como una forma sistemática de intervención-Estatal en la economía. Esta intervención va haciéndose cada vez más - acusada hasta llegar en algunas áreas a desplazar por completo al particular.

En nuestra realidad nacional, si bien podemos hablar de renglones económicos que desde fines del siglo pasado manejaba el Estado, como el caso de los ferrocarriles, podemos también afirmar que el intervencionismo económico se sistematiza a partir de la Constitución de 1917 en la que se plasman junto a las garantías individuales las llamadas garantías sociales, algunos con evidente contenido económico, como es el caso del artículo 123 que habla del trabajo y la seguridad social, o del 27 que consolida la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales.

Con objeto de apoyar la industrialización del país se dan importantes actos gubernativos del alto nivel como la nacionalización del petróleo ( con la consabida expropiación ), la de la industria eléctrica; surgen las empresas públicas del sector financiero, el Seguro Social, la adquisición de empresas por parte del Estado, situaciones todas que denotan una participación cada vez más decidida del Estado en la econo-

mía nacional y que se manifiesta en una vasta legislación de esa naturaleza ( Ley de monopolios, Ley de Planeación General de la República, -- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica y otras ). Dicha intervención alcanza su punto culminante con la inclusión en la Carta Magna del " Capítulo Económico ", en el que se plasma importantes -- atribuciones económicas del Estado, que si bien ya se contenían en la -- legislación ordinaria, no se hallaban inscritas en la Constitución.

El Capítulo Económico ahora, y la diversidad de leyes de contenido análogo derivadas de los preceptos de 1917 plasman importantes facultades -- que el Estado Mexicano desarrolla a través de las tres personas jurídicas que lo integran: Federación, Estados y Municipios ya que no toda la materia económica es federal y los otros dos niveles de gobierno, en -- ejercicio de su autonomía y de conformidad con la propia Constitución -- la pueden desarrollar.

### E) Capítulo Económico de la Constitución.

En diciembre de 1982 fué reformado el artículo 25 Constitucional, fijando esta disposición, las bases para la economía mexicana y reconociendo la obligación del Estado de ejercer su acción en distintas áreas, según lo exige el interés nacional y los sentimientos populares en los que se funda la Federación.

En efecto, el nuevo texto de la disposición indica que esa rectoría del Estado se realizará de manera fundamental a través del proceso de planeación cuyo impulso se inicia en las áreas estratégicas y en las actividades prioritarias, con la participación de los sectores sociales; el concurso de todos los esfuerzos productivos del país, queda así establecido y orientado bajo un criterio de equidad social, las organizaciones de -- trabajadores, cooperativas, comunidades y otras formas de acción junto -- con los particulares y sus empresas recibirán el estímulo y aliento en -- la vida que se corresponsabilicen con el interés público y actúen con -- responsabilidad social.

El artículo 26 por su parte, que también fué motivo de una profunda reforma constitucional, constituye un notable avance en el Derecho Positivo Mexicano ya que es ahí en donde se incorporan las normas de planeación sentando las bases de un Sistema Democrático de amplia participación y en el que se considera como detonadas del proceso al Municipio.

En efecto esta nueva disposición determina que el Estado debe de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática y en este marco jurídico en donde se presenta el Plan Nacional de Desarrollo que queda legitimado por la propia Constitución y regulada por la nueva Ley de Planeación. Dicho Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con una amplia participación de la sociedad conduciendo al cambio por la vía institucional.

Es importante destacar que el texto de esta disposición de manera específica determina que la Ley establecerá las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante Convenios con las Entidades Federativas en lo relativo a la elaboración y ejecución del Sistema de Planeación Democrática.

ca del desarrollo nacional.

Es aquí donde encontramos la base constitucional que da vigencia a los Convenios que suscriben la Federación y las Entidades Federativas al - esquema, adaptado en el plan en el capítulo correspondiente a la Política Regional, de ahí que respetándose la soberanía de las Entidades - Federativas se da congruencia y complementariedad al desarrollo regional el cual queda plasmado en el Plan Nacional, en donde establece -- como puntos fundamentales el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Plantea asimismo los propósitos y lineamientos de estrategia; las líneas de acción para el desarrollo estatal; una mayor vinculación de la economía rural y urbana; un sistema estatal de planeación democrática; los planes estatales de desarrollo; el convenio único de desarrollo, - como instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero - que contempla la concertación de compromisos sobre diversas acciones - de competencia concurrente y de interés común entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Asimismo plantea el fortalecimiento municipal mediante programas estatales de inversión, integral de desarrollo rural; de atención a zonas marginadas y apoyos financieros a Estados y Municipios.

El artículo 28 reformado, establece la prohibición de los monopolios - las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos - y las prohibiciones a título de protección a la industria.

El manejo directo del servicio público de banca y crédito y precisa --

aquellos organismos y empresas con los que considera el Estado para el manejo de las áreas estratégicas y las actividades de carácter prioritario en los que éste participa. Establece asimismo los casos en los que el Estado podrá concesionar servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

La disposición que analizamos incorpora un elemento fundamental que delimita la participación del Estado en la economía a aquellas empresas estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional la cual implica un cambio de política ya que el Estado durante los últimos tiempos venía participando en empresas productivas de toda índole que fueron conformando un sector paraestatal desarticulado y anárquico, ciertamente hasta esta reforma constitucional y por las razones que hemos señalado en el capítulo correspondiente a la Empresa Pública, el Estado participaba en actividades que van desde la participación del servicio de energía eléctrica hasta la producción de refrescos embotellados o la propiedad de p<sup>a</sup>naderías.

Con esto no existía una ruta que orientara su intervención en áreas que ahora quedan definidas como no prioritarias de las que se separa el Estado para atender solo aquellas a las que se refiere el mencionado artículo 28.

Cabe mencionar que bajo el esquema de participación en un marco de economía mixta el Estado invadía actividades empresariales que ahora deberán asumir exclusivamente los sectores privado y social y marca una clara ruta hacia la atención de prioridades, sin distraer su actividad en otro tipo de acciones que nada tienen que ver con sus objetivos y que por otra parte al ser mal manejadas muchas de ellas venían constituyendo una importante sangría de recursos fiscales y en muchas ocasiones pérdidas injustificadas que gravitaban en forma importante en el presupuesto de gasto de la Federación.



Como comentario adicional deberemos de establecer que las Empresas --  
Públicas Paramunicipales como factores de desarrollo económico del --  
Municipio deberán de orientarse a la atención de áreas prioritarias y  
actividades estratégicas, congruentes con el contenido de dicha dispo-  
sición constitucional. Sin distraer recurso alguno en empresas produc-  
tivas que ahora quedan reservadas a los sectores social y privado.

## 2) Ley de Planeación.-

Para Gunnar Myrdal la planeación es: " El conjunto de tentativas deliberadas y concientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines - deseados dentro del futuro desarrollo ". (19)

Hemos señalado en el punto relativo a antecedentes que la " Planeación debidamente sistematizada y articulada es un estricto sentido moderno - fue aplicado por primera vez en la Unión Soviética " (20) ya que al desaparecer la propiedad privada de los elementos de producción, sólo permaneció la voluntad del Estado y su participación en el proceso económico, por lo que fue entonces necesario que se diseñara un plan económico para el desarrollo nacional, iniciándose de tal forma el primer intento de planeación del conjunto.

A partir de ese intento, los países, han tenido avances considerables en materia de planeación, mediante la sistematización de esa concepción, - información y estructuración de planes y programas integrales, la fijación de metas y objetivos y la articulación de acciones para el establecimiento de esquemas uniformes de modelos de desarrollo nacional.

En la actualidad tiene fundamental importancia en todos los países la - planeación, en materia política, económica y social, ya que el Estado moderno y los diversos sistemas de política, para la concepción de los - objetivos y desarrollo nacional se fundan básicamente en la planeación. En el caso de México se le ha dado una importancia de tal relieve que recientemente fué reformada la Constitución para incluir una norma jurídica que trata precisamente de la planeación democrática como punto fun

(19) Gunnar Myrdal, citado por, Rangel Couto, Hugo. Derecho Económico,

2a ed, México 1982, Ed. Porrúa, p. 256

(20) Rangel Couto, Op. Cit, p. 255

damental para alcanzar la democracia y que a la vez garantiza la participación de todos los sectores en la planeación de los grandes objetivos nacionales.

En nuestro concepto, consideramos que en el caso de México se ha sentido en forma tan importante la necesidad de diseñar el modelo del país que queremos ser, que se ha elevado a rango constitucional la planeación democrática nacional, ya que la experiencia histórica de México nos ilustra sobre la urgente necesidad de -- contar con un eficiente sistema de planeación.

Nuestra Ley de Planeación constituye el marco jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática en nuestro país, a la vez que regula y conforma se adaptará a las necesidades del desarrollo nacional.

En su artículo 2º señala: " La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a -- la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basado en los siguientes principios:

Fracción V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional " .

De este precepto se desprende que el responsable de la planeación democrática del país es el Estado, quien con el concurso y participación de los distintos sectores busca cumplir con su función de planificación y con esto cumplir con los fines del Estado y el más claro ejemplo de ello.

Lo encontramos en el imperativo constitucional, que establece que para alcanzar un desarrollo integral del país se deberá primeramente establecer la estructura municipal adecuándola al Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte la ley que comentamos establece en su artículo 14 las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en esta materia y por su parte la fracción III establece: "Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República".

Qui manifestamos que al armonizarse la planeación regional, tanto el gobierno local y municipal, se buscará adecuarlas a las condiciones sociales, geográficas y económicas de cada región, como también a las necesidades del desarrollo nacional.

En su artículo 33 establece: Que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional. En el desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus jurisdicciones respectivas, a la convención de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se ejecuten de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los Municipios.

Se señalan en el precepto anterior las formas de coordinación dentro de la planeación nacional, de los gobiernos federal, local y municipal buscando armonizar sus acciones de dichos gobiernos dentro de la planeación regional, estando acorde a las necesidades del desarrollo nacional, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo.

Para finalizar con la Ley de Planeación citaremos el artículo 34 que establece: Que el Ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos - de las entidades federativas:

Fracción II: Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios y su -- congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

El contenido de este artículo es que el Ejecutivo federal propondrá -- los procedimientos conforme a la ejecución de esas acciones, considerando los criterios que manifiesten las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Por lo anterior llegamos a la conclusión de que la Ley de Planeación -- marca la importante necesidad de adoptar e integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros encontramos cifras precisas, compromisos numéricos y adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones impiden considerar con certeza en el medio plazo. El compromiso del Estado reside en las principales líneas de acción que se plantean para cada sector, tanto en los sociales como en los productivos, la Ley de Planeación determina así -- la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los -- diferentes programas sectoriales e intersectoriales.

### g) Plan Nacional de Desarrollo.-

El Plan Nacional de Desarrollo conforme a lo dispuesto en los artículos del 21 al 32 de la Ley de Planeación, será el que regule cada uno de -- los programas que se realice dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, existiendo tres tipos de programas: Sectoriales, Estratégicos ( regionales y especiales ), e Institucionales, los cuales deberán ajustarse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo establece los lineamientos de política -- que deberán buscar el desarrollo regional y sectorial, para así alcanzar finalmente el desarrollo global. Establece medios de ejecución de -- los programas globales, sectoriales y regionales, siendo estos mismos -- los responsables.

Señalaremos que el Plan Nacional de Desarrollo es el que regirá el Sistema Nacional de Planeación Democrática 1983-1988.

La evolución que ha tenido nuestro país, ha hecho que exista una grave limitante en el desarrollo del mismo, esto es, porque dentro del centralismo se da el desarrollo desigual de todos los sectores de nuestro país, por tal motivo es fundamental la descentralización de la vida nacional, buscando con esto el desarrollo regional del país y a la vez lograr el desarrollo Estatal integral y el fortalecimiento del Municipio.

La función principal de este Plan Nacional de desarrollo es el de definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas -- del desarrollo. Este Plan Nacional es un instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema, considera a todos los sectores y -- regiones del país, orienta las acciones de los niveles de planeación --

sectorial e institucional, así como un amplio nivel, la planeación que realizan los Estados y Municipios.

Intervienen en su formulación las Dependencias, Entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados, a través de los Foros de Consulta Popular, y las Entidades Federativas y Municipios.

Para finalizar diremos, que la función primordial de este Plan Nacional de Desarrollo de definir propósitos, estrategias y políticas del desarrollo nacional, como también indicar programas de mediano plazo que deban elaborarse para atender las prioridades económicas sociales del mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo viene a constituir el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

#### H) Fortalecimiento Municipal.

El fortalecimiento municipal lo encontramos en las reformas y adiciones que se han venido dando dentro del artículo 115 Constitucional. Al darse competencia mínima a los Municipios, el establecer la forma en que conforma su Hacienda, se busca con ello la participación del Gobierno Federal, local y municipal, en el desarrollo nacional.

Es necesario dar más vigor al Municipio, pelear por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar conforme a su potencial los vínculos más efectivos con los gobiernos federal y estatal.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como -- impulsar la capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Este fortalecimiento municipal permitirá la mejor y mayor dotación de servicios públicos básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros y otros; convirtiendo al Municipio en un promotor del desarrollo.

### II. Convenio Unico de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno, del presidente Miguel De La Madrid, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las Entidades Federativas. La concentración de las diversas acciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las Entidades Federativas.

El propósito básico de este Convenio es el impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Este plan establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

En este capítulo se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concen-



tradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de la ciudad de México.

La descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones de México, como la firme voluntad política de avanzar conforme a -- nuestra sólida tradición federalista.

La política de descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones fundamentales:

- desarrollo estatal integral.
- Fortalecimiento municipal
- La reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

J) Aspectos más relevantes que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.-

Recientemente ha sido puesta en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento jurídico que deroga a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y que constituye un importante avance en materia de regulación de las entidades paraestatales, que son el instrumento del Estado para participar en la vida económica del país. Dicha ley contiene modalidades importantes en materia de atribuciones a las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y otorga amplias facultades a los órganos de gobierno de las entidades, que garanticen su autonomía de gestión y transparencia en el cumplimiento de sus funciones.

Hemos considerado de particular importancia y de gran trascendencia el nuevo marco jurídico que esta Ley contiene en lo relativo a la planeación, control y evaluación del sector paraestatal, de ahí que a continuación intentaremos un breve análisis de este ordenamiento.

La Ley que se analiza, reglamentaría del artículo 90 Constitucional, tal y como lo establece el artículo 1o, regula la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 6o, establece que para los efectos de esta Ley se considerarán áreas estratégicas las expresamente determinadas por el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional y como prioritarias las establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución.

El artículo 9o. del ordenamiento que se analiza, preve la participación permanente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto en los Órganos de gobierno de las Entidades Paraestatales, sin perjuicio de la participación de otras dependencias y entidades que estén relacionadas con el objeto o actividad prioritaria de la Entidad.

Asimismo se preve que dichos representantes deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver los Órganos de gobierno de acuerdo con las facultades que les otorga la propia Ley y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Por otro lado, se establece la obligación a las Entidades Paraestatales de remitir con cinco días hábiles de antelación por lo menos, a la celebración de las reuniones de los Órganos de gobierno la documentación necesaria a cada miembro para llevar a cabo la misma.

Lo anterior, independientemente de la información que las Entidades Paraestatales deban remitir, a solicitud de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que la requieran.

Es de destacar el artículo 11 establece que las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión, para el cabal cumplimiento de su objeto, contando con una administración ágil y eficiente sujeta a los sistemas de control que preve la propia Ley.

Por lo que se refiere al número de integrantes que deben constituir el Órgano de gobierno, la Ley establece que no deberá ser inferior a cinco ni exceder de quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes.

Cabe señalar que los integrantes que representen la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el Titular del Eje Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación Sectorial.

De singular importancia es el artículo 34 que establece que los Consejos de Administración o sus equivalentes de las Entidades de Participación Estatal Mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se opongan con sujeción a esta Ley.

De conformidad al precepto que se analiza ( art. 34 ), deberán de constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo de Administración, los representantes de la participación del Gobierno Federal.

Se prevé que el órgano de gobierno deberá reunirse con la periodicidad que establezcan los estatutos sociales de la entidad, sin que puedan ser inferior a cuatro veces al año dichas reuniones. Asimismo, se establece que el Consejo de Administración estará presidido por el Titular de la Coordinación Social o persona que se designe.

Para que sesionen válidamente los Consejos de Administración se requerirá la presencia de la mitad, más uno de los miembros, y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal. Por lo que se refiere al quorum de votación, se prevé que las resoluciones se tomen por el voto de la mayoría.

El artículo 58 del precepto que se comenta, señala las principales atribuciones de los órganos de gobierno de las Entidades Paraestatales, atribuciones que, como lo establece el citado precepto, serán indelegables.

Asimismo, el artículo 59 señala cuales serán las principales facultades y obligaciones de los Directores Generales de las entidades. Lo anterior sin perjuicio de lo que señalen los estatutos de cada entidad que sean compatibles con la Ley Federal de referencia.

En relación a lo anterior, la Ley prevé que en los casos en que el Organismo de Gobierno, Consejo de Administración, o Director General, no dieren cumplimiento a las obligaciones que les encomiendan, el Ejecutivo Federal a través de sus Dependencias competentes y la Coordinadora Sectorial correspondiente actuará de acuerdo a las leyes respectivas para subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de la Ley, y sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran fincar en un momento dado ( art. 66).

Cabe hacer mención que la Ley que se analiza, a diferencia de la Ley -- para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a la cual abrogó según dispone en su artículo 2o. transitorio, no señala la obligación para las Empresas Paraestatales a inscribirse en el Registro de Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a que hacía alusión la Ley anterior en su artículo 8o., ni a comunicar las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura, inclusive en la citada Ley solo se menciona al Registro Público de Organismos Descentralizados, omitiéndose la mención de algún Registro para Empresas Paraestatales.

Otra de las diferencias entre ambas disposiciones, es que en la anterior Ley se establece que la vigilancia de las Entidades Paraestatales estaría a cargo de un Comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, situación que menciona también la nueva Ley con la diferencia de que la designación estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

pero aún así se considera que es inexacta la redacción de tal disposición, toda vez que que la designación compete a una Asamblea General Ordinaria de Accionistas y lo que puede operar es que la mencionada -- Secretaría proponga a la persona que actuará como Comisario de las Empresas Paraestatales.

Como una conclusión importante podemos señalar la libertad que se otorga a las empresas, de que sus órganos de gobierno se rijan por sus propios estatutos sin contravenir la presente Ley. Asimismo, el artículo 70. transitorio de la Ley de referencia prevé que el Ejecutivo Federal a partir de la entrada en vigor de esta Ley, promoverá por conducto de la Coordinadora Sectorial la modificación o reforma de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlas en lo que proceda a los términos de la Ley. Por lo anterior, sería conveniente que cada empresa hiciera un estudio en sus estatutos a fin de analizar si existe o no cláusulas que pudieran contravenir con la nueva Ley.

Se ha querido hacer referencia a esta Ley de aplicación federal porque de ella es posible diseñar cuerpos legislativos de carácter local que regulen a las empresas de las Entidades Federativas y sienten las bases de organización de las Paramunicipales, cuyo análisis iniciamos en el siguiente apartado.

## CAPITULO III

Empresas Públicas Paramunicipales.-a) Antecedentes.

Tomando en cuenta que la Administración Pública pretende cumplir con las funciones y políticas que se establecen dentro de los objetivos formales del Estado y estos objetivos los lleva a cabo a través de organismos --- creados por él, para satisfacer sus fines, por medio de instituciones -- que componen la estructura del gobierno, así también procedimientos y -- funciones administrativas.

Un ejemplo de lo anteriormente señalado lo encontramos en la creación de Empresa Públicas Paramunicipales que son unidades productivas, concebidas como sociedades mercantiles u otras formas de agrupación legal, que cumplen con programas y prioridades específicas contempladas en los planes de gobierno tanto en el federal como en el estatal.

Estas Empresa Públicas han crecido, diversificado y adquirido un papel - preponderante en diversos aspectos de la vida nacional, facilitando al - Estado la conducción y orientación de las mismas de manera ordenada y -- armónica, considerándose también que es mayor la necesidad de dotarlas - de mecanismos jurídicos y administrativos más ágiles. No basta que el -- Estado se plantee con claridad objetivos de desarrollo, es necesario el - manejo adecuado de sus instrumentos para lograr esos objetivos.

Si bien es cierto, que estas empresas necesitan modernizarse para enfren- tar los nuevos retos que les esperan en el futuro, para ello, será neces- sario desplegar tareas de organización, regulación y productividad.

Ahora bien, las Empresas Públicas Paramunicipales nacen y se desarrollan dentro del gobierno del Estado de México del Lic. Alfredo Del Mazo González en 1982, siendo estas un instrumento de política económica que utiliza el propio gobierno, para dinamizar la actividad económica a nivel municipal.

Apoyan a los municipios en materia de trabajo, en la prestación de servicios y de bienes, al crearse estas Empresas Públicas Paramunicipales productivas, hacen que los mismos municipios amplíen su campo de acción y tengan mayor capacidad de desarrollo. Se han creado ya varias Empresas Paramunicipales dentro del Estado de México, dedicándose a diversas actividades ubicadas en las ramas económicas, tales como: agropecuarias, pesqueras, silvícolas, Industriales, Turísticas, Comerciales y de Servicios.

Para la creación de este tipo de empresas, existe un mecanismo de crédito que adopta la forma jurídica del fideicomiso y corresponde a los Fondos de Fomento Económico Regionales, del cual hablaremos en el siguiente capítulo.

#### b) Concepto.-

Jurídicamente el concepto de Empresa Pública Paramunicipal no existe, esto es, que este tipo de empresa se crea y se desarrolla dentro de un Municipio, participa como socio, ya sea mayoritariamente o minoritariamente de dicha empresa.

Para Sánchez Puga Alfredo y Ma. Estela Ramírez S., las Empresas Públicas Paramunicipales son: " Organizaciones productoras de bienes y de servicios cuyo objeto es el impulso del desarrollo regional, la creación de fuentes de trabajo, el arraigo de la población en su lugar de origen y -



la ampliación de la actividad municipal en empresas que sean autosuficientes tanto a corto como a largo plazo, pudiendo ser constituidas desde el punto de vista social como una nueva forma de asociación entre el Gobierno local, el Municipio, el Sector Privado y Social en Sociedades Anónimas, Sociedades de Responsabilidad Limitada, etc., según lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles. " . (21)

Para Luis Inostroza Fernández es: " Una Organización social que se crea - para producir bienes y servicios que se transan en el mercado y tiene por objeto lograr utilidades, a fin de ser autofinanciables y constituirse -- desde el punto de vista Social en una nueva forma de asociación entre el Gobierno local y productores del sector social y privado, que favorecen - el Proceso de Descentralización y la Planeación del Desarrollo Económico y Social del Municipio. " . (22)

Por último en cuanto a definiciones se refiere, trataremos de dar nuestro propio concepto de Empresas Públicas Paramunicipales Señalando: " Que son aquellas unidades cuyo objetivo es el de crear o producir bienes y servicios, fuentes de trabajo, cumplir con programas y planes, ser apoyo directo a la política económica y social de los municipios. Todo esto en beneficio de sus habitantes.

- (21) Sánchez Puga, Alfredo y Ramírez S. Ma. Estela. Ensayo sobre Empresas Paramunicipales, Toluca, México 1984, Ed. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la U.A.E.M., p. 179
- (22) Inostroza Fernández, Luis. Ensayo sobre Las Empresas Paramunicipales Toluca, México 1985, Ed. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la U.A.E.M., p. 8

c) Creación de Empresas Públicas Paramunicipales.-

A través de los Fondos de Fomento Económico Regionales del Estado de México ( FOMEC ), divididos en ocho regiones en total, adoptando la forma jurídica del fideicomiso, estos fideicomisos de cada región del Estado propician la creación de Empresas Públicas Paramunicipales, con el objeto de movilizar el ahorro interno de los municipios, así como de los sectores social y privado de cada región, crear apoyo financiero y técnico — del propio Gobierno de la entidad federativa, empresas que sean productivas y a la vez autofinanciables que se ajusten a la estrategia del desarrollo que se postuló dentro del Plan de Gobierno 1981-1987.

Es importante mencionar que estas empresas no son ayudadas por empresas estatales, ni subsidiadas por el Estado, ya que se les asigna un presupuesto, donde deberán de ajustarse a él. El objeto de esto, es que al crearse dichas empresas, con sus ganancias, lleguen a ser autofinanciables y no produzcan pérdidas que puedan ser en un momento dado carga — para los Municipios.

Las partes que intervienen en el Capital Social de las Empresas Públicas Paramunicipales son:

- 1.- El Gobierno del Estado de México, a través de los Fondos de Fomento Económico Regionales.
- 2.- El H. Ayuntamiento de los Municipios del Estado de México, donde se promueve la creación de Empresas Públicas Paramunicipales.
- 3.- Inversionistas del Sector Social y Privado.

En el Estado de México se han creado aproximadamente mas de trescientas Empresas Públicas Paramunicipales, siendo estas financiadas por los Fon-

dos de Fomento Económico Regionales, de acuerdo a las siguientes características:

" 1.- Que estén ubicadas en localidades de potencialidad económica y representen un efectivo aporte al desarrollo regional.

2.- Que se ubiquen en sectores prioritarios de la producción;

3.- Que sean empresas que no sobrepasen a los 200 millones de pesos, en forma excepcional se aprobaron montos superiores a los 200 millones de pesos, únicamente cuando así lo aconseje el interés y el número de beneficiarios directos o indirectos, y

4.- Que su capital esté mayoritariamente conformado por el municipio y el sector social; el sector privado no podrá participar con un porcentaje del capital superior al 25 %, lo hará hasta ese límite cuando aporte conocimientos tecnológicos, administrativos y de gestión útiles al buen funcionamiento de la empresa. Otras participaciones no podrán ser superiores al 25%, las alternativas de asociación y participación pueden ser muy variadas ". (23)

El Gobierno del Estado y los Municipios al participar en forma mayoritaria, a través de los Fondos de Fomento Económico Regionales, a la vez — tienen un control sobre de las empresas públicas paramunicipales.

En cambio los socios del sector privado y del sector social aportan poco capital, básicamente lo que vienen aportando es su trabajo personal, la forma que adopta la asociación se determina según el tipo de empresa y del sector productivo en que éste se ubica, los socios pueden provenir de:

(23) Inostroza Fernandez, Op. Cit., p. 8 y 9

- a) Sector Social: Cooperativas, Asociaciones, Sindicatos, Comunidades Agrarias y Ejidos.
- b) Sector Privado: Medianos y pequeños campesinos, pequeños industriales, pequeños comerciantes, pequeños empresarios - turísticos y pequeños empresarios del sector servicios ". (24)

Ahora bien, la iniciativa para crear estas empresas públicas paramunicipales puede partir del Fondo de Fomento Económico Regional, del Municipio, del Sector Social o bien del Sector Privado. Pero, generalmente parte del Fondo de Fomento Económico Regional y del Municipio.

Todo esto es de suma importancia para los gobiernos locales, puesto que de esta forma lo hace introducirse en la actividad empresarial y que participe en forma directa en la producción de bienes y servicios dado que en las empresas públicas paramunicipales y el mismo Municipio participan con el 25% o más del capital social de estas empresas, además ajusta la operación de éstas a las metas de su programa de desarrollo, fijando también un sistema de control que permite evaluar su comportamiento y medir sus resultados.

(24) Ibidem, Op. Cit., p. 10

d) Marco Jurídico.-

El marco jurídico de las Empresas Públicas Paramunicipales nos los da el Lic. Gabriel M. Ezeta Mooll y establece: " La estructura jurídica-política y administrativa , posibilita en nuestro país a desarrollar un sub-sector para Municipal y de participación, que pudiera vigorizar la acción y participación de este nivel de gobierno en la vida económica del país. Lo anterior requiere de una serie de definiciones jurídicas, algunas dadas ya y otras que solo se dan en el contexto de la interpretación Hermenéutica del Sistema Jurídico.

La creación de estas Empresas Públicas Paramunicipales, es un acto potestativo que corresponde a los Ayuntamientos, conforme a la personalidad y existencia que les deriva de la Constitución Federal y la de los Estados, como tal supone la deliberación previa en el seno del cabildo, conforme a las disposiciones de las Leyes Constitucionales - Reglamentarias. En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal.

La existencia de una empresa pública paramunicipal lo sería la legitimidad de su objeto, la cual resulta evidente y principalmente dada la naturaleza del Municipio, la vinculación de interés público a la actividad Municipal de ese objeto social.

Vale la pena recordar que el marco de atribuciones de los Ayuntamientos no esta definido ni precisado por las constituciones Federal y Local, en el caso de nuestro Estado. Sin embargo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece un marco amplio de actividad cuando establece como atribuciones de los Ayuntamientos " Todas las competencias que no esten expresamente atribuidas a la Federación o al Estado " ( art. 2°).

Otra referencia útil es que además de la estrictamente de Derecho Público existe la personalidad de Derecho Privado que concede la Consti

Su administración. Conviene aquí señalar que es necesario establecer por vía legislativa un control específico sobre las Empresas Públicas Paramunicipales a efecto de garantizar su viabilidad, eficiencia, administración, resultados y adecuado control ". (25)

- (25) Ezeta Moll, Gabriel M. Marco Jurídico de las Empresas Públicas Paramunicipales. Conferencia organizada por el CEPES del P.R.I en Metepec, Estado de México, marzo 1981.

e) Trascendencia de las Empresas Públicas Paramunicipales.-

Este tipo de empresas públicas paramunicipales son importantes, en el aspecto de política económica ya que, se cuenta con la participación del -- Gobierno del Estado, tanto federal como local, la participación de personas físicas y morales de los sectores público y social.

El Gobierno del Estado tiene facultad de revisar en lo concerniente al -- apoyo del desarrollo municipal con el objeto de secundar a las empresas -- públicas paramunicipales.

Dichas empresas vienen a ser un control en el cuál el Gobierno del Estado tendrá marco de acción en las diferentes localidades de los Municipios, -- contribuyendo para ello un cambio tecnológico y de progreso económico.

Se ha dicho anteriormente que las empresas públicas paramunicipales se -- logran con el apoyo de los Fondos de Fomento Económico Regionales, esta-- bleciendo proyectos productivos, ampliación de empresas en operación, --- creando este tipo de empresas paramunicipales en diferentes municipios de la Entidad Federativa.

Se ha creado un mayor número de empresas públicas paramunicipales, finan-- ciadas éstas por los fondos de fomento, siendo algunas de éstas:

Arrendadora de Maquinaria y Equipo de Almoloya de Juárez; Empresa Paramunicipal Ovina Oztolotepec; Productora Avícola Chimalhuacán; Empresa Paramunicipal Productora de Guajolote; Plantas, Flores y Frutas Valle de Bravo; Cines Plaza Toluca; Cortadora y Empacadora de Carne; Prestadora de -- Servicios de Ixtapa de la Sal, etc,...

f) Importancia de una Empresa Pública Paramunicipal como apoyo a la Planeación del Municipio.-

Es fundamental decir la importancia que se le da a los Municipios para que participen en la formulación de Programas e identificación de proyectos de inversión.

Se pide a los Gobiernos Municipales que intervengan en forma directa en la orientación de programas y en la realización de proyectos productivos, y esto lo hace, como lo mencionamos anteriormente al asociarse el Gobierno Local con los Sectores Social y Privado, a esto lo denominaremos como la creación de empresas públicas paramunicipales.

Tenemos que en la formulación de los programas y proyectos de inversión municipal, el Gobierno Local acepta este tipo de Planeación como una forma de instrumento de cambio.

Consideramos que la Planeación Municipal debe de adoptar medidas tanto administrativas como políticas específicas que se lleguen a realizar a nivel de municipios.

Tanto los programas, proyectos y planes municipales, cuentan con la participación del sector social, más los representantes del municipio y de empresas públicas paramunicipales, todas éstas coordinándose conjuntamente con el Gobierno Local.

Contamos también con las Empresas Públicas Paramunicipales se vean obligadas a formular y desarrollar sus propios programas, hacer un presupuesto anual que motiven a la vez a los sectores social y privado para que amplíen sus inversiones tanto en las actividades agropecuarias como turísticas, forestales, industriales, etc., que signifiquen la formación de nuevas fuentes de trabajo en las zonas de bajos recursos, como también creando nuevas empresas en lugares estratégicos.



Para finalizar con este tema podemos afirmar que al plantearse con precisión, según las características que presenten cada municipio en cuanto a su aspecto demográfico, geográfico, político, económico, social y cultural, se crearán nuevas empresas públicas paramunicipales, para beneficio de la propia comunidad.

g) Control y Administración que presenta una Empresa Pública Paramunicipal.-

El éxito que tengan las empresas públicas paramunicipales dependerá del sistema de control que presenten, así también como de la administración de las mismas, puesto que un elemento esencial e importante para la asociación con otros sectores sociales, es el de la confianza y seguridad que se preste con respecto al funcionamiento de estas empresas.

El Gobierno debe controlar y adoptar medidas que garanticen el buen funcionamiento de las empresas públicas paramunicipales, a través de políticas bien definidas y congruentes con la realidad nacional y de la entidad federativa.

Así tenemos que existen dos variables en cuanto a su control y a su administración, siendo de la siguiente manera:

1.- El Control y Administración que realiza el propio Gobierno para con las empresas.

2.- Control y Administración que se lleva a cabo dentro de las empresas públicas paramunicipales.

1.- Al tener un buen sistema de control, habrá éxito en las empresas públicas paramunicipales, estas empresas estarán aportando protección al empleo, mejorarán niveles de productividad municipal, tendrán además, un sistema de control financiero.

Contarán con un manejo de caja de cuenta corriente ( cheques ), a través de los Bancos, los gastos y pagos deberán hacerse en cheques y todo el dinero que se reciba, deberá de ser depositado en el mismo Banco donde tenga su cuenta, esto eliminará que se maneje el dinero en efectivo, evitando así el mal manejo o en su defecto, la malversación en los usos de los fondos.

Además se hace obligatorio el tener un balance, por lo menos una vez al mes y llevando una contabilidad, que deberá estar al día.

Así podrá controlar y medir los resultados que presenten estas empresas públicas paramunicipales. El buen funcionamiento de dichas empresas, depende del cien por ciento de su administración y dirección, se recomienda de que conviene a estas empresas de que sus trabajadores participen en la toma de decisiones, esto es, porque es un incentivo más para los mismos trabajadores y a la vez fortalece y enriquece el proceso de planeación democrática que viene dándose a todos los niveles del Gobierno Central.

2.- Dentro de la administración de las empresas públicas paramunicipales se cuenta con un gerente administrativo, encargándose éste directamente de la administración y manejándola en forma autónoma, pero eso sí, apegándose a las políticas que dicte el propio Gobierno del Estado.

Se cuenta también que por parte de los Fondos de Fomento Económico Regionales ( F.O.M.E.C. ), mandan a un supervisor a estas empresas--

para que supervise cada empresa que se ubique dentro de las ocho regiones establecidas por la Entidad Federativa. Jerárquicamente encontramos que arriba del gerente, hay siempre un Consejo de Administración, que en este caso, está representado por el Gobierno del Estado, quién es el que dicta las políticas generales, para el buen funcionamiento de las empresas públicas paramunicipales.

Respecto al punto de las utilidades, tenemos que, se repartirán en función al porcentaje social que haya aportado cada socio, como se ha dicho anteriormente, tanto el Gobierno del Estado como el Municipio son los que tendrán, en este caso, el mayor número de utilidades.

En el caso de los Fondos de Fomento Económico Regionales, en lo que respecta a sus utilidades, veremos que las vuelve a reinvertir para seguir creando nuevas empresas públicas paramunicipales.

El papel que juega este fideicomiso con diferencia de las ya establecidas, es que asume dos funciones: uno como organismo financiador y el otro como socio de las mismas empresas.

#### b) Líneamientos que se deberán seguir para la creación de una Empresa Pública Paramunicipal.-

Señalarémos a continuación como se procede en la tramitación de un proyecto para la creación de una empresa pública paramunicipal, es de primordial importancia mencionar, quiénes intervienen y cuál es el procedimiento a seguir:

-La solicitud debe ser promovida por alguna de las siguientes personas: Municipios, Fondo de Fomento Económico Regional, Sector social y privado.

- La solicitud se debe de entregar al Departamento de Coordinación de Programas y Proyectos del Fondo de Fomento Económico Regional.

- Dicho Departamento estudia y elabora un proyecto de preinversión, cabe la posibilidad de que el proyecto sea presentado por alguna de las partes antes mencionadas.

- Si el proyecto de la empresa a crear es favorable, se pasa éste al Comité Técnico del Fondo de Fomento Económico Regional, que está integrado de la manera siguiente:

**PRESIDENTE.- SECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.**

**VOCALES.- REPRESENTANTES DE LAS SIGUIENTES SECRETARIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO: PLANEACION, FINANZAS, DE DESARROLLO AGROPECUARIO, DEL TRABAJO, DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS, DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, QUE SEGUN SE CONSIGNEN.**

**SECRETARIO.- DELEGADO FIDUCIARIO**

Quien decide si se realiza o no el proyecto, es el Comité Técnico. Toda vez aprobado el proyecto, se pone en marcha.

Puesto en marcha el proyecto, se hace el financiamiento a través del -- Banco Obrero, S.A., siendo éste el fiduciario, el Gobierno del Estado -- de México, representado en este caso, por el Fondo de Fomento Económico Regional, estará en calidad de fideicomitente y por último las Empresas y otras personas físicas y morales como fideicomisarios.

## CAPITULO IV

El Fideicomiso y los Fondos de Fomento Económico Regionales.-

Es importante analizar lo que es el fideicomiso en general y el público en particular para a partir de ello, abordar el tema de los Fondos de Fomento Económico Regionales, como uno de los instrumentos más modernos creados por el Gobierno del Estado de México para apoyar actividades prioritarias de la economía local.

El fideicomiso es en la actualidad una figura jurídica de gran importancia, utilizada como instrumento, mismo que ha demostrado su flexibilidad dentro de la política general del país, canalizando importantes recursos financieros para cumplir objetivos socio económicos y además cubrir necesidades prioritarias del desarrollo nacional.

a) Concepto

Considerando lo antes mencionado, iniciaremos este capítulo describiendo el concepto del fideicomiso en general, de tal manera, coincidimos con el maestro Serra Rojas al definir al fideicomiso doctrinariamente en la forma siguiente: " Es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado ". (26)

(26) Serra Rojas, Op.Cit. p. 690

Para el autor Rodolfo Batiza, el fideicomiso es: " Un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que se disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario ". (27)

El maestro Mantilla Molina, define al fideicomiso de la manera siguiente: " Es un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente, entrega a otra, el fiduciario, ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio fiduciario cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas, tendrán éstas el carácter de fideicomisarios". (28)

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece: " En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria ".

De los conceptos señalados, se desprende que para que se dé un fideicomiso, es necesario que existan tres personas jurídicas, que son: el fiduciario, el fideicomitente y el fideicomisario, la realización de un bien lícito y determinado y como beneficiario un tercero.

(27) Batiza Rodolfo. El Fideicomiso, 4a ed. México 1980, Ed. Porrúa p. 122

(28) Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil, 17ªed, México 1977, Ed. Porrúa, P. 60

b) Elementos Reales.-

Bienes y Derechos que pueden ser objeto del fideicomiso:

El artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece sobre el particular: " Pueden ser objeto del fideicomiso -- toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la -- Ley, sean estrictamente personales de su titular ".

Ahora bien, al hablar de los derechos que también pueden ser afectos en fideicomiso, se alude de los derechos reales que pueden ser muebles e inmuebles; el Código Civil de 1928 enumera como derechos reales --- principales al derecho de propiedad, al usufructo, de uso, de habitación y de servidumbre, y la hipoteca y prenda como accesorios.

Los derechos personales pueden ser también afectos en fideicomiso, si empre y cuando no sean personalísimos del titular.

Por ello mencionamos que los elementos reales del fideicomiso serán:

1.- Fin o Intención.- con tres características

- a) Debe ser lícito
- b) Debe ser posible
- c) Debe ser determinado

2.- Bienes

Antes de mencionar la clasificación de bienes, daremos una definición del mismo y señalamos como bienes: Cosas materiales o inmateriales -- susceptibles de producir algún beneficio de carácter patrimonial.



Los bienes dentro del fideicomiso serán de la siguiente manera:

- Bienes fideicomitidos o patrimonio fiduciario
- Bienes que deben ser ciertos y determinados con certeza y precisión
- Pueden ser muebles o inmuebles
- Deben de encontrarse dentro del comercio, es decir, que puedan ser enajenables
- Deben ser bienes presentes o futuros

Al hablarse de los derechos, tanto reales como personales, llegamos a la conclusión de que tanto bienes como derechos pueden afectarse en fideicomiso, los cuales entran a formar parte de un patrimonio, denominado patrimonio fiduciario.

Definición de Patrimonio Fiduciario que da el Dr. Acosta Romero: " El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierta en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo el titular del patrimonio fiduciario lo será siempre la Institución de Crédito que desempeñe el cargo de fiduciario, el fideicomitente y en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, o en su caso, a los rendimientos que quedaren una vez cumplido el fin por el cual se constituyó, o los derechos en el acto constitutivo ". (29)

Asimismo el Dr. Acosta Romero da una lista de bienes que pueden constituir el patrimonio fiduciario en los fideicomisos del gobierno y que vienen a ser los siguientes:

(29) Acosta Romero, Op. Cit. p. 337

- " 1.- Bienes de dominio público, previa desincorporación;
- 2.- Bienes de dominio privado;
- 3.- Bienes muebles e inmuebles;
- 4.- Dinero en efectivo;
- 5.- Subsidios;
- 6.- Derechos " (30)

Por lo tanto podemos decir, que tanto bienes como derechos que se afecten en fideicomiso, se deberá transmitir a una Institución Fiduciaria - puesto que como ya se sabe están sujetos a cumplir con un fin lícito y determinado.

#### c) Elementos Personales.-

Al hablar de los elementos personales del fideicomiso, nos remitiremos a las disposiciones jurídicas que lo definen en dichos ordenamientos, - examinaremos en forma general las definiciones que algunos autores nos dan.

Las tres figuras clásicas que intervienen en el fideicomiso son: el fideicomitente, el fiduciario y los fideicomisarios.

#### Fideicomitente:

El Lic. Batiza lo define como: " La persona que crea un fideicomiso por una manifestación expresa de voluntad ". (31)

(30) Acosta Ramero. Op. Cit. P. 458

(31) Batiza Rodolfo, Op. Cit. p. 163

Para el Lic. Rafael De Pina es: " Persona física y moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes y derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha realización a una Institución Fiduciaria ". ((32)

Para el Dr. Acosta Romero es: " La persona titular de los bienes o derechos que transmiten a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde luego, debe tener capacidad jurídica para disponer - de los bienes ". (33)

Raúl Rodríguez lo define: " Es la persona que, mediante la expresa manifestación de su voluntad, da nacimiento al fideicomiso ". (34)

En Conclusión diremos que el fideicomitente, mediante una declaración - unilateral de voluntad, entrega bienes y derechos a una Institución Fiduciaria, para que ésta lleve a cabo la realización de un fin lícito y determinado.

Fiduciario.-

Para el Lic. Raúl Cervantes Ahumada es: " La persona a quien se encamien da la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitados, debe -

(32) Pina Rafael De. Diccionario de Derecho, 7a ed, México 1976, Ed. Porrúa, p. 220

(33) Acosta Romero, Op. Cit. p. 252

(34) Rodríguez Ruiz, Raúl. El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria, 4a ed, México 1977, Ed. Contables y Administrativos, S.A., p. 44

ser un Banco debidamente autorizado como fiduciario ". (35)

El Lic. Andrés Serra Rojas, nos dice: " El fiduciario o Institución, que es una Sociedad Nacional de Crédito, debidamente autorizada ". (36)

También el maestro Acosta Romero la define como: " Institución de Crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - para actuar como tal ". (37)

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito — ordena: " Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito ".

En relación con lo anterior, las instituciones nacionales de crédito, -- son las únicas que pueden actuar como fiduciarias, ya que la Legislación aplicable establece que sólo organismos autorizados pueden ejercer estas funciones.

(35) Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, 11ªed. México 1979, Ed. Porrúa, p. 292

(36) Serra Rojas, Op. Cit. p. 719

(37) Acosta Romero, Op. Cit. p. 253

Fideicomisario.-

Define el Dr. Cervantes Ahumada al fideicomisario como: " La persona que tiene derechos a recibir los beneficios del fideicomiso ". (38)

José M. Villagordoa Lozano señala: " El fideicomisario es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso ". (39)

El Dr. Miguel Acosta Romero dice: " Fideicomisario, es la persona que recibe el beneficio ( no siempre existe ), del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad ". (40)

Y por último el Lic. Rafael De Pina establece: " La persona física o moral que recibe el beneficiario deriva de un fideicomiso ". (41)

Podemos concluir con estos conceptos, señalando que el fideicomisario puede ser el fideicomitente en el mismo contrato, pero nunca podrá ser o tener el carácter de fiduciario.

(38) Cervantes Ahumada, Op. Cit. p. 294

(39) Villagordoa Lozano, José M. Doctrina General del Fideicomiso, 2a ed México 1976, Asociación de Banqueros de México, p. 179

(40) Acosta Romero, Op. Cit. p. 252

(41) Pina Rafael, De Op. Cit. p. 219

d) Fines.-

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece: " Que el fideicomiso debe constituirse para la realización de un fin lícito y determinado ".

El artículo 1830 del Código Civil, aplicado en forma semejante e interpretada a contrario sensu, asienta que es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes del Orden público o a las buenas costumbres.

De acuerdo con el maestro Acosta Romero: " Los fines siempre serán de interés público, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejor rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y tender mayor eficiencia y eficacia ". (42)

Tenemos que para Rodríguez Ruíz el motivo o fin es: " La meta el resultado de un fideicomiso en cuyo acto constitutivo el fideicomitente expresa lo que el fiduciario debe hacer para alcanzar ese fin que tiene que ser lícito, es decir, no contrario a la Ley ni a las buenas - costumbres, debiendo ser, además determinado ". (43)

(42) Acosta Romero, Op. Cit. p. 277

(43) Rodríguez Ruíz, Op. Cit. p. 44

e) Extinción del Fideicomiso.-

El artículo 357 de la L.G.T.O.C., señala diversos casos por los que el fideicomiso se extingue:

- 1.- Por la realización del fin para el cual fué constituido;
- 2.- Por hacerse éste imposible;
- 3.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva - de que dependa o no haber verificado dentro del término señalado - al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución.
- 4.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que se haya quedado sujeto;
- 5.- Por convenio expreso entre fideicomitente y el fiduciario;
- 6.- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso y,
- 7.- En el caso del párrafo final del artículo 350

El párrafo del artículo 350 establece: " El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que se hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no -- acepte, o por renuncia cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otro para que lo substituya. Si no fuere posible esta substitución, cesará el fideicomiso ".

Las causas de extinción que hace mención el artículo 357 de la L.G.T.O.C., están basadas la mayor parte de ellas en el " Proyecto Alfaro ", a través de las leyes de 1926, la mayoría de las mismas por su natura

leza causan la terminación del fideicomiso; ejemplo de ellos es la destrucción de la cosa, la renuncia del fideicomisario y por último la resolución del fideicomitente sobre la cosa.

Para finalizar podemos indicar que la terminación de esta figura jurídica trae como consecuencia la liquidación del patrimonio fiduciario, y como resultado la actuación o funciones del fiduciario terminan.

## 2. Fideicomiso Público.-

A través del fideicomiso público se ha permitido instrumentar programas de desarrollo económico del Gobierno Federal logrando apoyar a diferentes sectores del país para obtener un mayor auge de los mismos.

El Dr. Acosta Romero define al fideicomiso público como: " Un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público ( previo decreto de desincorporación ), o del dominio privado de la Federación, o afecta a Fondos Públicos, en una Institución Fiduciaria ( por lo general, Sociedades Nacionales de Crédito ), para realizar un fin lícito, de interés público ". (44)

Posteriormente agrega " . Esta definición será aplicable a los Fideicomisos Públicos Federales, pero ello no excluye la existencia de Fideicomisos Públicos Locales establecidos por las Entidades Federativas, o

(44) Acosta Romero, Op. Cit. p. 257



incluso por los contratados por los Municipios, ya que no habiendo -- prohibición para ello, creemos que el concepto, también es aplicable -- a estos dos tipos de Entidades que de hecho, ya han celebrado este -- tipo de contratos, los cuales pueden calificarse de Fideicomisos Pú-- blicos Locales y Municipales ". (45)

Es de observar que tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de -- las Entidades Federativas y los Ayuntamientos de los Municipios pue-- den constituir, y de hecho lo hacen, Fideicomisos Públicos con fines de interés social.

De lo anterior se desprende que el fideicomiso público puede ser a -- nivel federal, estatal o municipal, además viene a ser una variante-- del fideicomiso en general.

El maestro Acosta Romero señala que el fideicomitente en el Fideicomi-- so Público puede ser: "

- El Gobierno Federal
- Los Gobiernos de las Entidades Federativas
- Los Ayuntamientos en los Municipios " (46)

Este capítulo destaca su importancia al tratar el tema tan interesan-- te como es el de los Fondos de Fomento Económico Regionales, ya que - el Gobierno del Estado de México ha creado una serie de fondos finan-- cieras a través de la figura jurídica del fideicomiso, teniendo como-

(45) *Ibidem*

(46) Acosta Romero, Op. Cit. p. 267

objetivos fundamentales apoyar a determinadas actividades prioritarias de la economía local.

La creación de los Fondos de Fomento a diferentes sectores, sirve para instrumentar políticas selectivas en el financiamiento de diversas actividades prioritarias, logrando con ello atender a través de la banca nacionalizada, programas integrales en apoyo de diferentes sectores.

## E.- Fondos de Fomento Económico Regionales.-

### a) Antecedentes y Concepto.-

En la administración del señor Lic. Alfredo Del Mazo González, manifiesta su preocupación por encontrar y aplicar los mecanismos adecuados para fortalecer la economía del Estado de México.

Por ello, en su Plan de Gobierno 1981-1987 crea una nueva estrategia que es el funcionamiento de los Fondos de Fomento Económico Regionales ( F.O.M.E.C. ), para promover las actividades productivas.

El Gobierno del Estado proporciona apoyo técnico y financiero a las actividades productivas que requieren estímulo para el logro de un desarrollo armónico en la economía estatal.

La canalización de recursos, distribuidos en todas las regiones de la entidad, favorecen la desconcentración de las actividades productivas e impulsa la descentralización.

En el Plan de Gobierno se ha manifestado la voluntad de fortalecer política, administrativa y financieramente a los Municipios de la Entidad.

En el Estado de México la actividad industrial destaca, tanto por su producción como por la población ocupada. El Gobierno Estatal ha desarrollado actividades económicas, en particular el comercio, la agroindustria y el turismo.

La disponibilidad de suelos agrícolas aprovechables para todo tipo de cultivos, su riqueza forestal, su variedad de clima y sus belle-

zas naturales, permiten el logro del desarrollo del Estado.

La aguda concentración demográfica e industrial en la zona conurbada provoca graves consecuencias, tales como: la marginación de amplios grupos de población urbana, desocupación, inseguridad, especulación de la tierra, ocupación irregular fraccionaria del suelo, etc.

Se ha creado un conjunto de estrategias de carácter económico, a través del impulso de la industria, de la actividad agropecuaria, el comercio, el turismo, que son instrumentos esenciales para una mejor distribución de la población, así como un adecuado mejoramiento del nivel de vida de las mayorías.

La creación de los Fondos de Fomento Económico Regionales y fideicomisos sectoriales, como instrumentos de apoyo técnico y financiero para la producción y comercialización, es una medida adecuada que permite una creciente intervención gubernamental en los procesos económicos.

Con la creación de dichos fondos de fomento, se mejorará la crónica insuficiencia económica y financiera que padecen un gran número de Municipios.

Los Fondos de Fomento al orientar recursos disponibles a cada región cuadyvarán a abatir los desequilibrios existentes, además respaldarán a la integración de los productores, desde el punto de vista de recursos humanos como de la asesoría técnica, dispondrán de un instrumento financiero que apoye el uso de tecnología local, de mano de obra intensiva.

En base de lo anterior, podemos señalar, el concepto, los objetivos y políticas, el patrimonio, la estructura jurídica y administrativa de los Fondos de Fomento Económico Regionales, así como la integración de su Comité Técnico, las facultades que presentan los mismos. Todo ello, es por la participación fundamental que tendrán dichos fondos de fomento con la creación de nuevas Empresas Públicas Paramunicipales, con la finalidad de beneficiar a la comunidad de la -- Entidad.

Los Fondos de Fomento Económico Regionales son: Una figura jurídica por la cuál el Gobierno del Estado de México, destina un presupuesto, para ejecutar diversos proyectos, medianos y pequeños; dar asesoría y financiamiento para la creación de nuevas empresas, tal es el caso de las Empresas públicas Paramunicipales, para beneficio - directo de la comunidad.

#### b) Estructura Jurídica y Administrativa.-

Por su importancia y por ser esta figura, materia del presente estudio analizaremos El Fondo de Fomento Económico Regional, del Gobierno del Estado de México.

Con fecha 30 de Enero de 1982, el Gobierno del Estado de México, constituyó ocho fondos de Fomento Económico Regionales, utilizando como - instrumento al fideicomiso, con el objeto de fortalecer la capacidad - rectora de los H. Ayuntamientos, incrementar el ingreso de la comunidad a través de la creación de Empresas Públicas Paramunicipales.

Cada Fideicomiso está integrado por las siguientes partes:

- FIDEICOMITENTE.- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO
- FIDUCIARIO.- BANCO OBRERO, S.A.
- FIDEICOMISARIO.- EMPRESAS, AYUNTAMIENTOS, PERSONAS FISICAS Y MORALES, QUE RECIBAN APOYO DEL FIDEICOMISO

La creación de estos Fondos de Fomento Económico Regionales, tiene como finalidad, canalizar recursos necesarios para mejorar y superar la insuficiencia económica y financiera, que un gran número de Municipios de la Entidad vienen sufriendo.

#### c) Lineamientos de los Fondos.-

Lineamientos que se deberán seguir para lograr que los objetivos que se persiguen dentro de los Fondos de Fomento Económico Regionales, se lleguen a realizar y son:

- 1.- Otorgar prioridad a las actividades del sector primario y agroindustriales, en aquellas zonas donde es fundamental retener a la población, mediante formas sociales, colectivas y mixtas de participación en los procesos productivos.
- 2.- Dar prioridad a la constitución de Empresas Públicas Paramunicipales que presenten gran capacidad de proyección, es decir, que motiven la creación de otras empresas que las abastezcan de insumos o que lleguen a demandar sus productos, generándose de esta manera un desarrollo en cadena.

3.- Constituir Empresas Públicas Paramunicipales que estén en posibilidades de satisfacer competitivamente la demanda de los sectores públicos, Federal, Estatal y Municipal.

4.- Crear empresas, con participación de los sectores social y privado para la distribución y consumo de bienes básicos, destinadas a mantener en niveles razonables los costos y precios de las materias primas y de los productos finales.

5.- Impulsar la economía mixta, promoviendo la creación de empresas públicas paramunicipales de inversión conjunta entre sectores público y privado, mismas que tengan capacidad para abastecer mercados internos y externos.

6.- Promover en zonas que cuenten con características naturales ventajosas, para ser aprovechadas para la exportación y aquellas que utilicen las habilidades artesanales existentes en diversos Municipios.

#### d) Objetivos de los Fondos.-

Los objetivos que se persiguen dentro de los Fondos de Fomento Económico Regionales, son los siguientes:

1.- Fomentar la economía mixta a través de las empresas Estatales, Municipales o privadas, donde sus objetivos lleguen a ser comunes.

2.- Reforzar su capacidad financiera y de inversión, empleando sus propios recursos humanos, tecnológicos y materiales.

3.- Permitir la participación de trabajadores, campesinos, comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios, etc., en proyectos de inversión tanto medianos como pequeños y con la participación de los Ayuntamientos.

4.- Dar incentivos para que en la producción de bienes y servicios ya no se tengan que importar, sino que nosotros mismos, tengamos que exportar para así ahorrar y generar divisas.

5.- Apoyar y mejorar en materia de producción, distribución y consumo, - de los factores productivos y de recursos naturales de cada región.

Con base en lo anterior, cabe mencionar, que los Fondos de Fomento Económico Regionales, financian así, las Empresas Públicas Paramunicipales -- del Gobierno del Estado de México.

e) Patrimonio.-

Todo Fondo de Fomento Económico Regional ( F.O.M.E.C. ), debe contar con el siguiente patrimonio:

1.- \$ 100'000,000.00 ( CIEN MILLONES DE PESOS ), de capital para operar y empezar a funcionar, otorgados por el Gobierno del Estado de México.

2.- Bienes muebles e inmuebles que el Fiduciario ( BANCO OBRERO, S.A. ) obtenga de los recursos del patrimonio del Fideicomiso.

3.- Créditos o Financiamientos que las Entidades financieras realicen -- con el Fideicomiso.

4.- Rendimientos e intereses que se generen de las inversiones o en su caso, reinversiones del capital fideicomitado.

5.- Bienes y Derechos tanto de personas físicas y morales que aporten al patrimonio del Fideicomiso.

5.- Aportaciones que en un futuro pueda otorgar el fideicomitente, ya sea en efectivo o en especie al observar que se cumplen con los fines -- que se persiguen dentro del Fideicomiso.



f) Comité Técnico.-

" Comité Técnico del Fideicomiso, es una de las figuras típicas del fideicomiso mexicano que se ha ido perfilando a través de la práctica, en los 48 años que tiene de existencia esta institución, en nuestro país, es el comité Técnico de los fideicomisos. Nuestra Ley Bancaria establece que en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, que requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo hubiere, podrán los fideicomitentes prever, la formación de un Comité Técnico o de distribución de fondos dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la Institución Fiduciaria, obre ajustando a los dictámenes o acuerdos de ese Comité, estará libre de toda responsabilidad. ( art. 45, fracc. IV, - Últ. par-). (47).

El Comité Técnico queda integrado de la manera siguiente:

PRESIDENTE: SECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

VICEPRESIDENTE: DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO REGIONAL

VOCAL: REPRESENTANTE DE LA SECRETARIAS DE: PLANEACION, FINANZAS, DE DESARROLLO AGROPECUARIO, DEL TRABAJO, DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS, PRESIDENTES MUNICIPALES.

SECRETARIO: DELEGADO FIDUCIARIO.

El Fideicomiso contará con un Director designado por el Fideicomitente, que a su vez dependerá administrativamente y jerárquicamente de la Dirección General de Desarrollo Regional del Gobierno del Estado de México.

g) Facultades del Comité Técnico.-

Los acuerdos deberán cumplirse en sus términos, con apego a lo dispuesto por lo establecido en la cláusula, que establece: Las operaciones -- del fideicomiso se ajustarán a las reglas que para el efecto dicte el -- fideicomitente, siempre y cuando estén dentro de los objetivos señalados en este instrumento, tendrán además, las facultades siguientes:

- Autorizar las operaciones que le sean presentadas por la Dirección -- del fideicomiso, con base en las reglas de operación establecidas.
- Formular su propio Reglamento Interno.
- Proponer al fideicomitente reglas y bases para la realización de las actividades encaminadas a la consecución de las finalidades de este contrato.
- Examinar y aprobar la elaboración de estudios y proyectos que le sean presentados por el Director y ordenar su realización.
- Aprobar los financiamientos que se requieran, de conformidad con las reglas de operación.
- Aprobar e indicar al fiduciario que garantías deberá otorgar para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los financiamientos obtenidos .
- Aprobar el plan de labores anual y vigilar su ejecución.
- Aprobar en su caso, el presupuesto de los gastos de operación que requiera el manejo del fideicomiso representado por el Director.

- Reformar o adicionar el presente contrato de fideicomiso, con la aprobación del fideicomitente, siempre y cuando las facultades y obligaciones del fiduciario no sean alteradas sin su consentimiento.
- Cuidar el buen manejo e inversión del patrimonio del fideicomiso.
- Designar al personal de la oficina del director a propuesta de éste.
- Girar instrucciones necesarias a la fiduciaria, por conducto del director, en todo lo relacionado al manejo de los bienes que integran el patrimonio fideicomitado y la celebración de los actos enumerados en la cláusula del patrimonio.
- Vigilar la aplicación de las reglas de operación, de conformidad con los fines de este fideicomiso.
- Tomar los acuerdos que procedan para la constitución de los fines del fideicomiso, comunicándolos a quien corresponda, por conducto del director para su ejecución.
- Aprobar las cuentas que en forma semestral deberá rendir el fiduciario al propio Comité.
- A propuesta del fideicomitente, designar a personas físicas o morales que audite las cuentas del Director.

#### h) Facultades del Director.-

El director del Fideicomiso tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- Obtener los elementos de juicio para que el Comité Técnico pueda tomar resoluciones y fundamentar acuerdos.
- Coordinar y vigilar la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, -- comunicandolos a quién corresponda para su cumplimiento.
- Proponer al Comité Técnico, el presupuesto anual de gastos de la oficina del personal indispensable para la consecución de los fines del fideicomiso.
- Atender e intervenir en los programas de carácter legal y administrativo.
- Revisar y aprobar todos los comprobantes de pago, autorizandolos con su firma.

#### i) Facultades de la Institución Fiduciaria.-

Para lograr la finalidad de la función básica de los objetivos antes mencionados, la Institución Fiduciaria deberá:

- Custodiar, invertir y reinvertir el patrimonio fideicomitido en los términos de este contrato y conforme a las instrucciones que reciba del Comité Técnico.
- Otorgar por instrucciones del Comité Técnico, su apoyo financiero a los Municipios para la creación de Empresas y establecimientos de proyectos - productivos apoyados por él mismo.
- Otorgar por instrucciones del Comité Técnico, créditos o su aval, a las empresas que haya promovido respaldado por el patrimonio fideicomitido, - hasta por un equivalente igual a su participación en el capital de dichas empresas.

- Contratar, por instrucciones del Comité Técnico los créditos y seguros necesarios, para el logro de los fines anteriormente señalados.
- Realizar en general, todos los actos necesarios para el logro de los objetivos previstos en este Fideicomiso.

j) Beneficios.-

Con la creación de los Fondos de Fomento Económico Regionales, se ha logrado que las Empresas Públicas Paramunicipales consigan: crear fuentes de trabajo, apoyar la descentralización económica para perseguir los objetivos por sectores, previstos en los diferentes Planes de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, el financiamiento de las explotaciones agropecuarias, el aumento de la producción de alimentos para satisfacer necesidades del consumo nacional, incrementar y mejorar la agricultura y ganadería, la adquisición de ganado de cría, financiar estudios para aumentar y mejorar la preparación de proyectos específicos o estudios generales a fin de solicitar financiamiento a organismos nacionales e internacionales, llevar a las poblaciones bienes y servicios a precios justos, aprovechar de las regiones recursos disponibles, tales como, materias primas y materiales, incrementar los recursos económicos de los Ayuntamientos, de los comuneros, de los pequeños propietarios y ejidatarios, etc..

El fideicomiso únicamente apoya financieramente a las empresas, cuya actividad sea en materia: pesquera, silvícola, turística, agropecuaria, industrial, comercial y de servicios.

En conclusión diremos que los Fondos de Fomento Económico Regionales, han influido de manera notable en las Empresas Públicas Paramunicipales, ya que dichos fondos analizan, revizan y determinan diversos proyectos de inversión para la creación de estas empresas públicas productivas, dan asistencia técnica en su administración y operación, aportan recursos para la integración del Capital Social de las empresas, con un mínimo del 25 % de capital y hasta por \$ 50'000,000.00 ( CINCUENTA MILLONES DE PESOS ), definen el marco jurídico que más les conviene, para que lleven a cabo sus actividades y por último otorgan créditos ya sea en forma directa o intervinendo para la obtención del capital de apoyo adicional con otras Instituciones.

## CONCLUSIONES

- 1.- Nosotros consideramos que el Municipio al contar con personalidad -- jurídica propia, es susceptible de Derechos y Obligaciones, por lo que -- puede celebrar Contratos con Sociedades Mercantiles, en este caso, la -- creación de Empresas Públicas Paramunicipales, y lo hace a través del -- Ayuntamiento, quién como ya se dijo anteriormente, lo representa el pre-- sidente municipal, siendo éste el que ejecuta los acuerdos.
- 2.- Por lo expuesto en nuestro capítulo III, queda de manifiesto que el -- Municipio participa como Socio en las empresas, cuando éstas se crean o -- bién, cuando llega a adquirir acciones de una que ya está en operación, -- siendo su participación mayoritariamente o minoritariamente.
- 3.- Nos encontramos que los Municipios además de prestar servicios públi -- cos podrán también realizar actividades administrativas, políticas y so -- cioculturales.
- 4.- Sin duda, al observar que el Estado es quién ejerce un control sobre -- las empresas públicas, estas mismas tendrán que sujetarse a normas de -- Derecho Público y de Derecho Privado.
- 5.- Pensamos que es benéfico para nuestro país, que las empresas públicas -- tengan un gran campo de acción para operar con varios tipos de organis -- mos de la Administración Pública.
- 6.- En términos generales consideramos que el Municipio al crear Empre -- sas Públicas Paramunicipales buscará: crear empleos, intervenir en todas -- aquellas actividades económicas de su territorio, llegar a producir bie -- nes y servicios, etc., todo esto para apartar su independencia económica -- del Poder Ejecutivo, tanto Federal como Estatal.

7.- Consideramos que las empresas públicas paramunicipales deben establecerse con base a estudios previos, proyectos y planes que se adecúen a las necesidades prioritarias de los Municipios en donde se vayan a instalar.

8.- Las empresas públicas paramunicipales además de ser una nueva creación, viene a ser un instrumento de ayuda al fortalecimiento del Municipio, que de una forma u otra acabarán con la crisis económica por la cual atraviesan dichos Municipios.

9.- Consideramos y afirmamos que las empresas públicas paramunicipales deben estar estrictamente vinculadas al interés público y siguiendo las prioridades del sistema de planeación participativa e indicativa, como así lo establece el Plan de Gobierno.

10.- Desde el punto de vista jurídico, es necesario que se de un marco jurídico, para el nacimiento, operación, control, vigilancia y la existencia de las empresas públicas paramunicipales.

11.- El fideicomiso no podrá existir sin un fiduciario al constituirse - a través de la celebración del contrato respectivo, deberán aparecer como elementos personales: el fideicomitente y una institución fiduciaria.

12.- Al crearse los Fondos de Fomento Económico Regionales, en este caso por el Gobierno del Estado de México, además de ser un instrumento de apoyo técnico y financiero para la producción, viene además a ser una medida favorable, donde se va a permitir la intervención Gubernamental en los procesos económicos.



13.- Los fondos de fomento económico regionales, con el respaldo de su patrimonio y por acuerdo del Comité Técnico, podrán éstas avalar financieramente ante Instituciones Fiduciarias en beneficio de los sujetos de crédito.

14.- La Reforma Constitucional del artículo 115 fortalece al Municipio y al implantarse mediante las leyes que dicten los Estados, se fortalecerá la facultad de autogestión de las comunidades locales.

15.- La descentralización no solo tiene efectos económicos positivos, sino además, fortalece al mismo tiempo el Federalismo y el Municipio y con ello a la Democracia.

16.- La Reforma Municipal será considerada, al ver los resultados como un gran avance en el proceso de la democratización mexicana.

17.- Las comunidades municipales, al participar de manera efectiva en los sistemas de planeación, podrán prestar un servicio importante en cuanto a la vigilancia de los proyectos, ya que se trate de obra o de servicio.

18.- En las reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, se propone la asignación de fuentes de ingreso propios e intocables para los Municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que le son propios.

19.- Los Municipios deben abastecer los servicios públicos indispensables: agua potable, drenaje, servicio de limpieza, alumbrado público, seguridad pública. Y el Municipio debe tener la facultad de controlar o decidir la expansión urbana de los centros de población correspondientes.

## BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL  
Teoría General del Derecho Administrativo  
4a. Ed, México 1981, Ed. Porrúa
  
- 2.- BARRERA GRAF JORGE  
Tratado de Derecho Mercantil  
1a. Ed, México 1957, Ed. Porrúa
  
- 3.- BATIZA RODOLFO  
El Fideicomiso  
4a. Ed, México 1980, Ed. Porrúa
  
- 4.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO  
Derecho Constitucional  
1a. Ed, México 1973, Ed. Porrúa
  
- 5.- CALZADA PADRON FELICIANO  
Municipio Libre  
1a Ed, México 1983, Ed. UNAM
  
- 6.- CERVANTES AHUMADA RAUL  
Títulos y Operaciones de Crédito  
11ª Ed, México 1979, Ed. Porrúa

- 7.- COUTO RANGEL HUGO  
Derecho Económico  
2a Ed, México 1982, Ed. Porrúa
- 8.- FRAGA GABINO  
Derecho Administrativo  
22°Ed, México 1982, Ed. Porrúa
- 9.- MANTILLA MOLINA ROBERTO  
Derecho Mercantil  
17°Ed, México 1977, Ed. Porrúa
- 10.- OCHOA CAMPOS MOISES  
La Reforma Municipal  
3a. Ed, México 1979, Ed. Porrúa
- 11.- PINA RAFAEL DE  
Diccionario de Derecho  
7a. Ed, México 1976, Ed. Porrúa
- 12.- RODRIGUEZ RUIZ RAUL  
El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria  
4a. Ed, México 1977, Ed. Ediciones Contables y Administrativas, S.A.
- 13.- RUIZ MASSIEU. VALADEZ DIEGO  
Nuevo Derecho Constitucional  
1a. Ed, México 1983, Ed. Porrúa

- 14.- SERRA ROJAS ANDRES  
Derecho Administrativo  
6a. Ed, México 1974, Ed. Porrúa
- 15.- TENA RAMIREZ FELIPE  
Derecho Constitucional  
17ª Ed, México 1980, Ed. Porrúa
- 16.- VILLAGORDA LOZANO JOSE M.  
Doctrina General del Fideicomiso  
2a. Ed, México 1979, Ed. Porrúa

DOCUMENTOS

- 1.- Cámara de Diputados  
Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los artículos 16, 25, 26 y 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracción XIX - D, XIX E, XIX F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
México 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
- 2.- Cámara de Diputados  
Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
México 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

- 3.- Cámara de Diputados  
Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación.  
México 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
- 4.- Secretaría de Programación y Presupuesto  
Plan Nacional de Desarrollo ( 1983-1988 )  
1a. Ed, México 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Nación
- 5.- Secretaría de Programación y Presupuesto  
Sistema Nacional de Planeación Democrática  
1a. Ed, México 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Nación

REVISTAS

- 1.- SANCHEZ PUGA ALFREDO. RAMIREZ S. MA. ESTELA  
Ensayo sobre, "Empresas Paramunicipales",  
num. 9, Editada por la Facultad de Ciencias Políticas y  
Administración Pública de la U.A.E.M.,  
Toluca, México 1984.
- 2.- INOSTROZA FERNANDEZ LUIS  
Ensayo sobre, "Las Empresas Paramunicipales",  
num. 7, Editada por la Facultad de Ciencias Políticas y  
Administración Pública de la U.A.E.M.,  
Toluca, México 1985

- 3.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
El Gobierno  
México 1984, Editado por Talleres Gráficos de la  
Presidencia de la República.
- 4.- EZETA MOLL, GABRIEL M.  
Marco Jurídico de las Empresas Públicas Paramunicipales  
Conferencia organizada por el CEPES del P.R.I. en Motepec,  
Estado de México, marzo 1981.

#### LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- 3.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- 4.- Código Civil del Distrito Federal
- 5.- Ley de Planeación
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo
- 7.- Sistema Nacional de Planeación Democrática
- 8.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- 9.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- 10.- Bando Municipal de Toluca de Lerdo de México