

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ADALBERTO SALDAÑA HARLOW

1 9 6 6



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi Padre, por el ejemplo de
esfuerzo y superación que supo
darme, y las oportunidades que
cariñosamente me brindó, para
seguirlo.**

**A mi Madre, por su inagotable
cariño.**

112307

A Milada

A mi hermana, a mis hermanos.

A mi Escuela

**A mis Maestros, a mi Director
de Tesis.**

CAPITULO I

Introducción: Somera exposición de las formas administrativas a través de las cuales se desenvuelve el Estado, en sus funciones de Derecho Público.

1) Las Empresas de Economía Mixta frente al Estado.

a) Se originan en México para evitar los inconvenientes del régimen de concesión administrativa.

b) La imprecisa exposición de sus características en la doctrina nacional y su falta de unidad.

c) Algunas opiniones de autores extranjeros.

CAPITULO I

El Estado Mexicano se desenvuelve en una variada serie de formas de organización administrativa, cada vez más complejas, para llevar a efecto la realización de sus fines, mismos que determina, en su generalidad, la ideología política de su clase gobernante.

La serie que se menciona es clasificable en dos grandes ramas, siguiendo la exposición que hace el Dr. Serra Rojas, y que son: (1)

A) El Régimen de Centralización Administrativa, que se reduce a:

1) La centralización administrativa propiamente dicha, que consiste en la subordinación estricta de los órganos públicos a una autoridad central, en relación a la facultad de nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones, y

2) La centralización administrativa con desconcentración, en el caso en que sin desligarse de la organización centralizada, existe un desplazamiento de facultades del poder público a los propios órganos centralizados, que les confiere una limitada y precaria autonomía, en atención a la necesidad de procurarles un más dúctil funcionamiento evitando en lo posible, el entorpecimiento provocado por una burocratización en grado excesivo.

b) El Régimen de Descentralización Administrativa, clasificada en por región y por servicio, existe cuando se integra una persona de derecho público para que administre sus negocios con relativa independencia, por serle transferidos los poderes de decisión que le sustraen del poder disciplinario o de revocación del poder central, lo que provoca su desligamiento de la jerarquía administrativa strictu sensu, aunque no de la orientación gubernamental, ni de la tutela administrativa. Su creación obedece a la conveniencia de descargar al poder público de pesadas funciones, particularizándolas en forma que puedan manejarse bajo procedimientos técnicos eficaces e idóneos, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la administración pública centralizada.

(1) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas, Segunda Edición. Págs. 525 y 589.

Es de observarse como, partiendo de una organización en la que existe una casi-absoluta concentración de facultades en una autoridad central, se va buscando un desarrollo de formas que hagan posible un mejor y más fácil desempeño de las funciones propias de la Administración Pública, a través de la delegación de facultades, así como del desligamiento de los cauces burocráticos que no le permiten, a la mencionada Administración su ágil desenvolvimiento, indispensable para que pueda afrontar con éxito, las cada vez más crecientes exigencias de nuestra época, debidas en gran parte a las enormes proporciones en las que se lleva cabo la administración en los estados modernos.

I Las Empresas de Economía Mixta frente al Estado.

Frente a la organización administrativa centralizada y descentralizada, y bajo la influencia de las doctrinas francesa y española, se han venido creando en nuestro Derecho Administrativo Nacional nuevas formas jurídicas de asociación, caracterizadas por ser los medios que utiliza el Estado, para intervenir, de acuerdo con las doctrinas existentes, en aquellas actividades que se consideraban tradicionalmente como campo de la actividad exclusiva de los particulares, obligado, por tratarse de materias que protegen el interés colectivo, o por que así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses, y cuya posición en los límites de las esferas del Derecho Público y del Derecho Privado, aunada a su peculiar evolución en nuestro medio, ha sido causa de la imprecisa clasificación y delimitación de su naturaleza jurídica, con que las exponen los tratadistas de la materia, sin dejar de mencionar que la misma deficiencia se encuentra en la doctrina, legislación y jurisprudencia del derecho administrativo de los demás países que tratan este tipo de instituciones.

Así, adelantamos que no es tarea fácil el estudio de las nuevas formas en mención, y que no nos proponemos superar las discusiones al respecto, sino humildemente tratar de hallar un cierto orden de principios que arroje, en caso que lo logremos, alguna luz sobre el tema.

a).- Su origen en México.

Originalmente las Empresas de Participación Estatal o de Economía Mixta, términos con que se denominan en México a éstos organismos, se crearon para tratar de evitar los inconvenientes del régimen de concesión administrativa que utilizaba el Estado para otorgar a empresas particulares, la facultad en delegación, de prestar aquellos servicios públicos, que estimaba políticamente necesarios, pero que no podía prestar directamente.

El Dr. Gabino Fraga (2) señala al respecto que se han indicado varias ventajas al sistema de la concesión, principalmente las de que libra al Estado de las grandes inversiones que son requeridas para ciertos servicios, en el concepto de que, como normalmente esas concesiones se otorgan con cláusulas de reversión, al cabo del tiempo que duren aquellas, el Estado ha adquirido sin desembolso las instalaciones requeridas y puede ya explotar directamente el servicio.

Igualmente se ha considerado que la gestión financiera del servicio es más acertada en manos de un particular que en las de un funcionario público, puesto que aquel tiene comprometido su interés personal.

Pero que en cambio, se ha objetado al sistema, que la concesión constituye siempre un obstáculo para ir mejorando y variando las condiciones de prestación de servicio, de acuerdo con la variabilidad de las necesidades que tiende a satisfacer. Que, además, la explotación está expuesta a que el interés del público se subordine al interés personal del concesionario de aumentar sus utilidades, y finalmente, que la colectividad se ve privada de las utilidades, a veces cuantiosas, que van a enriquecer al concesionario.

Estas desventajas encontradas al sistema de concesión, sigue diciendo el Dr. Fraga han hecho pensar en otro, en el cual se combina la intervención del Estado y de los intereses privados. Consiste este sistema en otorgar la explotación del servicio público a una so-

(2) "Derecho Administrativo" Edición 1944. Gabino Fraga. Pág. 538.

ciudad en la que figuren como accionistas, no solo los particulares, sino también el Estado y aún los usuarios del servicio, de tal manera que tanto en la inversión del capital que el servicio requiere, como en la administración del mismo, intervenga el Estado aportando parte de los fondos públicos y figurando en los consejos de administración de las empresas.

"Así a los elementos puramente privados que constituyen los elementos del servicio concedido ordinario, vienen a agregarse en la empresa de economía mixta, elementos públicos en cuanto al personal y en cuanto a los bienes. No es, pues, ya la economía pública; es, según la denominación que ha sido adoptada, la economía mixta, economía que es a la vez pública y privada". (3)

En la empresa de economía mixta, concluye el maestro Fraga, el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas, pero la presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público y evita, además, que el interés de éste sea pospuesto a una finalidad de lucro, logrando, finalmente, que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado.

De esta manera, pues, se piensa que podrán aprovecharse todas las ventajas de la concesión y se suprimirán sus inconvenientes.

En la legislación mexicana, existe, desde hace muchos años, aceptado el sistema de las empresas de economía mixta.

b).- La imprecisa exposición de las características de la empresa de economía mixta en la doctrina nacional y su falta de unidad.

Desde el punto de vista del derecho mercantil, cuando el Estado es parte en la constitución de una sociedad mercantil, se tiene una sociedad de economía mixta.

Vemos entonces que el Estado en un principio, se convirtió en parte en la constitución de sociedades mercantiles, con el loable propósito de utilizar las formas de asociación.

(3) Roger Bonard Ob. cit. "Derecho Administrativo" Gabino Fraga Pág. 539.

ción que le proporcionaba el derecho privado, para atender sus intereses en la forma técnica más especializada y eficiente, y con la ventaja de la celeridad por la sencillez relativa en su manejo. Esto es, continuaba la intención de valerse de nuevas formas jurídicas para que - la Administración Pública cumpliera mejor con su cometido, buscando aliviar el agobio de - una autoridad central ahogada en trabajo.

El maestro Serra Rojas (4) enfoca el problema de la participación del Estado en las empresas diciendo que la intervención estatal ha venido siendo señalada por las doctrinas sociales. Mientras que el liberalismo y sus desviaciones finales, el demoliberalismo y el liberalismo social, se han mostrado profundamente alarmados por esta incesante e implacable - intervención del Estado, las otras doctrinas antagónicas, se sitúan desde un estatismo elemental, hasta un intervencionismo radical, en tanto que el comunismo soviético rompe con todos los precedentes de intervención y lleva la acción del Estado hasta la substitución total - de la actividad privada a la que subordina el interés general. El sistema mexicano se orienta imprecisamente hacia un estatismo moderado, pero siempre hacia nuevas formas extremas de acción pública.

En los Estados que practican el Federalismo Democrático, esta intervención se - contiene y se gradúa, ante las exigencias crecientes de la opinión pública. Al internarse en los dominios ayer reservados a la iniciativa privada, el Estado no ha juzgado conveniente en la actualidad, usar de los derechos y privilegios que se derivan o pueden derivar de una legislación radical o de derecho público. Es por esta razón que el Estado - por conveniencias evi- dentes -, se adapta transitoriamente a las formas jurídicas de derecho privado, en determinadas actividades y bajo ciertas condiciones legales. El Estado cada día va acentuando su creciente intervención en las actividades de los particulares, con las consiguientes reacciones - y protestas de la iniciativa privada, que sigue considerando indebidas, innecesarias, peligro

(4) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 671.

sas o perjudiciales esas intrusiones. Pierre Wigny (5) dice: "En derecho, es necesario siempre indicar un límite: La administración no puede multiplicar los obstáculos hasta el punto de vincular las iniciativas privadas que se han vuelto incapaces para dirigir la empresa y quedando sin embargo financieramente responsables de sus éxitos y de sus fracasos. Habrá una organización iniciada de un servicio público."

Al estado continúa diciendo el maestro, no le es posible organizar, por razones obvias, a las actividades en las que interviene en instituciones centralizadas, desconcentradas o descentralizadas, a pesar del necesario interés que debe poner en ellas.

Señala el Dr. Serra Rojas que algunos autores como Donati, estiman que se trata del ejercicio de una función pública y que la ejercen en nombre propio de la institución privada pero que este criterio parece inaceptable porque esas actividades no pueden considerarse formando parte de la función pública, ni revisten al organismo con carácter de autoridad pública, sino que son simplemente actividades privadas y no actividades públicas realizadas por el Estado y así desde luego el planteamiento de dicha tesis es contradictoria, porque o corresponde a una actividad privada o a una actividad pública.

A continuación el Maestro Serra Rojas (6) propone una clasificación de las actividades privadas bajo el interés directo del Estado aduciendo que el mundo de las relaciones civiles, comerciales e industriales se ha extendido bajo la influencia del aumento de la población y del desarrollo de la civilización industrial. Esta intensa actividad requiere múltiples formas jurídicas para el debido aprovechamiento de las energías y recursos de que dispone la sociedad y también de sus sentimientos altruistas, pues éstos también demandan una organización adecuada. La actividad privada es compleja y reviste variadas y caprichosas formas de organización, simples y complicadas, en las que se persiguen fines de naturaleza muy diversa.

(5) Pierre Wigny. ob. Cit. "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 671.

(6) "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 673.

Así se puede enunciar tentativamente, una primera clasificación de carácter general en los términos siguientes:

A.- Empresas Privadas o sociedades, asociaciones e instituciones estrictamente-privadas, por lo común, con propósitos de lucro personal, y gobernadas en forma exclusiva - por normas de derecho privado, civiles o mercantiles, sin ninguna ingerencia del Estado. El nuevo derecho de policía considera las modernas intervenciones estatales en estas actividades.

B.- Empresas Privadas de Interés Social o asociaciones privadas altruistas, sin - propósitos de lucro y persiguiendo fines que benefician a la sociedad. Pueden denominarse - empresas privadas de interés social, para distinguirlas de cualquier otro tipo de organización,

C.- Empresas Privadas de Interés Público.- Son empresas que resguardan intere- ses públicos o finalidades de interés general bajo la vigilancia y fomento del Estado en la- forma que indicaremos.

A.- El primer grupo de empresas o sean las empresas privadas, se rigen por el - Código Civil, por el Código de Comercio o por la ley de Sociedades Mercantiles, o leyes - complementarias de la legislación civil y mercantil. Su estudio corresponde al derecho pri- vado del cual forman capítulos muy importantes.

B.- Por lo que se refiere al segundo grupo de empresas, las empresas privadas - de interés social, que también revisten la forma jurídica de la fundación, la sociedad o aso- ciación, son aquellas instituciones manejadas por particulares, sin consideraciones egoístas, y con propósitos muy diversos; científicos, artísticos, deportivos, recreativos, sociales, lite- rarios, técnicos mutualistas; en las que el Estado no tiene ninguna ingerencia directa, ni le- gal ni de hecho, y si se muestra algún interés es para estimular el desenvolvimiento útil de- las mismas.

Tal es el caso de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la Acade- mia de la Lengua, la Academia de Legislación y Jurisprudencia y Asociaciones Recreativas

o sociales, que practican al mismo tiempo ciertos propósitos altruistas, de caridad o asistencia social o de beneficio general.

El Estado vigila y fomenta estas actividades y en muchos casos las estimula con subsidios, privilegios, protecciones, exenciones, para que puedan desarrollar con libertad y eficiencia sus labores y sin que le corresponda ningún derecho para intervenir en ellas.

El Maestro afirma (7) que no deben confundirse los establecimientos públicos y los establecimientos de utilidad pública. "El establecimiento—dice Buttgembach—, (8) es un servicio público de asistencia o de previsión, creado por el Estado y que posee una personalidad pública. Esto es lo que lo diferencia del establecimiento de utilidad pública que es -- una empresa privada, creada por una persona privada".

C.— El tercer grupo de actividades se denominan propiamente empresas de interés público. Son aquellas sociedades, asociaciones, empresas o instituciones organizadas -- por particulares, por excepción por el Estado, bajo un régimen de estricto derecho privado, pero en las cuales el Estado sí tiene una ingerencia determinante, en los casos y circunstancias que en seguida anotamos.

La ayuda de las colectividades públicas, afirma Jean Rivero, (9) sigue diciendo Serra Rojas, cualquiera que sea su forma, presenta un carácter constante: ella no altera el carácter puramente privado de la actividad o de la empresa beneficiaria; esa ayuda no tiene por efecto transformarlas en servicios públicos. Después de señalar las ventajas de orden jurídico, financieras y materiales que una empresa puede recibir, el propio autor (10) concluye exponiendo la contrapartida de esta ayuda: "Lo más frecuente, la ayuda del Estado está acompañada de un control, sobre la empresa o agrupación beneficiaria; a veces es muy reducido, como en el control de los estatutos de las asociaciones para reconocerles una utilidad pública; el control es mucho más desarrollado cuando la ayuda es de orden pecuniario; de este -

(7) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 675.

(8) Andre Buttgembach. Ob. cit. "Derecho Administrativo." Andrés Serra Rojas. Pág. 675.

(9) y (10) Jean Rivero, ob. cit. "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 675.

modo, numerosos textos han organizado y planeado el control financiero de las empresas -- privadas subvencionadas. También se puede llevar sobre los aspectos técnicos de la actividad en obras sociales y sanitarias. También la contrapartida de la ayuda pecuniaria del Estado es una participación en los beneficios de la empresa, principalmente en los casos de la economía mixta".

El desarrollo de la industria y del comercio, el constante intervencionismo del Estado, apremiado por las grandes necesidades colectivas y los impulsos frenéticos de la lucha social, o un esfuerzo gubernamental para mantener la armonía y el orden social, han requerido la formación de empresas, en las que el Estado y los particulares combinan sus recursos, para intensificar la producción nacional, al mismo tiempo que los particulares obtienen beneficios de estas nuevas formas de actividad, que genéricamente se denominan empresas -- de economía mixta, servicios públicos comerciales e industriales o empresas de Estado.

Esta combinación de intereses públicos y privados, afirma Serra Rojas (11), se logra en cualquier tipo de organización administrativa, lo mismo las centralizadas que las -- descentralizadas, pero es inconcuso que es en las empresas de participación estatal en las -- que se logra mejor organización. La primera parte de su sentencia es equivocada, según --- creemos, pues no es cierto que exista una combinación de intereses públicos y privados por -- ejemplo, en los organismos descentralizados.

Continúa en su exposición el Maestro (12), manifestando que hay numerosas empresas descentralizadas que en su régimen jurídico-económico, combinan el capital social -- predominantemente del Estado, admitiendo a intereses particulares, como en el caso de las -- Instituciones Nacionales de Crédito, que con frecuencia tienen una determinada serie de -- acciones que suscribe la banca privada, el comercio o la industria. Pero si se analiza cuidadosamente esa ingerencia se comprobará que no es con un propósito de economía mixta, sino

(11) y (12) "Derecho Administrativo", Andrés Serra Rojas. Pág. 676.

con el deseo del Estado de que se conozcan y trasciendan sus actos, se armonicen en caso de oposición y se cuente con la opinión anticipada de un sector de la economía nacional.

Las empresas de interés público.-

Señala (13) que nuestra doctrina administrativa comienza a desarrollar, en forma por demás interesante, los diferentes temas relacionados con las empresas o sociedades o instituciones de interés público y que el propósito de su exposición es reunir lo que actualmente está profusamente disperso.

La comienza manifestando que las empresas privadas de interés público son aquellas empresas manejadas por particulares en las que el Estado interviene decisivamente para proteger un interés público patrimonial importante.

Estas empresas comprenden dos grupos importantes:

I.- Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente en las formas que señalaremos.

II.- Grupo particular de empresas o propiamente empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa.

El primer grupo de empresas se comprenden en la siguiente clasificación:

A.- Sociedades e instituciones, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada, que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, Artículo 7o. fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En nuestra legislación estas empresas se manejan preferentemente a través de la "Concesión administrativa" y de la "descentralización administrativa", que forman capítulos especiales del derecho administrativo mexicano.

B.- Sociedades e instituciones, no descentralizadas, en las que el Gobierno --

(13) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 676.

Federal posea acciones e intereses patrimoniales. Artículos y fracción de la Ley antes citada.

La Secretaría del Patrimonio Nacional está legalmente facultada para controlar y vigilar financiera y administrativamente estos bienes, pero no cualquier posesión de estos bienes da derecho al Estado a intervenir, pues se requiere tener un interés determinante como en el caso de las empresas de participación estatal, al que en seguida nos referiremos y que forman una división de este mismo grupo.

C.- Empresas que celebren contratos administrativos con el Estado, tales como: contratos de obras públicas, contratos de suministro, contratos de crédito, contratos de prestación de servicios y otros análogos.

D.- Personas privadas encargadas de un servicio público.

Por excepción las personas privadas pueden encargarse de un servicio público. El estatuto jurídico que rige el servicio fija los caracteres de esa personalidad. El legislador ha tratado de otorgar a esos servicios las ventajas inherentes a una gestión y según los procedimientos del mismo derecho. El servicio de consumo de energía eléctrica, producción y distribución, está en manos de empresas privadas y de instituciones públicas.

Una sociedad concesionaria de este suministro es una sociedad mercantil y está sujeta a un propósito inevitable de lucro. Necesariamente el Estado tendrá que ir sustituyendo a estas empresas privadas, y convertirlas en exclusivos servicios públicos.

El legislador emplea diferentes procedimientos jurídicos para encargar a una persona privada de la responsabilidad de un servicio público. El más importante es el que se refiere a la concesión de servicio público.

El segundo grupo de empresas se denominan propiamente empresas privadas de interés público y comprenden esta clasificación que estudiaremos en sus características generales:

A.- Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.

B.- Sociedades de inversión.

C.- Empresas privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio legal de actividades que el Estado les encomienda para su organización, o funcionamiento como en el caso de las Cámaras de Comercio e Industria, las Asociaciones Agrícolas, las Instituciones privadas de Educación, los Colegios de Profesionistas, las Asociaciones privadas de asistencia, las sociedades cooperativas y, otras análogas.

D.- Empresas de Participación Estatal.

A.- Las Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.

Hay una categoría de actividades de particulares que la Ley toma en cuenta -- muy preferentemente para que el Estado realice a través de ellas propósitos de interés público.

La Ley de sociedades de responsabilidad limitada de interés público, dice que se constituyen mediante autorización del Ejecutivo federal, cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

Inicialmente la sociedad se constituye regida por las disposiciones generales de la Ley de sociedades mercantiles y por las especiales relativas a las sociedades de responsabilidad limitada, bajo la forma de una sociedad de capital variable.

Este tipo de sociedad puede tener más de 25 socios, pero el importe de una parte social no puede exceder del veinticinco por ciento del capital de la sociedad. Además - la sociedad está administrada por un consejo de administración compuesto de tres socios por lo menos; y se constituirá un consejo de vigilancia integrada por dos socios como mínimo.

La ingerencia que tiene el Estado se manifiesta en las facultades que tiene la - Secretaría de Industria y Comercio para intervenir en el funcionamiento de la sociedad, a - fin de: 1.- obtener de los administrados o del consejo de vigilancia informe sobre la marcha

de los negocios sociales; II.- Convocar para la celebración de asamblea cuando no se hayan reunido en las épocas señaladas en el contrato social, y a falta de estipulación de éste, --- cuando haya transcurrido más de un año sin que se haya celebrado una de dichas asambleas; III.- Promover ante la autoridad judicial la disolución y liquidación de la sociedad, cuando existan motivos para ello; IV.- Denunciar ante el Ministerio Público las irregularidades que tengan carácter delictuoso, cometidas por la administración de la sociedad.

Los administradores de la sociedad garantizarán su manejo en la forma que prevenga el contrato social.

B.- Las sociedades de inversión.

Nuestra legislación administrativa reconoce otro tipo de sociedades de notorio interés público como son las sociedades de inversión. Las sociedades de inversión se dedican a operar con valores en la forma y términos que determina la Ley. Estos valores deben estar inscritos en el Registro Nacional de Valores.

C.- Sociedades incorporadas.-

A veces, los organismos privados son INCORPORADOS para colaborar en un servicio de interés general.

Manifiestamente, las sociedades privadas no se convierten en personas públicas por ésta incorporación. Su existencia no depende de las autoridades públicas. Ellas continúan rigiéndose por su constitución y en su funcionamiento por el Derecho Civil y el Derecho Comercial. Al lado del servicio por el cual han sido agregadas, ellas pueden continuar tratando sus negocios estrictamente privados. Bien entendido la agregación las somete al reglamento que constituye la Ley del servicio público.

Pero se podría concebir que en ciertos casos, esta colaboración pueda tener el efecto de modificar profundamente la estructura del organismo hasta el punto de transformar lo en una persona pública.

En este tipo de empresas a las que nos referimos, dice Serra Rojas (14), es conveniente indicar QUE ELLAS NO CONSTITUYE UN SERVICIO PUBLICO, simplemente interesan al Estado, por su repercusión de carácter general, SON ACTIVIDADES DE UTILIDAD-GENERAL.

Es lógico, suponer, que no correspondiendo directamente esas actividades al Estado, éste se vea obligado por excepción A PARTICIPAR EN LA VIDA INTIMA DE UNA EMPRESA, para el cuidado de sus intereses. Tanto la voluntad de la empresa privada, como la importancia de la inversión pública se combinan en forma adecuada. La empresa privada está en libertad de otorgarle al Estado los privilegios que quiera en la marcha de su negocio. El Estado sólo debe aceptar aquellos privilegios que ESTEN EN RELACION CON LA IMPORTANCIA DE SU INVERSION. Si el Estado no es más que un simple accionista, no mayoritario, no hay razón para crearle una situación especial. En todo caso la inversión del Estado puede protegerse en las formas comunes del crédito, por ejemplo garantías adicionales al crédito, acciones preferentes u otras análogas.

Hemos venido insistiendo en las variadas formas de intervención del Estado, las cuales se reducen a las siguientes:

a.- El Estado administra directamente un servicio o atiende a una determinada actividad. Esto corresponde al REGIMEN DE CENTRALIZACION.

b.- El Estado realiza aquellas actividades y se las confía a un organismo independiente, con personalidad y patrimonio propios. Esto corresponde al régimen de la DESCENTRALIZACION.

c.- El Estado puede encargar a un particular concesionario la atención de un servicio o de una actividad pública, REGIMEN DE CONCESION.

d.- En otras ocasiones el Estado participa de la gestión de una sociedad concesionaria o en actividades privadas de interés público.

Esta relación limita el campo de aplicación o de intervención del Estado, ya que dentro de la tendencia del estado democrático liberal, NO SE JUSTIFICARIAN INTERVENCIONES DEL ESTADO EN ASUNTOS QUE HASTA HOY CORRESPONDEN A LA INICIATIVA PRIVADA.

De acuerdo con esta exposición es necesario convenir, en la necesidad de un ESTATUTO ORGANICO TANTO DE EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, COMO DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

La intervención del Estado accionista en las empresas de participación estatal debe ser moderado y más con el propósito, además de cubrir el interés público, de mantener en condiciones económicas a la empresa.

El Estado se reserva una parte del capital, él subordina a su autorización todo aumento, estipula que ciertas acciones en un porcentaje le sean atribuidas. El Estado accionista prevee estatuariamente que sus títulos serán nominativos. Puede controlar la identidad de sus asociados privados, por ejemplo, su nacionalidad, etc.

D.- Las empresas de participación estatal.-

Finalmente, de acuerdo con su clasificación, (15) trata estas instituciones, señalando que bajo la influencia de las doctrinas francesa y norteamericana, se han desarrollado en nuestro país, ciertos tipos de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas. Como ya indicamos se les ha denominado en unos casos "Empresas de Economía Mixta" y en otros como en nuestra legislación "Empresas de Participación Estatal".

Las empresas de participación estatal han sido reglamentadas por la "Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947.

(15) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 683.

En general podemos definir las empresas de participación estatal dice el maestro (16) como aquellas empresas privadas, en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa.

Son empresas de participación estatal, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley citada, aquellas que satisfagan alguno de los requisitos siguientes:

a.- Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración, o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.

c.- Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d.- Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal, o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

La determinación precisa de todas las empresas de participación estatal es muy complicada porque su caracterización depende de circunstancias que hacen que el Estado se vea en posesión de una empresa. Un paquete mayoritario de acciones puede pasar de la mañana a la tarde en manos del Estado o de particulares.

Para terminar su exposición, el Maestro Serra Rojas (17) justifica la intervención del Estado en estas actividades comerciales e industriales. "Teniendo en cuenta las numerosas empresas de participación estatal, la crítica se ha hecho esta pregunta: Por qué interviene el Estado en actividades tan fuera de sus funciones, como fabricar máquinas de coser, maiz-

(16) "Derecho Administrativo". Andrés Serra Rojas. Pág. 689.

(17) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 692.

industrializado, beneficios de café, maderas, abastos, actividades eléctricas, motores, películas, carros de ferrocarril, automóviles y otras semejantes?

En unos casos porque a los particulares no les interesa un tipo determinado de actividades comerciales e industriales, y el Estado está en la obligación de crear esas actividades y fomentarlas.

En otros casos, el problema de los mercados internacionales, dificulta el desarrollo de una empresa mexicana, entonces se requiere que el Estado venga en ayuda a esa empresa, para que no se cierre una actividad económica y fuente de trabajo.

En otros casos razones de índole política, hacen que el Estado participe indebidamente en actividades particulares. La expedición de una ley de la materia podría evitar todas esas irregularidades".

Vemos a simple vista que la característica que toma el Maestro Serra Rojas, para clasificar en dos grandes grupos a las empresas privadas de interés público, la forma de intervención del Estado, que debería ser consecuencia de un principio anterior, es inadecuada y consecuentemente conduce con posterioridad a la impresión y a la necesidad de una más amplia clasificación, en cada caso, para tratar de justificar una situación que es ajena al problema de la creación de las Empresas de Economía Mixta, strictu sensu.

La forma en que hace una clasificación de las empresas privadas de interés público propiamente dichas, tiende todavía más a embarullar el tema pues lo que él llama "sociedades de inversión" y "empresas privadas incorporadas o representadas" no son más que organismos que persiguen fines especiales, pero cuya naturaleza jurídica debe ser la de una empresa de economía mixta o de un organismo descentralizado, y así por ejemplo, las empresas incorporadas caben dentro del título con que trata someramente a las ya mencionadas empresas de participación estatal. Lo importante es ver la diversidad de fines que pueden perseguirse haciendo uso de una forma de asociación tipificada, y no tratar de hacer una nueva clasi

ficación cada vez que se piense que hay un propósito, distinto a los conocidos, a seguir, pretendiendo crear una nueva institución jurídica por diferencias accidentales.

Por su parte, el Maestro Alfonso Nava Negrete, (18) presenta una adelantada y valiente concepción de la función de las empresas de economía mixta, en la actualidad, que es necesario exponer a continuación: "Para regular jurídicamente las funciones del Estado y la actividad de los particulares, se inventó el binomio: Derecho Público-Derecho Privado, cuya rigidez ha tenido más valor dogmático que práctico, pedagógico que científico. El derecho público era el derecho del Estado, un acto estatal imponía una norma jurídica pública. El derecho privado era el derecho de los particulares, sus actos reclamaban normas jurídicas privadas.

Distantes de esas concepciones políticas y jurídicas, las Administraciones Públicas Modernas no se privan de incursionar en el campo de la Economía, en el que en muchas ocasiones se ven impelidas a actuar: Hoy es normal mirar al Estado, en especial al Poder Ejecutivo, ocuparse de ramas económicas vitales a la nación. Inclusive existe la obligación jurídica de intervenir, en los textos de las Constituciones y Leyes fundamentales de los Estados contemporáneos. Queda en consecuencia, totalmente desterrado de la vida actual el liberalismo, cuyos postulados o principios son un anacronismo invocarlos y los reservamos más bien para el terreno puramente escolar.

Bajo este clima de numerosa y completa actividad económica de los Estados Modernos, el Derecho ha sufrido cambios importantes. Entre otros, el precitado binomio derecho público y derecho privado, ha perdido totalmente su solidez para dar paso a la gestación de un derecho económico del Estado, que por igual asocia normas jurídicas de las dos ramas tradicionales del derecho, públicas y privadas. El Derecho Público no tiene el histórico monopolio de la actividad del Estado ni el privado la de los particulares. Ambos sujetos, Estado y

(18) "Empresa Pública y Sociedad anónima de Estado". Alfonso Nava Negrete. Artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de México núm. 57. Enero-marzo, 1965. = Pág. 161.

particular, pueden ser objeto de las normas jurídicas calificadas de públicas y privadas, aunque sea en medida diferente.

Precisamente el Estado-Empresario es quien rompe con aquellos moldes que por siglos lo ataron. Para ser empresario el Estado tuvo y tiene que someterse a las normas jurídicas propias a toda empresa: Civiles y Mercantiles, o sea el Derecho Privado. Este sometimiento a normas de diverso orden es el camino obligado para dar respuesta oportuna a las exigencias actuales en que se colocan los países de mayor o menor desarrollo económico. No sería posible que el Estado figurara como factor básico en el desarrollo económico del país si no acatará los dictados que impone y son propios de ese desarrollo. Pero pensamos empero, que si bien es cierto que el estado empresario o socio utiliza las normas del tradicional derecho privado, también lo es que esa práctica ha dado origen a dos fenómenos cuyos alcances no se han recogido o pulsado en toda su extensión. Nos referimos desde luego a la privatización de la actividad del Estado y a la publicación de la actividad de los particulares.

En efecto ambos fenómenos son la consecuencia inmediata del intervencionismo económico del Estado en que vivimos. Uno y otro fenómenos íntimamente ligados producen sin embargo efectos distintos. La privatización de la actividad del Estado amplía la esfera de acción de éste. La publicación de la actividad de los particulares, además de ampliar el radio de acción del Estado y de reducir la de éstos, minimiza el terreno en que ha venido actuando el derecho privado. Es decir, el primer fenómeno consiste en el uso de procedimientos o técnicas de derecho privado por el Estado para la realización de sus fines; en cambio el segundo consiste en que terrenos en que siempre habían cultivado sus relaciones jurídicas los particulares-sometidas al régimen del derecho privado-pasan ahora a virtud del fenómeno, a formar parte de los terrenos en que cultiva sus relaciones jurídicas el Estado-sometidas al régimen de derecho público.

Creemos que ha sido el uso constante que el Estado ha venido haciendo de nor-

mas de derecho privado para cumplir con atribuciones económicas, el que ha originado la -
 publicización de la actividad particular, a sea, que el Derecho Público prive al Derecho -
 Privado de materias que le estuvieron reservadas por mucho tiempo. Esto ha sucedido así, -
 porque son de tal manera complejas las tareas económicas del Estado, que en múltiples casos
 la norma del derecho privado no ofrecía cauces apropiados y por lo mismo se hace inevitable
 que nazca una norma especial que canalice aquellas labores económicas. De esta forma se -
 ha producido una numerosa legislación administrativa de fuerte contenido económico.

El receptor que ha experimentado las consecuencias de los fenómenos señalados,
 es el Derecho Administrativo. Es verdaderamente inusitado el material que por motivos teóri-
 cos, técnicos o políticos el Estado ha incorporado a sus dominios.

En el derecho Mercantil el fenómeno se presenta más ostensiblemente. El naci-
 miento de la Empresa Pública y la práctica de Nacionalizaciones son referencias bastantes -
 para constatar que numerosas materias y leyes mercantiles hoy figuran como netamente admi-
 nistrativas... Así podemos afirmar sin titubeos que la tendencia en nuestro país es la de pro-
 liferar la Legislación Administrativa de contenido económico-mercantil.

Todo aquello nos autoriza a pensar que asistimos a la integración de un derecho
 mercantil administrativo, o bien de un derecho administrativo mercantil? La colocación del
 adjetivo nos revelaría únicamente la tendencia del fenómeno, como ya apuntamos, nos lleva-
 ría a sostener la creación del Derecho Administrativo Mercantil. Empero, no aceptamos nin-
 guna de las dos posiciones, creemos que esas leyes o normas jurídicas deben pertenecer exclu-
 sivamente al derecho administrativo o al derecho mercantil simple y llanamente. Es cuestio-
 nable y difícil, claro está, resolverse en uno u otro sentido, pero ese es precisamente el fe-
 nómeno o el problema por comprender o resolver.

Las sociedades de Economía Mixta surgen del interés que tiene el Estado en una
 empresa y no conformándose en vigilar su organización y funcionamiento, entra a formar par-

te de la sociedad que explota y así quedan asociados capital público y capital privado en el marco de una estructura de derecho común, que es la sociedad anónima. El Estado no solo vigilará y verificará la ejecución de la empresa sino que él mismo la dirigirá y ejecutará.

Sin desplazar el sistema de economía mixta, la Administración Moderna ha recurrido a procedimientos de gestión económica de derecho público. Destaca principalmente el de la descentralización por servicio, que en los diversos países que lo han adoptado presenta modalidades particulares. Es importante hacer notar que en las diversas legislaciones la descentralización por servicio se ha bautizado con distintos nombres o títulos.

Pero además de las confusiones que provocan tantos nombres ocultando verdaderos organismos descentralizados por servicio, aumentan considerablemente el desacierto y el equívoco si constatamos que bajo el mismo rótulo se crean organismos de distinta naturaleza jurídica. Por ejemplo en Francia las Regies y las Sociedades Nacionales, por igual encubren un organismo descentralizado o una empresa de economía mixta. Sobre el particular, en México, reina mucho desorden. Bajo la idea de Junta, Patronato o Fundación se crean auténticas asociaciones civiles u organismos descentralizados e incluso fideicomisos que han sido últimamente una de las empresas jurídicas más usadas para destinar fondos públicos a fines determinados. Así se conjugan estructuras jurídicas, civiles administrativas o mercantiles al amparo de un título que no es índice de nada. El desconocimiento exacto de lo que hace, ha llevado al legislador mexicano a establecer organismos de naturaleza jurídica doble y contradictoria. Así, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal son por declaración de su ley, Ley de Crédito Agrícola, organismos descentralizados, en cambio, por la forma en que se compone su capital se trata en rigor de sociedades anónimas de economía mixta. Por fin, son instituciones públicas administrativas o privadas mercantiles?

Es seguro que la Empresa Pública recoge más bien la idea de empresa económica

que la de empresa mercantil. Por ello es que el régimen legal de las empresas públicas es más bien administrativo-económico que mercantil-económico. El lucro, motor de las empresas mercantiles privadas es sustituido en las empresas públicas por el interés público.

De las pocas líneas dedicadas a saber qué es empresa llegamos a la conclusión que empresa es una actividad económica organizadora de diversos elementos, destinada a producir bienes o servicios. Pero si bien ésta idea se aplica a lo que son las empresas públicas en éstas domina más el concepto de organismo económico que de actividad económica. Como organismo económico la empresa pública coordinará una serie de elementos para cumplir su tarea de producir bienes o servicios.

Si ya sabemos que la empresa pública es un organismo económico y por lo mismo sometida a las normas de derecho económico, qué alcance debemos dar a su carácter público?

Principiemos por declarar que ese carácter no deriva del régimen jurídico a que se someten, pues algunas se sujetan al derecho público y otras el derecho común o privado. No, el carácter público de las empresas públicas es resultado a la vez de la propiedad pública de los bienes que integran su patrimonio y del interés público al cual están afectados. No desconocemos que en muchos casos la personalidad jurídica de derecho público que el legislador atribuye a una empresa (Organismo descentralizado, por ejemplo) es la causa misma de la cualidad pública de la empresa. Pero también conocemos numerosos casos en que la empresa pública posee una personalidad jurídica de derecho privado, como sucede con las sociedades anónimas de economía mixta. En estos supuestos la personalidad no es causa sino resultado del régimen jurídico de la empresa.

Encontramos empresas públicas con un régimen de derecho público y empresas públicas con un régimen de derecho privado, y seguramente otras en que el régimen jurídico sea mixto en iguales o distintas proporciones. Cómo explicarse el carácter público de las empresas con régimen de derecho privado? Únicamente es posible si se recuerda o tiene presen

te que los bienes de tales empresas son propiedad pública y que se destinan a fines de interés público.

En conclusión, empresa pública es un organismo económico, coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes o servicios. Su carácter económico, que traduce la palabra empresa, exige su autonomía frente al Estado, pero la palabra pública debe traducirse en obediencia al Estado, quien la controlará y llevará su dirección. Con mucha razón Delison declara que "La difícil misión del Estado es definir un equilibrio entre esos dos caracteres y de vigilar su mantenimiento".

Si hemos afirmado que el carácter público de estas empresas deriva de su función de interés público y de la apropiación estatal de los bienes que integran su patrimonio, obtenemos de aquí dos importantes consecuencias; el Estado es el propietario y director de las empresas públicas. De esta doble titularidad estatal y de ser un organismo económico procede el régimen jurídico especial de tales empresas. Parecería un contrasentido decir que como organismo económico, se impone la aplicación del derecho común y como propiedad estatal, es imprescindible la aplicación del derecho público. Pero no lo es, porque esto es precisamente lo que da unidad y originalidad a la noción de empresa pública; conciliar dos regímenes jurídicos en la realización de tareas económicas de interés público.

Hay empresas públicas que atienden un servicio público económico, y son las más numerosas, pero ello no niega que las haya también que no lo presten. Habrá además empresas que presten un servicio público económico con o sin aportación económica del Estado.

Los casos de empresas que sin aportación económica del Estado prestan un servicio económico no son empresas públicas, pues como recordaremos el carácter público de éstas empresas proviene de la concurrencia de dos elementos: propiedad pública y actividad de interés público. Esto sin dejar de reconocer que en este tipo de empresas el régimen jurídico

es de derecho común, principalmente, y de derecho público—en parte— en razón misma de la naturaleza del servicio que se presta. Respecto al manejo de estas empresas, el Estado no -- tiene una auténtica tutela económica— que implica su dirección— sino un control o vigilancia -- derivados del ejercicio de sus facultades de policía económica, en atención a la actividad-- de interés público que se desarrolla. Bajo el mismo poder quedan aquellas empresas cuya ac-- tividad económica no es servicio público que interesa al Estado vigilar, sin importar inclusi-- ve que cuenten con alguna ayuda económica estatal—subsidio— pues ésta no convierte al Es-- tado en empresario o en accionista.

En cuanto a las empresas públicas, si prestan o no un servicio público económico, ello es irrelevante para determinar su régimen jurídico. Es bastante que su actividad repre-- sente un interés público aunque no llegue a ser servicio público.

Para saber si la empresa pública realiza o no un servicio público es necesario -- preferir la concepción subjetiva del mismo a la objetiva, es decir que habrá servicio público -- cada vez que así lo decida el Estado o Gobierno en forma expresa o según las prerrogativas-- y obligaciones que establezca, que denuncien su voluntad.

Por otra parte nos encontramos con empresas públicas que pertenecen absoluta-- mente al Estado y a los particulares.

A la primera categoría corresponden los establecimientos públicos industriales -- y comerciales, ejemplo Petróleos Mexicanos.

En la segunda categoría quedan comprendidas las llamadas sociedades de econo-- mía mixta, conocidas también como empresas de participación estatal.

Cuando decimos que el Estado es propi^uetario de las empresas públicas, queremos -- indicar con ello, que se trata de propiedad pública que se opone a la propiedad privada de -- los particulares, aún cuando sabemos que los bienes que forman el patrimonio de las empresas -- públicas (organismos descentralizados o sociedades de economía mixta) son de la propiedad --

concreto de éstas. Y aun dentro de esta idea habría que precisar que en las sociedades de economía mixta, si el Estado es accionista mayoritario, él es de hecho el propietario, aunque de derecho lo sean también los particulares; si el Estado es accionista minoritario, la propiedad se divide entre él y los particulares, aunque de hecho es de los últimos y, a veces, según los casos, sea en realidad del Estado.

La empresa Pública de propiedad pública únicamente, es una organización administrativa creada por el Estado. El servicio público económico que realiza es a través de una personalidad jurídica y con un patrimonio propios. Su estructura administrativa le hace formar parte de la Administración Pública en general, pero su autonomía le permite actuar separadamente. Funciona con una personalidad distinta a la del Estado y sus operaciones e inversiones encuentran apoyo en un patrimonio propio, sin que su presupuesto forme parte del presupuesto general del Estado. Pero su autonomía y funciones económicas no rompen con la unidad de la Administración pues logran armonizar con ella en virtud de estar vinculadas con el Estado a través de la tutela económica que éste ejerce sobre aquella.

Tales son los elementos esenciales que la teoría asigna a los organismos descentralizados que prestan servicios económicos. En la Legislación, sin embargo, no conservan la pureza de esos rasgos que muchas veces se desvanecen o debilitan por varios motivos.

El organismo descentralizado por servicio, en su concepción originaria, teórica y legislativa, se ocupaba exclusivamente de servicios de orden administrativo. ... Aparece inevitablemente el novedoso concepto del servicio público comercial e industrial.

Con la aparición del servicio público comercial e industrial, no sólo cayeron de su base viejas concepciones como la del servicio público administrativo y la del establecimiento público administrativo, o sea la concepción orgánica del servicio, sino que además se inicia la etapa que la doctrina francesa llama "crisis de la noción de servicio público".

Aquella crisis se explica en dos razones: 1) la imprecisión de la noción de servi

cia pública, nacida del aumento de actividades del Estado, en especial de orden económico y consecuentemente, 2) el régimen jurídico de derecho público y de derecho privado a que se someten esos servicios, y no uno especial de derecho público como antes se imponía. La primera razón explica que junto al Estado-Administrador nos hallamos al Estado empresario. Ahora bien, para hacer posible esa dualidad, el Estado abandona como único el régimen jurídico especial que es el derecho público, y se sujeta al régimen de derecho privado. Este último sometimiento se ha traducido en dos grandes consecuencias: adoptar estructuras no administrativas, como la sociedad anónima, para prestar los servicios económicos y conquistar poco a poco terrenos del derecho privado mediante leyes que más son administrativas que mercantiles. El procedimiento empleado para este fin ha sido en nuestro medio tal vez más lento que en otros, pero bien claro en sus propósitos, de ir reformando la legislación mercantil y civil para adaptarla a los intereses públicos del Estado. A veces la transformación ha sido más radical y se dicta una legislación derogatoria de aquélla.

La conclusión que debemos sacar de esa crisis o fenómeno, es la de Connois: ampliar la noción de organismo descentralizado por servicio (establecimiento público - en Francia) y comprender así los servicios públicos industriales y comerciales, y hacer abstracción del régimen jurídico, en el sentido que él no interesa-derecho público o derecho privado para determinar aquella noción. En consecuencia el tipo de empresa pública que señalamos al empezar este apartado (organismo descentralizado) se regirá por el derecho público, y en esto reside y consistirá la imprecisión de su régimen jurídico y damos la razón a Waline cuando afirma: "es casi imposible dar actualmente una definición rigurosa de establecimiento público y de caracterizar con precisión su régimen jurídico."

Si la tradición jurídica impuso un régimen jurídico de derecho público y un organismo público como condiciones para que existiera servicio público, en nuestros días el servicio público se presta por organismos públicos o privados y su régimen puede ser público o privado e incluso mixto.

Derivada de esa realidad, la empresa pública, de exclusiva propiedad pública, u organismo descentralizado, a pesar de ser un organismo público que incluso forma parte de la Administración Pública, y de prestar indudablemente un servicio público, sin embargo su régimen jurídico no es únicamente de derecho público, ya que excluye en muchas de sus actividades al derecho común.

La propiedad de las empresas privadas nacionalizadas se adquiere a través de dos procedimientos: a) adquiriendo todos sus patrimonios o bienes y b) adquiriendo todas sus acciones, si su explotación se lleva a cabo por una sociedad anónima.

a) Cuando la nacionalización sigue el procedimiento de adquirir el patrimonio de la empresa hace falta distinguir dos situaciones. Cuando el Estado se interesa en realizar una actividad comercial o industrial que está a cargo de una empresa, únicamente o en forma principal, los bienes, derechos y obligaciones de ésta se transfieren al nuevo organismo que se constituya al efecto. En cambio si el Estado se encuentra interesado en organizar, dirigir y prestar un servicio económico que atiendan varias empresas, la nacionalización comprenderá a todas, y su patrimonio pasará al Estado. Aún dentro de esta hipótesis, conviene aclarar que sólo se transmitirá la propiedad de los bienes afectados por esas empresas al servicio económico respectivo, no así la de aquellos otros bienes que en razón de la complejidad financiera de muchas empresas, se destinan a otros fines u objetivos.

De esta manera surgen varios supuestos: 1) el Estado obtiene el monopolio de un servicio económico de una empresa privada, adquiriendo el patrimonio de ésta; 2) el Estado obtiene el monopolio de un servicio económico prestado por varias empresas, adqui-

riendo los bienes que éstas afectaron al mismo (Petróleos Mexicanos); 3) el Estado, sin monopolizarlo obtiene prestar un servicio económico a cargo de una empresa privada, adquiriendo el patrimonio de ésta, lo que supone otras empresas privadas prestando el mismo tipo de servicio (Ferrocarriles Nacionales de México).

b) Cuando la nacionalización sigue el procedimiento de adquirir la totalidad de las acciones de la empresa privada, surge la Sociedad Anónima de Estado, que en Francia se denomina Sociedad de Estado o Sociedad Nacional. Ocurre en este supuesto que la transmisión de las acciones deja subsistir la personalidad jurídica de la sociedad mercantil, que continúa siendo titular de su patrimonio. Resulta paradójico encontrar funcionando una sociedad anónima con un sólo accionista: el Estado, que ni gramatical ni jurídicamente es posible, y mucho menos una anónima que exige por ley 5 socios por lo menos (art. 89 frac. I Ley General de Sociedades Mercantiles). Empero no es escasa la literatura mercantilista que sostiene la posibilidad jurídica de sociedad anónima de un solo socio, que revela más bien la necesidad económica de poder destinar un patrimonio a un fin determinado sirviéndose de la estructura de aquella.

La sociedad anónima sigue bajo el gobierno del código de comercio y las leyes mercantiles, pero su transformación en empresa pública obliga a pensar dos cosas: en una sociedad anónima de Estado (de un socio como proponen los mercantilistas), o en una sociedad anónima ficticia que oculta un organismo de diversa naturaleza jurídica.

En tales condiciones la sociedad anónima del derecho mercantil es pura ficción en la llamada sociedad anónima de Estado: falta su órgano social supremo, la asamblea general de accionistas; el consejo de administración no tiene su fuente en esa asamblea; los miembros de este consejo y las facultades de aquella asamblea provienen y se ejercen por designaciones y órganos exteriores a la sociedad.

El punto más delicado por desentrañar consiste en resolver si la sociedad anónima

nimo de Estado es una verdadera transformación jurídica de la sociedad anónima del derecho mercantil, consagrando el caso de la sociedad anónima de un socio o bien simplemente encierra una estructura administrativa (que como otras se someten a los imperativos del derecho común, claro está, en este caso en forma más acusada). En este sentido nos inclinamos, pues no admitimos ni la sociedad anónima ficción que propicia la primera solución (un socio, distinto régimen y procedencia de sus órganos sociales) ni mucho menos una sociedad anónima de derecho administrativo. Hay algo, sin embargo, que debemos apuntar y es que está ocurriendo un fenómeno curioso: muchas normas jurídicas que tradicionalmente eran -- mercantiles se van transformando en administrativas. Esto se puede observar en las últimas reformas practicadas a varias leyes mercantiles.

En conclusión, las empresas nacionalizadas (empresas públicas) bien por la -- apropiación del patrimonio de las empresas privadas o por la adquisición integral de sus acciones, revisten la misma naturaleza jurídica de organismos descentralizados. La única diferencia que hallamos entre la empresa pública creada a través de uno u otro procedimiento para nacionalizar, es el mayor ajuste de sus operaciones o funciones al derecho económico (derecho común) de estos últimos y el menor en las primeras.

Sociedad de Economía Mixta o Empresa de Participación Estatal, son las dos -- expresiones usuales para calificar a la Empresa Pública de propiedad pública y privada. Una empresa de economía mixta como su propio enunciado lo indica, es la conjugación o combinación de capital público y de capital privado. En otras palabras es una empresa privada -- en la que el Estado participa económicamente en calidad de socio.

Verdad es que no presenta problema alguno el concepto de la Empresa de Economía Mixta. Significa a la vez un procedimiento jurídico y una modalidad política que -- emplea el Estado por diversos motivos o sea como dice De-Michel: "La economía mixta -- constituye una fórmula jurídica y financiera que permite asociar los capitales públicos y --

los capitales privados".

Interesa poner de relieve que la empresa de economía mixta es ordinariamente explotada por una sociedad anónima. De aquí deriva por qué se le denomina Sociedad de Economía Mixta y por qué las dos economías o capitales asociados se colocan dentro del marco del derecho común, propio a esta sociedad. Y en efecto la Empresa de Economía Mixta es una sociedad anónima en la que el Estado es accionista. Luego estamos en presencia de una empresa de derecho común, cuando menos en principio.

No debemos pensar que toda sociedad de economía mixta es una empresa pública. Existen fundamentalmente dos formas de economía mixta, en razón del grado o extensión de la participación económica del Estado. O sea, el Estado puede ser accionista mayoritario o accionista minoritario. Ello implica ciertas modalidades en el gobierno de la sociedad, que nos autoriza desde ahora para calificar de empresa pública únicamente a aquella sociedad en que el Estado es accionista mayoritario.

Como accionista mayoritario, el Estado goza jurídicamente de poderes iguales a cualquier otro accionista particular que posea el mayor número de acciones. En tal virtud, la dirección y el funcionamiento de la sociedad se monopoliza o depende del Estado. Esto implica desde luego que las prerrogativas y facultades administrativas modifiquen la vida normal de la anónima.

Como accionista minoritario, el Estado no deja de influir en el curso normal de la anónima.

Es el interés público que priva en la actividad económica que desarrollan esas sociedades y los fondos públicos invertidos en las mismas, la causa que se rompe la relación del poder jurídico y la participación financiera. En otros términos, aunque el Estado no tenga una gran aportación económica en una sociedad anónima, la ley administrativa e incluso la mercantil le otorgan poderes de accionista mayoritario.

En suma, el poder jurídico y económico sobre la sociedad anónima de economía mixta no dependen únicamente del contrato o estatuto de ella, sino más bien de la reglamentación legal, que varía sus cláusulas o destruye sus principios.

No puede en consecuencia predicarse en forma absoluta y llana que las empresas de economía mixta son sociedades de derecho común, hace falta distinguir numerosas situaciones que no concuerdan con tal aseveración. Decir escuetamente con Manero que: "... las sociedades mixtas son personas jurídicas de derecho privado y sometidas a la ley común de las sociedades anónimas", es ahogar la realidad mexicana en una gota de tinta.

Habría necesidad de penetrar a las sesiones de las asambleas generales y de los consejos de administración de las sociedades de economía mixta, para comprobar plenamente si la sociedad anónima y su régimen de derecho mercantil imperan literalmente o si por el contrario el accionariado público ha impuesto modificaciones y en qué medida o forma".

Se trata, como acabamos de ver, de una tesis minuciosa, profunda, que demuestra un amplio conocimiento del tema, y progresista, pero que sin embargo no deja de asombrar por el espíritu latente que la envuelve, de la desintegración de las instituciones jurídicas ante el impacto de las realidades, en la forma que el Maestro las presenta, pues si bien es cierto que el Derecho y sus instituciones, deben ser un medio al servicio del hombre y no al revés, y que es necesaria su transformación progresiva para adecuarse a las situaciones y complicaciones presentes, sin embargo no hay que olvidar que la seguridad jurídica es un bien que debe ser celosamente guardado en beneficio de cualquier nación que se ostente como constituida bajo un Régimen de Derecho.

Así, por ejemplo, no podemos aceptar que haya una empresa pública cuando el Estado sea accionista mayoritario de la sociedad, pues en este caso, contra todo principio jurídico al respecto, la calidad del accionista vendría a modificar la naturaleza jurídica de

la institución. Aunque habremos de volver sobre el tema, hay que mencionar que el Maestro Nava Negrete corre el peligro de olvidarse de la idea que movió esencialmente a la -- creación de este tipo peculiar de instituciones, pudiendo, en caso necesario, crearse otras nuevas y diferentes para perseguir nuevos propósitos, distintos esencialmente de los anteriores, además de que al afirmar que es necesario penetrar en el interior de su organización para ver si se rigen por el derecho común, o si por el contrario el Estado accionista ha impuesto modificaciones, y en que medida o forma, parece dar a entender que la doctrina debiera partir de los datos de hecho y no, al contrario, la realidad apearse a los lineamientos que le proporciona el Derecho para el desarrollo de su actividad.

c) Algunas opiniones de autores extranjeros.

Vamos a continuación a exponer brevemente las nociones que sobre las Empresas de Economía Mixta, nos dan algunos de los autores extranjeros más representativos en -- sus respectivos países.

En Argentina, Sayaguéz Lasso (19) ("Tratado de Derecho Administrativo" Enrique Sayaguéz Lasso. pag. 247) nos dice que "son instituciones cuyo capital se integra con aportaciones de personas públicas y privadas, en cuya administración actúan unas y otras -- por medio de representantes designados de muy distinta manera". Además, en virtud de que su especial configuración las localiza, en la vida cotidiana del Estado, en los límites del -- Derecho Público y del Derecho Privado, opina que el régimen jurídico de tales instituciones, puede ser de Derecho Público o de Derecho Privado, o sea que pueden asumir la organización, indistintamente, de una Sociedad Comercial de Capital, especialmente la sociedad -- anónima, y su régimen jurídico será entonces de Derecho Privado, o pueden por otro lado -- organizarse según las formas típicas del Derecho Público, como la de los organismos descentralizados.

(19) ("Tratado de Derecho Administrativo" Enrique Sayaguéz Lasso. pág. 247).

Así, por ejemplo, de acuerdo con la legislación Argentina, las sociedades de economía mixta son instituciones públicas.

El Dr. Rafael Bielsa en el prólogo de "La Sociedad de Economía Mixta" de Julio Rodríguez Arias, (20) considera determinadamente que no es defendible la institución - por razones de principio y de orden práctico, entre las que señala a la falta de la "affectio societatis", esencial para la sociedad en su concepción estricta, debido a que hay dos fuerzas, dos intereses antagónicos.

A su vez Julio Rodríguez Arias, (21) en apoyo de la institución, señala que aunque no puede hablarse en realidad propiamente de un sistema de economía mixta, por tratarse de una figura económico-jurídica que se integra por dos variables por completo dependientes de circunstancias especiales, aún dentro de un mismo país, y que son, el aporte estatal y el órgano personal directivo de la empresa, sin embargo su concepto es bien simple, puesto que en la práctica, respecto de su carácter jurídico, solo se puede dar lugar a dos tipos diferentes, la sociedad de economía mixta de derecho público y la sociedad de economía mixta de derecho privado, pues no cree que deba hablarse de una institución sui generis, o de una empresa semipública o de naturaleza especial. Además, que esta combinación ha de darse especialmente bajo un régimen de derecho privado y solo por excepción de derecho público administrativo.

Añade que la combinación no es propiamente de instituciones jurídicas (de derecho público o privado) sino de métodos de acción económica, y de ahí el adjetivo "mixto" que importa una mezcla de fuerzas (de capitales y de voluntades) con el objeto determinado que es su resultado. Aparece como el resultante de una doble combinación de capitales y personas, según una relación jurídica cuya finalidad esencial es, permitir en las me

(20) "La Sociedad de Economía Mixta". Julio Rodríguez Arias Rosario, 1940.

(21) "La Sociedad de Economía Mixta". Julio Rodríguez Arias. pág. 34.

jores condiciones, la satisfacción de un interés especial y común a las dos partes en ella -- vinculadas.

Dice de la Empresa de Economía Mixta de Derecho Privado, que bajo esta figura el Estado y los particulares unen sus capitales, industrias y aptitudes en la consecución de un interés común, aún cuando el vínculo pueda darse en este caso, en la forma de sociedad anónima, cooperativa o de responsabilidad limitada, pero que lo importante, es que -- más que de capitales constituye una combinación de voluntades que corresponden a dos esferas distintas por su objeto, el interés económico individual y el interés social que representa la entidad pública, por lo que la relación entre ambos, que es la sociedad, debe ser perfecta. Desde un punto de vista estrictamente jurídico no difiere de la sociedad mercantil. No obstante admite que la sociedad mixta no ha encontrado aún una forma legal definitiva, pero aduciendo que lo anterior se puede resolver de acuerdo con las proposiciones de su tesis, es decir, no considerar a esta sociedad como un novum genus de personas jurídicas, sino simplemente como una sociedad común, en la cual ambos intereses encuentran una representación adecuada a los fines de la empresa que así se constituye.

En Inglaterra, William A. Robson (22) considera a las empresas de Economía Mixta, como uno de los tipos principales de instituciones usados para administrar industrias o servicios de propiedad pública, y manifiesta que se trata de organismos que combinan propiedad y control público y privado. Aduce que para que se cree una verdadera empresa de economía mixta se deben llenar dos condiciones. Una es que el Estado o las autoridades lo cales sean propietarios de una parte sustancial del capital, en combinación con capital privado, y la segunda es que las autoridades públicas deban participar en la dirección o administración de la empresa, generalmente a través de participar en el Consejo Directivo.

(22) "Nationalized Industry and Public Ownership". William A. Robson. 2a. Edición. Inglaterra 1960. pág. 74.

Subraya que es sorprendente que a pesar del uso tan extenso que se ha hecho de este tipo de instituciones, no se sepa más sobre ellas, y que en teoría se puede asumir -- que combina lo mejor del capitalismo y de la actividad pública, o lo peor de ambos regímenes, debido a lo poco que se conoce de su resultado práctico, por lo que es difícil hacer un juicio bien informado al respecto. Sin embargo, señala que la existencia de dichas instituciones provoca, comparativamente, poca crítica o protesta.

CAPITULO I I

I.- Introducción: Porqué recurre el Estado al concepto de empresa para el desarrollo de sus funciones. La teoría de Robson de la Empresa Pública.

I.- Que formas puede revestir la empresa.

II.- En razón al fin que se quiera perseguir, se optará por una u otra forma.

Fines que actualmente lleva a cabo el Estado:

i) Prestación de servicios públicos administrativos y económicos.

ii) de interés público.

iii) de interés financiero.

III.- Características de la organización interna según la naturaleza jurídica de la empresa.

i) La composición del capital y su correlatividad con el propósito de lucro.

IV.- La naturaleza jurídica determina el régimen jurídico de la empresa.

i) cuando es de derecho público.

ii) de derecho privado.

iii) la empresa pública con régimen privado.

V.- Implicaciones del régimen jurídico en la empresa.

i) forma de creación.

ii) funcionamiento.

iii) control

2.- De acuerdo con lo antes señalado se propone la siguiente clasificación:

a) Instituciones descentralizadas por servicio.

b) Organismos descentralizados por servicio.

e) Empresas de Interés Público.

d) Empresas Privadas de Economía Mixta.

I Su explicación.

II Consideraciones sobre la actual situación en nuestro país al respecto.

CAPITULO II

INTRODUCCION

Originalmente el Estado utilizaba como medios para el desarrollo de sus actividades a los órganos públicos, estructuras administrativas caracterizadas por constituir un método de acción diferente a los utilizados por los particulares en su vida social, en virtud, según se decía, de que se perseguía un propósito de interés colectivo y no individual.

Sin embargo, el constante desarrollo económico de los países, y por consiguiente las mayores proporciones de la Administración, provocaron un cúmulo de necesidades públicas económicas muy variadas que debían ser satisfechas por el Estado, y que mostraron la insuficiencia e inadecuación de los medios con que contaba éste para el efecto. Así, el estado se vió impelido a la creación de nuevos procedimientos de gestión, que en especial fueran eficaces en el campo económico. Para estos efectos adoptó la noción de empresa, consagrada y recomendada por la Economía Política para las tareas económicas. Esto es, buscó en la actividad económica organizadora de los factores de la producción, guiada por los criterios o sistemas técnico-administrativos y financieros utilizados por los particulares, el instrumento requerido para la producción de los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades públicas económicas existentes.

Pero como la empresa implica una personalidad jurídica propia, el Estado hubo de reconocerle su voluntad y capacidad de obligarse.

William A. Robson, (23) describe su teoría de la Empresa Pública, manifestando que se trata propiamente de órganos de la Administración Pública y por lo tanto de instrumentos de la política gubernamental, que se basan en la idea de que se le puede otorgar a una autoridad pública un elevado grado de responsabilidad sin hacerla que quede sujeta al control ministerial en relación a sus decisiones de dirección interna y a sus multitudinarias actividades rutinarias, o bajo el complejo control estatal. Añade que la teoría presupone que puede

(23) "Nationalized Industry and Public Ownership". William A. Robson, Inglaterra, 160 pág. 74

distinguirse la política, en por lo menos los asuntos importantes, de la administración interna, y que una acertada combinación de control político y libertad directiva o empresarial - se puede lograr, reservando ciertos poderes de decisión en ramas de mayor importancia a los ministros que responden ante el Parlamento, y dejando todo lo demás a la discreción de la empresa pública, actuando dentro de su competencia legal. El gobierno está capacitado con poderes residuales de dirección y de nombramiento que señalan su inegable autoridad. Toda la teoría, así pues, se basa en la distinción entre la orientación política y su dirección.

I.- Que formas puede revestir la empresa.

Nos encontramos entonces, una vez admitida la empresa como medio de acción del Estado, con que éste podía valerse de organismos con personalidad propia y patrimonio distinto al suyo para desenvolverse.

Pero surge el problema de la forma de que va a revestirse la empresa, o sea la estructura que se le va a dar: deberá ser administrativa o mercantil?. Estas son las dos únicas -- posibilidades. Pero en razón a que debe optarse por una u otra forma?,

II Pensamos que debe ser en relación al fin que se quiera perseguir. Si se trata de fines económicos propios de sus atribuciones de derecho público, la respuesta será una estructura administrativa puesto que es la que ofrece causas apropiadas para el desempeño de este tipo de actividad. Será una estructura mercantil cuando el fin propuesto sea de derecho común, para los que ordinariamente se utiliza esta clase de instituciones. En este caso se tratará tan sólo de la sociedad anónima, por la razón que más adelante se expone.

En Estado puede llevar a cabo, para nuestros propósitos, los distintos fines que a continuación señalaremos.

i) Prestación de Servicios Públicos.

Se entiende por Servicio Público, según el maestro Gabino Fraga, (24) una ac

(24) "Derecho Administrativo" Gabino Fraga. 1944. Pág.18.

tividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les impongan adecuación, regularidad y uniformidad.

El Dr. Serra Rojas (25) señala que el concepto moderno de Servicio Público, es el de una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público. Las necesidades públicas que deben atenderse, aunque son múltiples, se ligan a ideas bastante simples. Se desea que la existencia del grupo estatal sea mantenida y asegurada en contra de los peligros que la puedan amenazar. Se requiere que en este grupo se establezca un arreglo racional y que reinen el orden y la justicia. El servicio público es así, no solamente una empresa, sino una empresa de interés general.

Añade que las prestaciones proporcionadas por el servicio Público se pueden clasificar en:

a.- Prestaciones de Orden Material, como distribución de agua, de gas, de electricidad, de mercancías, de transportes de personas y conducción de carreteras, etc.

b.- Prestaciones de Orden Financiero, como el suministro de crédito, el régimen de seguros, el régimen de fianzas, la asistencia pecunaria, etc. (Este concepto es discutible)

c.- Prestaciones de Orden Intelectual o Cultural, como la enseñanza en todos sus grados y formas; la formación estética, la educación física, etc.

Los anteriores son los llamados servicios públicos administrativos tradicionales, pero ha surgido una nueva especie, la de los servicios públicos económicos, industriales y comerciales, provocando lo que se conoce por "crisis de la noción de servicio público", o-

(25) "Derecho Administrativo" Andrés Serra Rojas. Pág. 237.

sea, que en virtud del aumento incesante de las atribuciones del Estado moderno ocasionadas por las nuevas y mayores necesidades colectivas, el término se ha ampliado en forma arrolladora trayendo su imprecisión. En realidad pensamos que se trata de la ampliación del concepto de servicio público, pero cuya característica de ser satisfactor de un interés colectivo no ha variado.

ii) Fines de Interés Público.

El interés público es el interés del Estado en tanto que tal, es decir, en tanto que la organización política puede tener determinadas necesidades.

Pero dar el contenido del interés público es sumamente problemático, pues su principal característica es la de ser contingente; sin embargo, aunque depende grandemente de las circunstancias en un determinado momento histórico, es muy peligroso dejar que el Estado lo determine mediante una declaración subjetiva, que bien podría ser arbitraria, por lo que se debe tratar de encontrar lineamientos que hagan posible encuadrarlo dentro de un marco abstracto, utilizable para cualquier tiempo.

Se podría buscar asemejar el concepto de interés público, con el de utilidad pública, que ha sido ampliamente tratado en nuestra legislación referente a la causa de expropiación que autoriza el Art. 27 Constitucional, en su párrafo segundo. Así, desprenderíamos la noción que buscamos del artículo 1º de la Ley de Expropiación (D.O., 25 de noviembre de 1936):

- A.- Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- B.- Obras de planificación para facilitar el tránsito;
- C.- Obras de embellecimiento de una ciudad;
- D.- Conservación de los lugares de belleza panorámica;
- E.- Razones de defensa nacional; satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra;

F.- Defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

G.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;

H.- La publicación de las obras literarias, científicas, didácticas o artísticas - convenientes o necesarias para el mejoramiento de la Ciencia, cultura o educación nacionales.

iii) Fines de Interés Financiero.

Cuando el Estado se despoja de su carácter público, y obrando como cualquier particular, invierte fondos en diversas ramas industriales y comerciales, con el propósito inmediato de un resultado económico. Se trata del Estado inversionista que de esta forma busca indirectamente el desarrollo económico del país, compitiendo o asociándose con el capital privado, y bajo las mismas condiciones que éste.

III.- Características de la organización interna, según la naturaleza jurídica - de la empresa.

Tenemos en este momento, a la empresa dedicada al logro de distintos fines, de los cuales depende su estructura, esto es, ya podemos determinar en principio la naturaleza jurídica de la empresa, en atención a sus elementos de esencia. Así nos hallamos en un primer intento de clasificación, con la Empresa Pública y la Empresa Privada, en razón de una intervención cualitativa por parte del Estado, y no cuantitativa como han señalado muchos autores.

De la característica antes citada, surge como consecuencia la distinta organización interna de la empresa. Por un lado, la facultad de nombramiento de la Empresa Pública corresponde al gobierno, así como el señalar las directrices para su actividad. En cambio en

la Empresa Privada, deben seguirse las reglas legales establecidas para estos efectos, que son en realidad las de la sociedad anónima, que es la sociedad de capitales típica, la única que debe emplearse en este caso, pues es la más propia para llevar a cabo grandes empresas, además de que lo es irrelevante, en principio, el *intuitu personae*.

i) La composición del capital y su correlatividad con el propósito de lucro.

Es conveniente que tratemos en este momento, el problema referente a la composición de su capital. En primer lugar hay que volver a subrayar, que no depende de esto la cualidad pública o privada de la empresa, sino del tipo de fines que pretenda llevar a cabo. Pero existe una relación, que consideramos indiscutible, entre la composición del capital y el propósito de lucro.

En principio, los bienes que forman el patrimonio de la Empresa Pública, deben ser aportados por el Estado en su totalidad. Esto es así, porque se persigue desarrollar atribuciones del Poder Público que presuponen un desinterés. Pero podría pensarse en una participación privada en la Empresa Pública, como es el caso de la Nacional Financiera, S.A., - que asocia capital privado con capital Público para la consecución de fines públicos, aunque aquí surge un inevitable propósito de lucro, que es el único incentivo para la inversión de los particulares. Una cuestión complicada es, en este caso, que los particulares quieran arriesgar sus capitales en una institución pública, que no les permite de hecho su intervención en la dirección de la misma, y con las desventajas que acarrea el que pueda prestarse a todos los arreglos y manejos políticos. Sin embargo si se les asegura un buen rédito y la fácil negociabilidad de su aportación, se puede lograr, como en el ejemplo que citamos, pero creemos que nunca llegaría a darse el caso de que pudiera ser mayor la aportación privada - que la pública en estas Empresas, pues el inversionista busca siempre la posibilidad de intervenir, para cuidar más de cerca la parte de su patrimonio que pone en juego; por otro lado, no es el papel del Estado el financiar bajo su responsabilidad, negocios para los particulares,

además de que en caso de requerir de capitales, le es más conveniente y barato acudir a los créditos nacionales o internacionales.

Así, en la Empresa Pública el Estado siempre será director y propietario de hecho, aunque permita la asociación del capital privado.

Por otro lado, en el concepto de la Empresa Privada que estamos utilizando para nuestros efectos, se puede combinar el capital privado con fondos públicos, persiguiendo fines de derecho común y con un propósito de lucro. La inversión pública, aunque no trae aparejada la determinación del carácter de la institución, si provocaría ciertas modalidades en el gobierno de la misma, pero que deberán apegarse lo más estrictamente posible a las normas ordinarias del derecho común. Esto es, porque la personalidad moral del Estado requiere de representación por medio de personas físicas concretas, que expresen su voluntad. Además, la protección de la inversión pública debe manifestarse en ciertos poderes de vigilancia limitados, para no entorpecer el desarrollo normal de la empresa, y las formas de aseguramiento ilimitadas que se le requieran a la persona moral que vaya a ser titular del patrimonio.

El poder jurídico dentro de la Empresa Privada irá en relación con la participación financiera de sus asociantes, de acuerdo con las reglas jurídicas existentes al respecto. Y así, aun cuando el Estado aportara la mayoría del capital, deberá ejercer los derechos inherentes a la misma, entre ellos la dirección de la empresa, en las condiciones del derecho común.

Debe pensarse que el único móvil posible del Estado, para su participación en una Empresa Privada, es un interés financiero, toda vez que ésta es la característica de estos organismos, pues de pensarse que fuera un fin público, se daría el caso de que la simple participación del Estado en una empresa, lo que puede hacer fácilmente a través de la compra de unas cuantas acciones, implicaría el cambio de su naturaleza jurídica, lo que además de ser muy peligroso, no parece muy lógico si tomamos en cuenta que el Estado puede -

valerse de los medios que ya tiene para realizar fines públicos.

Así vemos como el Estado puede ser participante minoritario o mayoritario de la Empresa Privada, sin cambiar su naturaleza, por no existir un fin público en juego. Hasta -- podría pensarse que al Estado fuera el que aportara todo el patrimonio de la Empresa, y sin -- embargo tendría que actuar como cualquier particular, rigiéndose por el derecho común.

IV.- El régimen jurídico de la empresa.

La primera consecuencia de la determinación de la naturaleza jurídica de las -- instituciones que nos ocupan, es su correlativo régimen jurídico; pero antes de ir más adelan -- te, es preciso hacer una alusión a la distinción entre derecho público y derecho privado, -- que algunos autores afirman debe reservarse sólo para el terreno escolar.

La Nueva Enciclopedia Jurídica (26) trata ampliamente el particular y haciendo un análisis de las teorías que lo admiten y de sus críticas, llega a sustentar que es válida la clasificación que nos ocupa, como se desprende de lo que a continuación citaremos.

"Las anteriores líneas nos permiten llegar a la conclusión de que la distinción -- entre Derecho Público y privado y, por consiguiente, la existencia misma de ambos Dere -- chos en tanto que conceptos de oposición, es correlativa a la distinción entre Estado y So -- ciedad; representan, pues, la dimensión jurídica de una determinada ordenación social. -- Pues, necesariamente allí donde se verifique tal separación y como quiera que ciertas rela -- ciones sociales precisan adquirir forma jurídica, ha de surgir un Derecho adecuado a ellas. Y como quiera que tales relaciones sociales constituyen el despliegue de la autonomía indi -- vidual, el Derecho destinado a regularlas ha de tomar como eje esta autonomía; como que -- ra que en tales relaciones los hombres actúan formalmente como iguales, el Derecho ha de manifestarse también en una relación igualitaria expresada en derechos y obligaciones recí -- procas; se trata por tanto, de sujetos que están entre sí en situación autónoma e igualitaria,

(26) Nueva Enciclopedia Jurídica. Vol. I. Editor Francisco Seix. Barcelona 1950. Pág.1003

y por consiguiente, el Derecho destinado a ordenarlos ha de ser un derecho basado fundamentalmente en relaciones de coordinación. La Sociedad constituye, pues, el campo de aplicación y desarrollo del Derecho Privado.

Al Estado y a las entidades públicas, por el contrario, les es esencial poseer un poder dominante. No entran, en tanto que ejercen tal poder, en relaciones de derechos y obligaciones recíprocas, sino de mando y obediencia. Por consiguiente, las normas destinadas a organizar y regular la actividad de las organizaciones dotadas de poder dominante han de ser unas normas unilaterales, destinadas a cumplirse independientemente de que los destinatarios lo han convenido así. No coordina, sino que subordina. Y de modo, la organización y actividad del Estado, en tanto que ejerce el poder dominante, cuyo monopolio constituye su nota esencial, forma el campo de desarrollo de unas normas jurídicas específicas a las que se denominan como Derecho público.

...Por su parte, el territorio del Derecho público no coincide, sin embargo, con la esfera total del Estado, el cual lo mismo que las demás corporaciones públicas, es una organización compleja integrada por una serie de elementos: económicos en cuanto que administra y eventualmente produce bienes y entra en el tráfico mercantil, técnicos, culturales, benéficos, etc. Pero ninguna de estas actividades da carácter específico al Estado ni a las corporaciones públicas, sino que lo que les otorga tal carácter es precisamente su poder dominante, y cada una de las actividades antedichas se convierten en específicamente estatales, municipales, etc. cuando su realización está asegurada por un *ius imperii* que se impone sin consideración al acuerdo del sometido. En consecuencia, del mismo modo que el orden jurídico no normativiza todas las actividades sociales, sino solamente aquellas que se consideran fundamentales para la vida social; así también, no otorga estructura jurídico-públicas a todas las actividades de las entidades públicas, sino sólo aquellas que en cada momento se estima preciso dotar de *ius imperii* para el cumplimiento de sus fines. En lo demás, son mate

rias que permanecen al margen del poder dominante, y, por consiguiente, si entran en el tráfico jurídico lo es en calidad privada.

Hemos visto, pues, de qué modo la distinción entre Derecho público y privado está en relación con una situación histórico social dada, ya que de la estructura de ésta se desprende la convivencia en el seno de su orden jurídico, de unas normas de coordinación centradas en la autonomía individual con unas normas de subordinación que toman como centro un poder dominante. Pero ésta consideración, si bien nos ha dado el sentido de la distinción, dista todavía de constituir un concepto preciso sobre las características y notas integrantes de ambos Derechos, pues por mucho que el Derecho exprese una situación social, goza siempre de una existencia normativa distinta de la pura facticidad, de una autonomía dentro de la generalidad, de lo que Dilthey llama "organización externa". Así, para conocer la estructura normativa, hemos de comenzar por preguntarnos hacia que esfera se extiende el Derecho público y hacia cual el Derecho privado. La teoría finalista contesta con su conocida contraposición de intereses, cuyas críticas nos obligan a buscar un concepto utilizable del interés, para lo que es necesario prescindir de las referencias expresas o supuestas a su contenido y oposición real.

Podemos entender por interés, un objetivo determinante de una actividad. Cuando este objetivo puede ser logrado por la acción de los individuos dentro del campo social, es decir, en el seno de la esfera de la libertad y autonomía individual, estamos ante un interés privado; pero cuando el objetivo en cuestión afecta a una organización política o administrativa como totalidad y no puede ser logrado más que por la acción de esta totalidad nos encontramos ante un interés público. Tal interés público forma por tanto una subespecie de los intereses comunes, es decir, de aquellos que interesando a una pluralidad de hombres no pueden ser realizados más que por la acción del conjunto. Ahora bien, las normas jurídicas son condición para la prosecución de intereses, y cuando tales normas jurídicas se refieren -

a los intereses individuales, nos encontramos ante el Derecho privado; cuando se refieren a los públicos nos encontramos el Derecho público. El contenido concreto de uno u otro Derecho es una variable función de la situación; lo importante es que según la calidad del interés pasa a uno o a otro Derecho. Así, por ejemplo, habitualmente la satisfacción de las necesidades económicas estaba dentro de la esfera de los intereses individuales y regulada por normas jurídico-civiles, es decir, privadas; hoy, en una importante parte, están en muchos países sometidas a normas jurídicas de especie administrativa; y ello es así, porque en las nuevas situaciones, el individuo es incapaz de lograr autónomamente y dentro de los cauces del Derecho privado la satisfacción de tales necesidades, y en consecuencia la actividad individual ha de ser sustituida por una actividad pública, no sólo porque el problema afecte a unos intereses generalizados, sino sobre todo, porque se entiende que sólo mediante la acción del Estado puede ser resuelto; cuando el legislador se decide a sustraer del Derecho privado para atraer al público ciertas relaciones entre patronos y obreros o ciertos aspectos de la producción de determinadas industrias, lo hace por considerar que son medios para la resolución de un problema en el que se ha revelado ineficaz el libre juego de las acciones individuales. Pero no hay que confundir la calidad de público de un interés con su importancia para la comunidad, una buena regulación de la familia tiene mucha más importancia para la comunidad que la organización de un ministerio o que el reglamento para el ingreso en un cuerpo del Estado. Sin embargo, la primera pertenece al Derecho privado porque aun tratándose de un interés general puede llevarse a cabo mediante la acción autónoma de los individuos; las segundas, en cambio, pertenecen al Derecho público porque se trata de intereses cuya realización cae fuera de la posibilidad individual, pues no es lo mismo interés general que interés común: el primero se refiere a algo que interesa a todos, que puede ser conseguido por el despliegue de acciones individuales libres, por ejemplo, la prosperidad económica en una economía libre; el segundo puede, quizá, estar en contraposición con --

los objetivos individuales de algunos, pero no puede ser conseguido más que mediante una acción del todo. Por consiguiente, la división entre Derecho público y privado y la amplitud que tomen uno y otro viene condicionada por una consideración y evaluación del legislador sobre los grupos de materias que tienen interés público y los que tienen interés privado. El Derecho público comprende, pues, la normativización de aquellos intereses cuya prosecución sólo puede ser lograda por la organización y acción del Estado y de las entidades subordinadas ejerciendo su poder de dominación".

Estamos de acuerdo con la exposición anterior en términos generales, y creemos que la citada clasificación es útil para efectos de este trabajo. Así, tenemos: Derecho Privado es el que rige las relaciones entre particulares, mediante las cuales se busca la satisfacción de un interés individual.

El Derecho Público rige la organización del Estado, la situación jurídica de sus instituciones y las relaciones entre el Estado, con su carácter de imperio, y los particulares; todo lleva a regular un interés común, mismo que se le da a guardar y desarrollar al Estado.

Aceptamos esta distinción para nuestros efectos, en atención a los diferentes fines que se pretenden lograr a través de distinto tipo de actividades, de las cuales unas se distinguen por su característica de ejercicio de un poder dominante, que se considera deben ser reguladas en forma diversa.

Así tenemos que tendrán un,

i) Régimen de Derecho público las Empresas Públicas porque persiguen fines propios del Estado, lo cual hace que sus actividades estén aseguradas por un poder de dominación que se impone sin consideración al acuerdo del sometido, sin perjuicio de que las actividades que realicen fuera de sus funciones públicas, queden bajo el Derecho privado. Esto es, que no será un régimen exclusivo de Derecho público, pues cuando la Empresa Pública realice actividades para el cumplimiento de sus fines, que no precisen de un *ius imperii*, serán regidas por el derecho común.

ii) Régimen de Derecho privado será el de las Empresas Privadas en razón a sus propósitos, que son sometidas al derecho civil y mercantil, como sucede ordinariamente en la actividad de los particulares.

iii) Podría pensarse en una Empresa Pública con régimen privado, en atención a al interés del Estado de prosperar como empresario, como sugieren algunos tratadistas?

Pensamos de acuerdo con lo que se ha manifestado anteriormente, que no es posible debido al fin público que debe buscar la Empresa Pública, mismo que como su prosecución sólo puede ser lograda por la organización y acción del Estado y de sus entidades subordinadas ejerciendo su poder de dominación, provoca necesariamente la aplicación de un régimen de Derecho público en principio. Así, debe siempre privar el Derecho público en estas instituciones, aun cuando como se encuentran trabajando entre empresas privadas, se comporten a veces como tales y se rigen en ciertas actividades por el Derecho privado, o como expresa la cita que hace el Maestro Nava Negrete: (27) "El derecho común es indispensable a las empresas públicas tanto en su vida comercial como financiera, puesto que, público o privado, un organismo económico se encuentra frente a los mismos problemas y a las mismas instituciones".

V.- Implicaciones del régimen jurídico en la empresa.

Tenemos, ahora, que el régimen jurídico de estos organismos trae implícitas las características que ha continuación señalaremos:

i) La forma de creación debe ser distinta para la Empresa Privada que para la Pública; la primera será a través de la escritura constitutiva de una sociedad de comercio, cuyo contenido lógicamente es el negocio social.

La Empresa Pública debe cobiar vida únicamente, a efectos de una Ley del Congreso de la Unión, pues solo éste órgano está facultado para otorgar personalidad mediante-

(27) "Empresa Pública y Sociedad Anonima de Estado". Alfonso Nava Negrete. Artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de México. Num. 57. enero-marzo 1965 pág. 182.

la Ley correspondiente, a esta institución jurídica, y que preferentemente exprese su naturaleza jurídica específica, o se pueda desprender claramente de su contenido. De esta manera se determinará en forma indubitable que se trata de estructuras administrativas.

ii) El funcionamiento y organización de la Privada estará sometida a la Ley mercantil de sociedades y a su estatuto social, y al derecho común en general.

El gobierno jurídico y económico de las Empresas Públicas se regirá preferentemente por la ley orgánica de cada una de ellas, así como por las demás disposiciones administrativas que al efecto se establezcan.

iii) El control de las Empresas Privadas lo trata en forma amplia y certera el Maestro Roberto L. Mantilla Molina, (28) diciendo que su magnitud plantea un problema de política legislativa, ya que se ponen en juego los intereses del público que invierte sus ahorros en la empresa, que, si no es adecuadamente manejada, puede consumir sin provecho los fondos que ha obtenido, con grave quebranto a la economía general, sin contar con los casos en que no se trata sino de un instrumento de fraude para obtener cuantiosas sumas provenientes de los ahorros de la colectividad. También en ocasiones, ha preocupado al Estado la fuerza económica y política que puede llegar a adquirir una corporación de vida prácticamente ilimitada, cuyo patrimonio es capaz, en principio, de crecer constantemente.

Sigue diciendo que tales problemas han sido resueltos históricamente siguiendo diversos sistemas.

Sistema liberal. - De acuerdo con la escuela liberal, el Estado no debe mezclarse en las actividades económicas de los particulares. Concretamente, debe permitir la constitución de la S.A. con entera libertad; las normas jurídicas que a ellas se refieran deben tener como única finalidad el resolver los litigios que entre sus componentes pudieran surgir.

Este sistema liberal era el seguido por el Código Lares; en la época actual es difícil que exista alguna legislación que lo adopte en toda su pureza

(28) "Derecho Mercantil". Roberto L. Mantilla Molina. Sexta edición. 1963. Pág. 332.

Sistema de normación imperativa.- Otro tipo de política legislativa frente a la anónimas, es el que permite que cualquier grupo de personas constituya una S. A.; pero las obliga a sujetar su creación y funcionamiento a una serie de normas de carácter imperativo, más sin establecer en todo caso, sanciones que garanticen de antemano el cumplimiento estricto de tales normas, que en ocasiones no encuentran verdadera sanción sino cuando la sociedad que las ha violado es declarada en quiebra.

Sistema de la autorización.- En sus primeras épocas la S.A. no podía constituirse sin la aprobación previa del Estado. Este régimen se inspiraba principalmente en la consideración política del excesivo poder que podían llegar a detentar las Sociedades Anónimas, y se basaba en la naturaleza de las empresas acometidas por las sociedades de este tipo.

Sistema de control permanente.- Por último, en ocasiones el Estado no se limita a dar normas imperativas para la creación y funcionamiento de las S.A.; o a imponerles la exigencia de su previa autorización, sino que las somete a su inspección permanente, a efectos de cerciorarse, en todo tiempo, de que están cumpliéndose las normas correspondientes.

Pasando a valorar los sistemas, señala que las consideraciones esbozadas al plantear el problema de la actitud del Estado frente a la S.A., justifica el rechazo del sistema liberal: abandonar al libre juego de las fuerzas económicas los complejos intereses que se entrelazan en la organización de una S.A. sería en extremo peligroso. La ruina de una compañía de este tipo no solo perjudica de un modo directo a las economías particulares de quienes en ella pusieron sus capitales, lo cual sería ya suficientemente grave en las ocasiones en que quienes se encuentran en ese caso forman un número crecido, sino que indirectamente se perjudica a la economía colectiva, a la que se sustrae la riqueza inútilmente destruida, y que por la mala organización de la S.A. puede verse privada de la realización de una obra de lo que toda la colectividad hubiera obtenido provecho. Además de que el mal éxito de una S.A. redundaría en menoscabo de la reputación de este tipo de sociedades, que pueden

llegar a ser vistas con general desconfianza; ya que existe un interés colectivo en evitar su -
 descrédito, ya que, justamente, son el instrumento jurídico adecuado para la realización de
 obras de gran magnitud y necesarias para la república.

La conveniencia de una política legislativa que fomente la creación de S.A., -
 pero que prevenga al mismo tiempo abusos, resulta también de que ellas son el medio de in-
 vertir, de modo económicamente provechoso, gran número de pequeños capitales, que, de -
 otra suerte, se dilapidarían o permanecerían ociosos.

De lo dicho, resulta que es conveniente, en términos generales, la adopción --
 del sistema de la normación imperativa, y que incluso se justifica, en algunos casos, el sis-
 tema del control permanente.

Termina manifestando (29) que éste criterio ecléctico que se acaba de señalar, -
 es el que inspira a la legislación mejicana: la generalidad de las S.A. está sometida a las -
 normas, casi todas de carácter imperativo que contiene la Ley de Sociedades Mercantiles, y
 para aquellas S.A. que se dedican a determinadas actividades, establecen leyes especiales-
 el sistema del control permanente (Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Instituciones de-
 Seguros, Ley de Instituciones de Fianzas y Ley de Sociedades de Inversión).

Lo único que podemos añadir es subrayar lo que ya anteriormente citamos, de --
 que por más de que parte del capital social lo constituye una inversión pública, no se justi-
 fica la imposición de medidas de control administrativas; pero para la protección necesaria-
 de los fondos públicos, se deberá exigir a la empresa que preste todas las garantías que se --
 consideren pertinentes.

Para el control de las Empresas Públicas, es conveniente el uso de medidas exter-
 nas de tipo administrativo, como las que establece la actual Ley para el control, por parte -
 del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta-
 tal D. O. de 31 de diciembre de 1947, de auditoría permanente e inspección técnica. En el
 (29) "Derecho Mercantil" Roberto L. Mantilla Molina. Sexta edición. 1963. Pág. 335.

capítulo siguiente se tratará más extensamente este punto, y sus repercusiones en nuestro medio, por lo que en este momento solo diremos que procede en principio, el empleo de la clase señalada de medidas de control, toda vez que éstas instituciones sirven de instrumentos al Estado en el desempeño de sus funciones de Derecho público, y por lo tanto es el Estado el responsable, en última instancia, de que no cumplan con su cometido o de que funcionen deficientemente, para evitar lo cual es necesario rodearlas de las disposiciones externas que procedan.

2.- Clasificación.

De acuerdo con lo expuesto en el presente capítulo, y siempre tomando como clave la característica de la finalidad, sustentamos que pueden clasificarse las nuevas formas de asociación administrativa de la siguiente manera, utilizando para ello la terminología más usual en nuestro medio:

- a.- Instituciones descentralizadas por servicio.
- b.- Organismos descentralizados por servicio.
- c.- Empresas de interés público y
- d.- Empresas Privadas de economía mixta.

Las tres primeras son Empresas Públicas, organizaciones administrativas creadas por el Estado. Las actividades económicas que realizan son a través de una personalidad jurídica y con un patrimonio propio. Sus estructuras administrativas les hacen formar parte de la Administración Pública, en general, pero su autonomía les permite actuar separadamente. Funcionan con una personalidad distinta a la del Estado y sus operaciones e inversiones encuentran apoyo en un patrimonio propio, sin que su presupuesto forme parte del presupuesto general del Estado. Pero su autonomía y funciones económicas no rompen con la unidad de la administración, pues logran armonizar con ella en virtud de estar vinculadas con el Estado a través de la tutela económica que ejerce sobre aquellas.

A continuación vamos a referirnos por separado a cada una de ellas.

a.- Instituciones descentralizadas por servicio.

Aquí hay que hacer la aclaración, que estamos utilizando un criterio semántico, arbitrario si se quiere, para diferenciar el tipo de servicio público que se presta.

En este caso, el fin es prestar servicios de orden administrativo, como la educación, salubridad, caminos, etc; su autonomía técnica y orgánica le permitirán tener la flexibilidad de la empresa Privada y una mayor adecuación para el desempeño de sus actividades.

Es un organismo típico y los bienes que forman su patrimonio los aporta exclusivamente el Estado directamente con fondos o bienes federales, o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue o aporte el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

Su dirección compete siempre al Estado.

b.- Organismos descentralizados por servicio.

Su propósito es la prestación de servicios económicos, mejor conocidos como industriales y comerciales, y aunque se asemejan en gran parte a las formas antes mencionadas, las reglas que gobiernan su estructura y funcionamiento son adaptadas al fin que persiguen - respectivamente y son por consecuencia diferentes.

Su régimen jurídico, aunque de todos modos predomine el derecho público, sesometerá en mayor proporción que la forma anterior, al derecho común.

c.- Empresas de interés público.-

El fin que persiguen es de interés público strictu sensu, aunque puede ir aunado a un propósito de lucro, dependiendo de que existan aportaciones privadas en la formación de su patrimonio. Así, el patrimonio podrá integrarse exclusivamente por el Estado, caso en que no habrá propósito de lucro, o será una combinación de capital público con capital privado, este siempre en minoría; su dirección la desempeña en su totalidad el Estado, aunque puede dársele la facultad de externar sus opiniones a la representación del capital privado, -

especialmente respecto a su administración interna, pero negándose la, por lo regular, en relación con la política externa de la misma.

Su régimen jurídico será mixto, con predominio del derecho público, como es característico de la Empresa Pública.

d. - Empresas Privadas de economía mixta.

Esta es la Empresa Privada para nuestros efectos, en la que el Estado combina su capital con el de los particulares, con un propósito meramente económico.

Sólo ésta debe estructurarse como sociedad anónima, pues además de que se comportará como tal, las reglas para cuidar la inversión pública no la transforman en pública.

Su dirección, poder jurídico dentro de la misma, dependerá de la participación financiera de sus accionistas.

II Consideraciones sobre la actual situación de la Empresa Pública en nuestro país.

La realidad en México denota una falta total de sistema, pues la decisión política que determina la naturaleza jurídica formal de las instituciones que tratamos, es generalmente equivocada, toda vez que utiliza la forma inadecuada para los fines que se pretenden lograr. Así, empresas como la Nacional Financiera, S.A., el Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A., y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A., que no tienen de sociedades anónimas más que el nombre, son en realidad Empresas de Interés Público según nuestra clasificación y no Empresas Privadas de Economía Mixta. También lo son el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y no Organismos Descentralizados por Servicio como lo declara la Ley de Crédito Agrícola, en virtud de la composición, mixta de su capital y sus finalidades.

Sólo son Empresas Privadas de Economía Mixta las del tipo de Altos Hornos de México S. A., Ayotla Textil S.A. y Diesel Nacional S.A.

Ferrocarriles Nacionales de México y la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza-Motriz S.A. son Instituciones Descentralizadas por Servicio típicas, así como Petróleos Mexicanos es un Organismo Descentralizado típico pues presta un servicio público económico. Igual el Banco de México S. A., por sus características, entre ellas la de ser Banco Central, es un Organismo Descentralizado.

Nuestra tesis se propone ayudar a encontrar el apoyo doctrinal que solicita la actividad actual del Estado Mexicano en la economía. Sin embargo, es del todo necesario señalar que las más adelantadas corrientes doctrinales consideran erróneo el principio de la doble personalidad del Estado, de Derecho Público y de Derecho Privado, alegando que el Estado nunca puede desprenderse de su carácter público pues dejaría de ser tal. Arguyen que el Estado como representante del pueblo y en virtud del principio jurídico general que lo rige de facultades expresas, esto es que sólo puede hacer aquello que le está previamente permitido y no como el particular que puede hacer todo aquello que no le está prohibido, sólo puede invertir el dinero del pueblo para fines públicos, que son aquellos que le encarga el mismo pueblo. De este modo, niegan que el Estado pueda perseguir fines financieros, en la forma que los expusimos para nuestros efectos, en los que comportándose como un particular, invierta dinero público con un propósito meramente económico.

Según estas ideas, la adquisición por parte del Estado, de acciones de una empresa privada que no fuera motivada por un fin público, constituiría un acto nulo, pues se haría en exceso de facultades. En caso que lo indujera un propósito público, vendría a modificar su configuración jurídica, pues la estaría nacionalizando lato sensu, como dice el maestro Nava Negrete, (30) al hacerla pasar del sector privado al sector público, lo que requerirá una nueva forma de gestión. En este caso deberá permitir el derecho de retiro de los anteriores socios, de acuerdo con los principios de Derecho mercantil, y reembolsarles el precio de sus acciones al valor contable de las mismas.

(30) "Empresa Pública y Sociedad anónima de Estado" Alfonso Nava Negrete. Artículo Publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de México. Núm. 57. Enero-marzo 1965. pág. 179.

CAPITULO III

INTRODUCCION: Qué se entiende por control.

- 1.- Cuál es el interés del control de la Empresa Pública.
 - A) Por la importancia que tiene para el Estado los fines que llevan a cabo.
 - B) Por la inversión pública que representan y su valor económico en el país.
- 2.- Qué tipo de Empresa Pública debe quedar necesariamente comprendida dentro del -- control.
- 3.- Cuál debe ser el verdadero sentido del control.
 - A) Control y Autonomía.
 - B) Rentabilidad económica y utilidad social.
 - C) Planeación previa al control.
- 4.- Sistemas de control y sus presupuestos.
- 5.- La experiencia extranjera.
- 6.- La experiencia en nuestro país.
- 7.- El momento actual en México, y sus problemas.
- 8.- Consideraciones.

Introducción. -

En el lenguaje técnica-jurídico, el término control se deriva etimológicamente del francés controle; denota una actividad de reexamen que un organismo ejerce sobre la actuación de otro organismo, no necesariamente subordinado al primero, pudiendo ser de diversa naturaleza, con el objeto de verificar que los actos se hayan realizado conforme a las normas y a los principios a que estén sujetos. Tal examen también se extiende a la valoración respecto de la oportunidad y conveniencia del acto en relación con los fines de interés público, con la consiguiente posibilidad de anularlo, convirtiéndolo en no exigible, así como para fincar la responsabilidad de quien lo hubiere realizado.

Una actividad tal de reexamen puede llevarse a cabo tanto en el campo del derecho privado como en el del derecho público; en el primero puede encontrar su origen en un negocio jurídico, y en el segundo, por ser obligatoria deberá estar prescrita por la ley o el reglamento, y se considera no solo como un derecho, sino también como un deber del organismo de control, que incurrirá en responsabilidad cuando no la desarrolle o cumpla en forma eficaz.

El control puede ser de orden práctico, técnico, político y jurídico.

El control jurídico no se confunde con la institución de la vigilancia, la cual no consiste en una actividad de reexamen de actos, sino en una ingerencia de los organismos superiores sobre los organismos inferiores para evitar cualquier eventual irregularidad antes de que se haya cometido. (31)

I. - Cuál es el interés del control de la Empresa Pública.

a) Por una parte, al Estado le interesa sobremanera asegurarse que las empresas públicas cumplan efectivamente los fines para los que fueron creadas, logrando así

(31) (Novissimo Digesto Italiano, 1959, Unione Tipografica-Editrice Torinese).

umentar el bienestar colectivo al acelerar el desarrollo económico y social de la nación, también para llenar la necesidad de información al público contribuyente respecto de la marcha de las mismas.

b) Por otro ángulo, las empresas públicas son producto de una alta inversión de fondos públicos, por lo que es indispensable que no sean manejadas por sus dirigentes como si fueran de su exclusiva propiedad, sino que se sometan a normas que busquen la adecuada protección que requiere el dinero del pueblo.

Además, el sector paraestatal constituye el expediente de desarrollo más dinámico de la intervención gubernamental en la economía, y el crecimiento e incremento de las empresas públicas, que en la actualidad ascienden a 423, ha creado problemas cuya resolución está vinculada a la necesidad de perfeccionar los métodos de coordinación y control de sus operaciones, para fortalecer estas entidades, vigilando que operen sobre bases económicas y de acuerdo con prácticas eficaces de administración, y que su funcionamiento se integre a los programas nacionales para fomentar el desarrollo económico y social.

El actual Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó recientemente que "el ingreso de los organismos descentralizados es mayor que el total del ingreso del gobierno federal, ya que frente a un ingreso previsto de dieciocho mil millones en números gruesos para el gobierno federal, el sector descentralizado tiene diecinueve mil. Y ese sector descentralizado no comprende sino energía y combustible, o sea electricidad y petróleo; en seguridad social, los dos institutos (IMSS e ISSSTE); Ferrocarriles y algunos otros organismos, como la Lotería Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y la Conasupo. Es decir, diecinve organismos enumerados que corresponden a seis grandes rubros, representan un ingreso mayor que el total del presupuesto del gobierno federal". (32)

Para ampliar más este punto, que es de suma importancia, a continuación vamos

(32) (Entrevista al Lic. Ortiz Mena publicada el 28 de dic. 1964 en el diario "Excelsior").

a presentar la interesante exposición de un técnico en la materia, sobre el significado del sector descentralizado en México, de acuerdo con los datos consignados en la memoria de la Sria. del Patrimonio Nacional de 1963:

- " Que la capitalización del país se hace fundamentalmente por los organismos y empresas estatales, ya que de la inversión pública total, más del 60% se canaliza a través de este tipo de organismos, destinándose casi las 9/10 partes hacia actividades básicas de desarrollo (hierro y acero, industria química y fertilizantes, principalmente):

- Que de la producción anual de bienes y servicios que se genera en el país, - aproximadamente el 8% es aportado por este sector, cifra que resulta más significativa si se considera la importancia estratégica que reúnen los sectores de la producción en que actúan tales organismos y empresas, energía eléctrica, combustibles derivados de petróleo y transporte ferroviario- condicionantes de todo proceso de desarrollo y estimulantes de la acción de los inversionistas privados;

- Que la producción que tienen encomendada ciertas empresas de participación estatal, han permitido, a la economía del país, además de cubrir huecos limitativos del crecimiento, substituir la importación de bienes indispensables, como es el caso de productos de acero, carros de ferrocarril, ciertas calidades de papel y de productos químicos, etc. ;

- Por último, que la fuente de ocupación que representan es de gran significación como elemento estimulante de la demanda interna, dado el nivel relativamente alto de salarios que cubren, aunque es de reconocerse que no en todos los casos las mejorías en los pagos y prestaciones al factor trabajo hayan ido acompañados de incrementos de la productividad, como es de desearse, desde un punto de vista estrictamente económico.

En adición a lo anteriormente expuesto, debe señalarse que el sector descentralizado y para-estatal en México ha demostrado un alto grado de dinamismo. En efecto, durante los años que la economía en general presenta signos de estancamiento, los volúmenes

de producción de los organismos y empresas estatales registran generalmente aumentos más que proporcionales a los del producto nacional bruto, e inclusive a la producción de las empresas privadas que operan en la misma actividad. Así, en el año de 1961, en tanto que el producto nacional bruto sólo se incrementó, en términos reales, en un 3.4%, el índice general de un grupo representativo de empresas de participación estatal demostró un aumento real de más del 11%. Por su parte, mientras que en el mismo año el volumen de producción de la industria manufacturera nacional sólo creció 3.5%, el volumen de lo producido por las empresas estatales dedicadas a la industria tuvo un aumento general de casi 14%".

(33)

2. - Pensamos que en virtud del gran número de empresas públicas existentes en nuestro país, su variedad y su desigual importancia económica, es necesario establecer una diferenciación general entre las que tienen por objeto la producción de bienes y servicios para el mercado, y los dos institutos de seguridad social que nos vemos obligados a incluir por su singular significado, y las instituciones docentes, de fomento cultural, investigación científica y las demás de asistencia social. Primeramente debe buscarse controlar las anteriores y después éstas, utilizando diferentes métodos naturalmente. Aquí habremos de referirnos únicamente a las empresas públicas productoras de bienes y servicios para el mercado y a los dos institutos de seguridad social (IMSS y ISSSTE). Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en virtud del estricto control a que están, por su naturaleza, sometidas, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y Nacional de Seguros de Fianzas, tampoco quedan comprendidas en el control a que haremos referencia, para evitar una duplicidad de funciones.

También es indispensable aclarar que las Empresas Privadas de Economía Mixta,

(33) (Alejandro Cervantes Delgado, "El Control de los Organismos y Empresas del Estado", Revista Comercio Exterior, Mayo 1963, pág. 331).

que son sociedades organizadas conforme a la legislación mercantil, que están sujetas a dicha legislación y cuyo capital sólo en parte pertenece al Estado, no pueden quedar comprendidas dentro del control que se tratará en este trabajo, dada la naturaleza, finalidades y métodos de financiamiento de uno y otro tipo de empresas; y en este sentido, adelantaremos que es a todas luces criticable la práctica en contrario seguida en México. En el capítulo anterior vimos el control legal que puede ejercer el Estado sobre las sociedades anónimas, al hablar de la Empresa Privada.

3.- Lo verdaderamente importante es que se obtenga una clara comprensión de la naturaleza y alcance de las medidas de control, o sea que se descubra cual debe ser el sentido del control. Para lograrlo hay que resolver los problemas siguientes:

A) Primero trataremos el más peligroso, que se refiere al control y a la autonomía.

Ya vimos la necesidad y conveniencia del control de la Empresa Pública, pero ahora hay que establecer sus límites. El Estado debe tener especial cuidado de que el control de instituciones descentralizadas, organismos descentralizados y empresas de interés público, no desvirtúe el espíritu que las creó, pues buscando descongestionar al centro, como se expuso en el primer capítulo de este estudio, se volvería al punto de partida en el caso de querer tomar de nuevo su control global y someterlos a su perjudicial burocratización.

Recordemos que el elemento más importante y el que real y efectivamente caracteriza a las empresas descentralizadas, es la autonomía orgánica que les permite actuar en un plano de igualdad ante la organización centralizada. Autonomía que se adquiere mediante el relajamiento de los vínculos que la relación jerárquica impone, sin que dejen de existir ciertas facultades de parte de las autoridades centrales que son indispensables para conservar la unidad del Poder, como son las facultades de control y vigilancia por razones de legalidad.

Pero en México, desgraciadamente, es en el elemento de autonomía orgánica - donde radica la falla, pues como dice el Maestro Castellanos Coutiño: "Por reservarse el Jefe del Ejecutivo la facultad - ausente en una verdadera descentralización - de nombrar directa o indirectamente aparte de los miembros de los Consejos de Administración, a los Directores o Gerentes, aún cuando se suponga que se trata de personas aptas y capaces para el - - Ejercicio de los cargos que ocupan, es indudable que se dejarán sentir influencias políticas en estas instituciones esencial y exclusivamente administrativas, ya que, como consecuencia natural, el Presidente de la República conserva, aún cuando sea parcialmente los poderes de mando y de decisión, cuando los organismos de estas empresas, adoptan las medidas conducentes para la realización de sus actividades; facultades que aunadas a las de control y vigilancia, que necesariamente debe mantener, hacen de la autonomía orgánica un verdadero mito".

Por eso concluimos con A.H. Hanson, : "No es muy necesario subrayar que el establecimiento de un control público apropiado en los tipos de organización paraestatales de los cuales aquí hablamos, es de lo más importante. Se trata también de una cuestión muy - delicada, puesto que un control excesivo de una empresa la despojaría de todas sus calidades que se la atribuyen, mientras que un control inadecuado provocaría que la empresa fuese "pública" sólo de nombre. El ideal - siempre difícil de lograr - se encuentra expresado - en la célebre frase del Presidente Roosevelt, a propósito del Tennessee Valley Authority: - "Revestida del poder gubernamental, pero poseyendo la iniciativa y la flexibilidad de la empresa privada". (34)

B) La planeación previa al control.

Controlar no es otra cosa que comparar, de preferencia cuantitativamente, los resultados efectivamente obtenidos con los previstos. Por ello lo que vale para un control - efectivo es una adecuada planeación, que permita establecer con el máximo detalle posible (34) (El Sector Público en una Economía de Desarrollo, 1962, pág. 340).

los resultados que se esperan. Esto implica que, una vez definido el fin particular de bienestar social que cada empresa del Estado debe perseguir, ha de establecerse la magnitud de los resultados que se esperan y la de los recursos destinados a la obtención de esos resultados, dando por supuesta una relación óptima entre unos y otros.

En apoyo a lo expresado, el Lic. Alvaro Rodríguez Reyes manifiesta que el examen de la administración de las empresas públicas conduce a meditar sobre la necesidad de que el sector público descentralizado quede eslabonado a un programa de desarrollo integral. Que es impostergable la tarea de sentar las bases para la planeación de la economía con decisión y firmeza y observar la ejecución de los planes con un sentido unitario y cabal a fin de asegurar, no sólo la eficiencia administrativa de los organismos y empresas del Estado y cuidar que sus fondos se apliquen adecuadamente, sino enlazar todo el sector público al proceso del desarrollo económico para acelerar la marcha progresiva del país hacia objetivos de mejoramiento, en beneficio de los grandes núcleos de nuestra población obrera y campesina. Que el control está ligado a la planeación sistemática de la actividad gubernamental, porque un plan o programa son el punto obligado de referencia para ejercer un control efectivo. La imperativa coordinación de los organismos del poder público para ejercer el control del sector descentralizado del Estado, es solo una parte de la problemática por afrontar en la tarea de reestructurar la administración pública de México a fin de no caer en los vicios de la burocratización. La pauta está señalada como exigencia ineludible de nuestra época: planificar el desarrollo económico y adecuar el aparato administrativo del gobierno a las necesidades prácticas que demanda la planeación socioeconómica. (35)

Por su parte el Lic. Sealtiel Alatríste Jr., siendo sub-secretario de Patrimonio Nacional, a su vez señaló que: "La planeación y el control son funciones estrechamente relacionadas. No se puede controlar una actividad que no haya sido planeada. La planea

(35) ("Coordinación y Control del Sector Público Descentralizado", Revista Comercio Exterior, Enero 1966, pág. 15).

ción es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos y programas. Al ejercer el control, se vigilan las operaciones y las actividades dentro de las previsiones hechas, corrigiéndose las desviaciones de los planes. En consecuencia, no puede existir el control si no se tienen los planes que determinan los estándares del mismo. La planeación busca la articulación, integración y consistencia de los programas a seguir, mientras que el control trata de lograr que los programas se cumplan dentro de ciertos márgenes de flexibilidad. En términos generales puede decirse que para ejercer el control, es necesario tener un plan o programa a que sujetarse. . . . La función controladora viene a complementar la función planeadora del Estado moderno. No puede vigilarse eficazmente la realización de un plan si no existe coordinación previa con el órgano controlador, al conocer éste los programas de inversión; coordinación concomitante por medio de la información obtenida a medida que se hace la inversión, y control a posteriori al dar por terminada la inversión y cotejarse los resultados finales con los proyectados." (36)

Creemos efectivamente, que si se acepta el importante significado económico que tiene este sector, y si se reconoce, además, que el crecimiento económico y social de cualquier país ya no pueda estar sujeto a improvisaciones, sino que es indispensable ajustarse a planes elaborados que fijen metas en función de su grado de necesidad social y mediante la jerarquización adecuada de los medios y recursos, la actividad de este tipo de organismos y empresas debe ser planeada y encajarse como una pieza clave dentro del plan nacional de desarrollo. Y en esta tarea las medidas de control y vigilancia desempeñan un papel de gran significación.

Las labores de control y vigilancia, en estas condiciones, persiguen fundamentalmente un triple objetivo: En primer lugar, que cumplan debidamente las tareas que se les

(36) (La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIII, Sept, págs. 563 y 577).

hayan asignado dentro del plan nacional de desarrollo; en segundo término, que operen eficientemente, es decir, con el máximo aprovechamiento de los recursos; y en tercero, que actúen coordinadamente con el resto de las entidades del sector público.

Para lograr lo anterior, es necesario que la unidad técnico-administrativa con facultades al respecto, aplique medidas de control y vigilancia a un alto nivel, es decir, que realice funciones de macro-control. Ello significa no interferir en aspectos de detalle, la autoridad técnica y administrativa de los funcionarios ejecutivos superiores de cada organismo y empresa, respetándose, consecuentemente, el espíritu que el legislador persiguió mediante la descentralización.

C) Rentabilidad Económica y Utilidad Social.

Algunos autores señalan que en la empresa estatal el único propósito aceptable es el bienestar colectivo, y a este propósito central han de sujetarse todas las modalidades de su actividad. Que en consecuencia, sólo este criterio puede ser útil para calificar la acción de las empresas estatales; la conveniencia de que existan y se consoliden, por lo tanto, ha de apreciarse por virtud de que consigan o no su fin social, independientemente de que sus balances arrojen o no una utilidad contable, sin que esto signifique en modo alguno, que las empresas estatales hayan de permanecer al margen de los principios de una sana administración; pero que una empresa estatal actúe conforme a este principio, no significa que presente utilidad contable al cabo de sus ejercicios sociales. Y que así, el sentido del control de las empresas públicas, sólo puede ser el que se proponga medir la utilidad social de la acción de cada empresa estatal y apreciar si ese fin social se obtiene o no con el máximo aprovechamiento de los recursos de que dispone cada una.

Pensamos sin embargo, que lo anterior bien se puede aplicar a aquellos organismos cuyas funciones están relacionadas con la prestación de servicios de carácter social y asistencial, de seguridad social, cultural y desarrollo regional y local, pero por princi--

pio no se deberá aplicar a las empresas públicas con funciones de carácter mercantil como la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, mismas que operan dentro del campo económico compitiendo muchas veces con empresas privadas, toda vez que -- permitir una gestión permanentemente antieconómica sería desastrozo para el país. Así lo comprendió nuestro legislador, cuando en el Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, de 31 de marzo de 1959, manifestó que: "Considerando. Que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tiene por objeto lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la nación, afectados al desempeño de las actividades de los propios organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de permitirles cumplir adecuadamente sus funciones, produzcan un rendimiento económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del País".

El primer objetivo que debe perseguir el control es el de contribuir a la organización y administración eficiente y económica de cada empresa pública, pues sólo partiendo de esta base se pueden comprender objetivos superiores, relacionados con el desarrollo económico en el que participa activamente cada empresa pública dedicada a la producción de bienes y servicios, puesto que este desarrollo se activará en la medida en que se ponga en acción el criterio de la eficiencia y la economía para oponerlos al despilfarro, al desperdicio y la ineficiencia.

La disciplina financiera, la buena planeación de los programas de expansión y la eficacia operativa son tan importantes para la empresa pública que estamos tratando, como para la empresa privada, aunque sus objetivos sean distintos, ya que al final de cuentas son el consumidor y el causante los que deben aprovechar los resultados de una inversión o, de lo contrario, tendrán que soportar las cargas, de las equivocaciones en que pue

dan incurrir las empresas en sus operaciones de producción.

El problema es serio y urgente, porque el Estado tiene que seguir aumentando la inversión de carácter social en la educación, la salubridad pública, las carreteras y demás vías de comunicación, la seguridad social y otros campos importantes. Necesita para estos fines recursos crecientes y no puede ni debe gastarlos en operaciones económicas que no respondan al fin que deben perseguir: el beneficio colectivo.

Sin embargo, no hay que olvidar que el análisis de los resultados contables de las empresas que tratamos, no siempre nos dará un panorama real. Resultados negativos pueden deberse a simples artificios contables, que consisten, por ejemplo, en registrar como gastos las inversiones de las empresas. Tales artificios son condenables si con ellos se pretende conseguir cualquiera de dos objetivos igualmente inadecuados: limitar el crecimiento o la mejora de los recursos invertidos en las empresas, negando aumentos de salario a sus trabajadores, eludiendo la renovación de equipos etc., o subvencionar indirectamente al sector privado o a empresas específicas tanto privadas como públicas, por ejemplo los créditos incobrables de Petróleos Mexicanos a cargo de numerosos organismos públicos. Con diversas modalidades, el mecanismo consiste en la concesión de servicios o condiciones especiales a empresas privadas o públicas, y con apoyo en criterios más o menos válidos de fomento industrial o de ayuda a grupos específicos. Tal práctica es condenable, no porque el propósito de fomento o ayuda sea en sí inadecuado, sino porque el hacerlo por vía indirecta, encubriéndolo en una contabilidad cuyo detalle rara vez de la luz pública, propicia la corrupción y desvirtúa, con frecuencia, los propósitos de servicio social de las empresas, cuyos recursos pueden quedar finalmente, al servicio de pequeños grupos privilegiados. Es a todas luces necesario corregir esta situación anómala haciendo que los vicios del pasado en materia de concesiones o subsidios "ocultos" que arrastren las empresas públicas, se sustituyan por cualquier otro de los instrumentos que posee el gobierno, estímulos fiscales, créditos etc., de tal modo que además de cumplir mejor, por la vía directa, esa función de fomento

y ayuda, sea posible observar con claridad la eficiencia del Estado como administrador.

4.- Los sistemas de control.

Antes de seguir adelante mencionaremos que el control puede ser interno o externo; éste último es al que nos referiremos.

Cada país aplica las normas que considera más adecuadas para ejercer el control de su sector público descentralizado. Esto depende, en buena parte, de su madurez política y administrativa, del grado de intervención estatal en la economía, de la importancia de la inversión pública con respecto a la inversión total, pero, sobre todo, de la naturaleza, magnitud y arraigo de los organismos y empresas del Estado.

El problema que más preocupación ha suscitado en aquellos países que han visto aflorar un sector paraestatal numeroso, es el relativo a la naturaleza del organismo que ha de ejercer el control de las empresas públicas. Aunque múltiples han sido las modalidades, podrían reducirse a cinco las formas que ha asumido la organización gubernamental para el control:

A) Establecimiento de una secretaría o un ministerio especial para el control de los organismos y empresas estatales:

B) El control a través de varias secretarías de estado de acuerdo con sus respectivas competencias, señaladas en la ley, como ocurre en México.

C) Comisiones o juntas intersecretariales a nivel ministerial;

D) Comités integrados por representantes del congreso o del parlamento; y

E) Comités o consejos con atribuciones de auditoría permanente y dependientes de la autoridad central del gobierno.

Difícil es hacer un enjuiciamiento, respecto a la eficacia operativa de cada una de estas formas de organización para el control; sin embargo, podrían señalarse algunos criterios derivados de la observación práctica de los sistemas establecidos en algunos países.

En primer lugar, debe centralizarse el control en un organismo, a fin de preservar al principio de la unidad de mando; segundo, la necesidad de que el organismo de control esté investido de la autoridad suficiente para nombrar y deponer los directores o gerentes que tengan a su cargo el manejo de las empresas del Estado; tercero, la conveniencia de establecer, con un criterio funcional, un nivel intermedio de autoridad entre el organismo central de control y los organismos o empresas operativas; y cuarto, que el organismo o institución que tenga la responsabilidad primordial de mantener el control del sector público descentralizado esté dotado de jerarquía, presupuesto y personal idóneo para coordinar la actividad de este sector con el conjunto orgánico de la administración pública.

El Lic. Sealtiel Alatríste apunta que "El control estatal debe ejercerse directamente, de órgano de control gubernamental a organismo descentralizado, por ser ésta la forma más eficaz y económica. Al través de cuerpos colegiados o de comisiones intersecretaría les podrán establecerse grupos de consulta pero no ejecutivos" (37).

A su vez, Alejandro Cervantes Delgado pregunta "El grado de madurez del marco político-administrativo del país, presenta ya condiciones propicias para crear, a semejanza de la República Italiana, una Secretaría con funciones exclusivamente de planeación y control de los organismos y empresas estatales? o bien;

No sería más conveniente, con base en la experiencia de la extinta Comisión de Inversiones, y considerando la aguda sensibilidad del celo político de los altos funcionarios del gobierno, que se constituyera una comisión para tal efecto, a nivel de "staff", es decir, operando directamente bajo la dependencia del señor Presidente de la República, pero sin tener el rango de una Secretaría de Estado?" (38).

(37) (La Estructura del control externo de los Organismos Descentralizados, Revista de la Facultad de Derecho Septo. 1963, pág. 578).

(38) (Revistas de Comercio Exterior, Mayo de 1963, pág. 333).

Diside el Dr. A.H. Hanson de los puntos de vista anteriores, en los siguientes términos: "La primera pregunta que exige una respuesta es la siguiente: "¿Qué Secretaría?" Una respuesta alternativa es posible: las empresas se agrupan ya sea bajo la dirección de diferentes ministros (por ejemplo todas las empresas industriales bajo la dirección del Ministro de la Producción; todas las empresas de transporte bajo la del Ministro de Transportes, etc.) o bien bajo la dirección más amplia de un solo Ministro de Empresas Públicas. Dicha alternativa deberá depender de cierto número de factores, entre los cuales los más importantes son: a) el nivel de desarrollo económico alcanzado por el país en cuestión; b) el tiempo y energía que debe consagrar el Ministro al sector público; c) la calidad del aparato de consulta interministerial existente y la voluntad de los ministros de utilizarlo con eficacia.

En los principios del desarrollo económico, las empresas públicas son poco numerosas y, por lo tanto, pueden ser agrupadas bajo el control de un solo Ministro. Tal solución es deseable debido a la dificultad existente en alcanzar una cooperación interministerial (pues es necesario recordar que el subdesarrollo económico y administrativo generalmente son concomitantes). En consecuencia, si existe un Ministro de Empresas de Estado se obtendrá cohesión en la política y rapidez en las decisiones.

Sin embargo, con la expansión de la empresa pública y el progreso de la organización gubernamental, será necesario operar una descentralización de la responsabilidad. Así se llegará a colocar cada grupo de empresas bajo la responsabilidad de un Ministro calificado. Como método de control permanente el agrupamiento de un gran número de empresas públicas diferentes bajo la responsabilidad de un solo Ministro presenta serias debilidades. Se debe considerar este método como una medida temporal". (39)

El sistema de control escogido por un país, debe estar determinado, por una ley o reglamento; al respecto el Maestro A.H. Hanson señala que: "Según un informe de las (39) (Revista Comercio Exterior, Dic. 1962, pág. 844).

Naciones Unidas: "El punto de control más crítico es la ley, el decreto, o todo otro acto de base, que autoriza la creación de una empresa pública. Este acto es susceptible de determinar en gran medida todas las otras relaciones de organización".

Tal juicio es un poco exagerado, por razones que serán expuestas ulteriormente. Sin embargo, por lo general se reconoce que las leyes que conciernen a las empresas públicas deben ser elaboradas con gran cuidado.

El tipo de ley más conocido es el estatuto especial que confiere a una empresa pública particular su estatuto legal, su finalidad y sus poderes; que define sus relaciones con las autoridades gubernamentales superiores y prevé sus fuentes de financiamiento. Normalmente dicha ley está destinada a poner en pie a una corporación pública o cualquier otra forma de empresa oficial. Su gran ventaja estriba en que puede estar "hecha sobre medidas" para adaptarse a las necesidades específicas de la empresa en cuestión." (40)

Nosotros diferimos de la opinión citada, pues pensamos que la característica esencial de generalidad en la ley, debe cumplirse.

Los instrumentos para llevar satisfactoriamente un control, están dados principalmente por los estados financieros, los programas y presupuestos y, en general, por los datos e información económica de cada organismo y empresa. Obviamente, siempre y cuando estén elaborados con criterios adecuados, sean veraces y se presenten, además, en forma oportuna.

La disponibilidad de estos instrumentos con la condición de que, como se acaba de decir, reúnan un alto grado de veracidad y se tengan oportunamente, permitirán a la autoridad controladora disponer, previo análisis, de los elementos suficientes para diagnosticar respecto a la situación financiera y económica de cada unidad controlada y, con base en ello, sugerir las medidas administrativas, técnicas financieras o económicas por adoptar,

(40) (Revista Comercio Exterior, Dic. 1962, pág. 843).

con objeto de superar los factores que, estén operando como limitantes de una operación sana y eficiente, y precisar, en su caso, las causas por las que el organismo o empresa en cuestión se esté apartando de las metas que se le señalaron en el plan general.

Una de las fallas comprobadas de las empresas públicas, ha sido la de obtener sus informes anuales con mucho retraso, de lo que se infiere que la información interna no es oportuna para el desempeño de las funciones de dirección, ni menos de control. Romper esta barrera requiere esfuerzos coordinados a diversos niveles de autoridad para organizar la concentración de datos de manera que los informes financieros se produzcan con oportunidad.

Alcanzar la meta anterior es condición sine qua non para establecer el control externo. Se podría decir que la estructura del control externo radica en los datos y cifras que proporciona la contabilidad. El pleno reconocimiento de que la contabilidad es un instrumento de control, de información y el lenguaje común de quienes formulan planes como programas y presupuestos, o de quienes ejecutan las órdenes recibidas, o de quienes tienen que emitir juicios de valor sobre lo que ha pasado, alcanza mayor significación en la medida que transcurre el tiempo. En efecto, si se eliminan las cuentas y los informes correspondientes, se derrumbaría estrepitosamente todo proceso de planeación y de control.

El control podrá ser financiero, patrimonial y técnico, especialmente cuando se presenten en este último problemas de incosteabilidad. El control financiero puede ser ejercido en tres niveles distintos, que son: 1) De valorización y de subsidio; 2) de gestión; 3) de contabilidad. El control financiero y patrimonial de los organismos descentralizados, se logra por medio de la información oportuna que se suministre al órgano controlador y que abarca tres áreas: a) inversiones en bienes de capital; b) costos de operación, y c) afectaciones a reservas de capital y al patrimonio neto y aplicación de utilidades o pérdidas del ejercicio. Para llevarlo a cabo, los organismos descentralizados estarán obligados a dar a conocer al órgano controlador los programas presupuestales antes de que entren en vigor, a -

fin de que se vigile su ejercicio, en particular el de las inversiones de capital. Se necesita, además, establecer la práctica de las auditorías externas y designar a los auditores externos; establecer la información periódica de los Directores Generales; publicar anualmente los informes de los Directores Generales de los Consejos Directivos, de los estados financieros dictaminados por los auditores externos y demás estadísticas que apruebe el órgano controlador; vigilar la costeabilidad; estar en antecedentes de la aplicación de las utilidades operadas, de las afectaciones de las cuentas de patrimonio neto y de las reservas de capital.

El ejercicio del control externo permitirá el mejoramiento de la organización y control internos de la empresa pública. La contabilidad nacional relacionada con el sector paraestatal podrá llevarse a cabo por conducto del órgano controlador que acumulará la información necesaria, la que servirá de base para los estudios económicos de diversa índole.

Pueden considerarse como bases para ejercer el control externo, repetimos, una detallada planeación, el fortalecimiento de la auditoría interna y su coordinación con la auditoría externa y lo demás que se necesite para un eficiente control interno, y una rendición oportuna de cuentas.

Hay claramente dos funciones del órgano controlador. La primera se refiere a la recepción, acumulación y confronta de datos, determinación de las desviaciones o excepciones y en general, el análisis de esta información desde el punto de vista del control contable, cuyo ramo de acción está demarcado por la aplicación de la técnica contable, bastante explorada y avanzada en problemas del control presupuestal y patrimonial en las grandes empresas. La segunda función abarca todos los asuntos relacionados con la investigación.

Creemos que un control efectivo aunado a un sistema completo de planificación deberá:

- 1) Ofrecer una visión de conjunto del cumplimiento de las metas y las labores

realizadas en función del plan a los diversos niveles de ejecución.

- 2) Establecer la responsabilidad de las diversas dependencias en el retraso, ineficiencia o incumplimiento de las metas.
- 3) Permitir la identificación rápida del estrangulamiento en la ejecución del plan.
- 4) Ofrecer informaciones periódicas que permitan adoptar decisiones oportunas.

La eficacia del control externo depende de la organización que se implante en la dependencia encargada de su administración, de los métodos de trabajo que se utilicen, ajustándose a las necesidades cambiantes y del grado de coordinación intersecretarial que se lleve a cabo. Como no se improvisan ni el personal ni la experiencia, los programas de trabajo deben ajustarse a la realidad y tratar de alcanzar por lo pronto metas limitadas, dada la magnitud de los problemas por resolver.

5.- Experiencias en otros países.

Reconociendo las diferentes condiciones que en los aspectos político, económico, jurídico y administrativo privan en otros países, es conveniente de todos modos señalar sucintamente las experiencias que en materia de control de empresas públicas han tenido otras naciones, pues indudablemente que tales experiencias son susceptibles de aplicarse a nuestro medio, con las consiguientes adaptaciones que exija nuestra realidad político-administrativa.

Puede afirmarse que corresponde a Italia uno de los primeros lugares en este aspecto. En la República Italiana, el grupo de empresas públicas es muy grande y, por lo tanto, su influencia en la economía es de trascendencia. Ello se explica en razón a factores de emergencia derivados de la Primera Guerra Mundial, y, posteriormente, debido a los objetivos que se fijó el régimen fascista, en el sentido de lograr su autarquía económica

y liberarse de los monopolios extranjeros. En épocas más recientes se siguieron multiplicando las empresas públicas por las necesidades que impuso la defensa del país, y, en la última década, el fortalecimiento del intervencionismo económico estatal ha obedecido a propósitos deliberados de desarrollo.

Sin embargo, hasta hace todavía siete años, el gran número de empresas públicas dependía de varios ministerios, situación que imponía serias limitaciones para lograr una coordinación efectiva de su operación. Fué hasta el año de 1956 cuando se creó el Ministerio de las Participaciones Estatales, institución que lleva a caso el control y coordinación con una criterio de unidad, sin que ésto implique que en sus respectivas jurisdicciones no intervengan también otros ministerios.

La experiencia italiana ha sido indudablemente favorable, puesto que el control se ejerce exclusivamente sobre los organismos llamados "entes de gestión", que son instituciones reguladas por el derecho público, con personalidad jurídica propia y con patrimonio constituido totalmente por aportaciones del Estado.

De estos organismos depende un gran número de empresas públicas, sobre las cuales el Ministerio no interviene directamente. Efectivamente, es sólo a través de los "Entes de gestión" como influye directamente el Ministerio de las Participaciones Estatales, señalándoles directrices generales de acción; y son los "entes de gestión" los que, a su vez, se encargan de que la operación de sus empresas dependientes, denominadas "empresas operativas" se ajusten a los lineamientos dictados por el Ministerio. Merced a esta mecánica ha sido posible avanzar apreciablemente en el control y coordinación de este sector.

Debe señalarse que, además del Ministerio, los "entes de gestión" están sujetos al control de la Corte de Cuentas, órgano que provee al Parlamento de los elementos necesarios para que desarrolle sus funciones de control político sobre estos organismos.

En Turquía, el control y supervisión de las empresas públicas son ejercidos permanentemente por una Junta dependiente del Primer Ministro, la cual, auxiliada por un --

cuerpo técnico, examina cuando menos una vez al año, el funcionamiento de las empresas con objeto de comprobar si cumplen con los objetivos que previamente les han sido fijados en un programa anual.

Por lo que se refiere a las empresas que operan en Austria, su control es ejercido por un gran Consejo de Administración, integrado por el canciller general, el vice-canciller y por los ministros de Comercio, de Asuntos Sociales y de Transportes. Este Consejo tiene, entre otras facultades, la aprobación de los proyectos de inversión de las empresas públicas y la vigilancia permanente de su operación. En forma similar a Italia, hay también un lugar para la creación de órganos institucionales, con funciones de planeación, control, coordinación y vigilancia.

6.- Experiencias en México.

En México, los organismos descentralizados nacieron autónomos para dotarlos de agilidad en su funcionamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantenía relaciones de control en cuanto al ejercicio presupuestal relacionado con subsidios otorgados con aportación de fondos para incrementar el patrimonio neto de cada organismo y aprobación de financiamiento extranjero. También en el aspecto fiscal se ejercía control, en algunas ocasiones hasta nombrando a una delegación de inspectores, encargados de una vigilancia permanente.

Fué hasta diciembre de 1947 cuando se promulgó la primera ley que se refería a la supervisión financiera y control administrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

La Ley de Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, es el primer intento legislativo que se hace sobre la materia. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento indican una gran visión por parte del legislador, puesto que fueron precursoras de leyes similares -

que posteriormente fueron aprobadas en otros países.

Correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer el control a que se refería esta ley. Cabe preguntar: cuál ha sido la experiencia habida con esta ley durante los primeros años transcurridos? Puede afirmarse que hasta 1958, es decir, once años después de su promulgación, dicha ley, por lo que se refiere al control, no había entrado en vigor, pues si bien en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones por Decreto Presidencial de 31 de enero, con finalidades específicas de control presupuestal, tuvo una vida precaria de escasos diez meses de actividad. La propia Secretaría de Hacienda siguió ejerciendo cierto control financiero durante todo el lapso citado.

Durante el período 1949-1953, queda prácticamente abandonada esta tarea; y es hasta el año de 1954, con la creación de la Comisión de Inversiones, cuando se vuelve a insistir, aunque de manera parcial, ya que las funciones de tal Comisión quedaron limitadas a la autorización previa de los gastos de capital de los organismos y empresas del Estado, e inclusive de las dependencias directas del Ejecutivo. Es de reconocerse el avance que representó el funcionamiento de este órgano, a cuyo efecto seguramente, contribuyó también el hecho de operar directamente y bajo las órdenes inmediatas del Presidente de la República.

Al iniciarse el régimen anterior al actual, se renuevan los intentos para someter a control y vigilancia la operación de los organismos y empresas.

Así en 1959 fueron creadas la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional que absorbió a la de Bienes Nacionales. Entre las funciones de la primera está la de "planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

Como función de la segunda, le corresponde el control financiero y administrativo de los organismos descentralizados. De esto resulta aparentemente una duplicación de

funciones, que se evita al coordinarse ambas Secretarías y desempeñar cada una la parte -- que le corresponde de la función controladora.

Dado que el funcionamiento de los organismos y empresas estatales tiene relaciones con otras Secretarías de Estado, especialmente en sus aspectos de carácter técnico, se consideró conveniente constituir un órgano intersecretarial, a fin de establecer medidas de coordinación en el ejercicio del control y vigilancia. En esta forma, nace la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, en el mes de marzo de 1959. La experiencia de este órgano no deja de ser desconsoladora, pues nunca llegó ni siquiera a reunirse. Sin embargo, las oficinas ejecutivas de tal Junta quedaron prácticamente constituidas dentro de la estructura orgánica de la Secretaría del Patrimonio Nacional, circunstancia -- que ha permitido avanzar, aunque modestamente, en esta tarea, especialmente en el desarrollo de labores tendientes a sentar las bases para la ejecución de medidas de control.

El Decreto que creó la Junta de Gobierno mencionada fué modificado y adicionado por el de 26 de febrero de 1965, con el objeto de hacerlo concordante con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente.

El 29 de junio de 1959 se expidió acuerdo Presidencial que previno que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberían elaborar un programa de inversiones, en relación con los proyectos a realizarse anualmente, lo que ha venido llevándose a cabo con relativo buen éxito.

Conscientes de la urgencia y necesidad de hacer más efectivas y operantes las medidas de control, coordinación y vigilancia, y con el propósito de consolidar jurídicamente la posición de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sin menoscabo de las facultades que sobre el particular tienen asignadas otras dependencias del Ejecutivo, durante el período legislativo correspondiente al año de 1961, fué presentado al Senado de la República un proyecto de ley por el ahora ex-senador Rodolfo Brena Torres.

Este proyecto, susceptible como tal de ser mejorado en ciertos aspectos, tenía, las siguientes virtudes:

- a) Definir con precisión los objetivos e instrumentos de control,
- b) Deslindar claramente las responsabilidades de las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, y
- c) Concentrar en una sola Secretaría (la del Patrimonio Nacional) las facultades típicas de control, evitando con esto la intervención directa de otras dependencias, hecho que restaría unidad de criterio en el control, dadas "las naturales tendencias absorventes de cada órgano del Estado."

Desafortunadamente, este proyecto, como se dice en la jerga parlamentaria, - quedó "congelado" en el propio Senado, no llegando ni siquiera a discutirse, aunque se prometió que en el siguiente período de sesiones se procedería a su discusión y, en su caso, a su aprobación.

A partir de la Ley de Ingresos de la Federación para 1962, artículo 35, se impuso la vigilancia de la contratación de créditos documentados por parte de los organismos -- descentralizados, y para 1963 se hicieron extensivas las medidas a las empresas de participación estatal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fué la encargada de ejercer esta vigilancia y su previa autorización se exigió para la validez de las operaciones que se pretendieran concertar al respecto, además de que se le facultó, entre otras cosas, para revisar los registros de contabilidad y documentos de los organismos y empresas, cuando lo juzgara conveniente para sus efectos.

Las modificaciones que ha sufrido desde entonces el artículo 35 en mención, - han sido para aumentar los requisitos que deben llenarse a efecto de obtener la citada autorización de la Secretaría de Hacienda, o para ampliar las facultades de ésta al respecto.

En los primeros días del mes de diciembre de 1962 el Senado anunció su propó

sito de legislar en esta materia, indicando que el proyecto Brena Torres, "con cambios que no alteraran su finalidad fundamental", sería presentado por las comisiones a la asamblea.

No obstante tal declaración, la nueva iniciativa de ley desnaturalizó formal y esencialmente al Proyecto Brena Torres, despojándole inclusive de su título original. En efecto, el solo título de la nueva iniciativa, "Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", - resulta muy indicativo del desconocimiento que se tuvo de los verdaderos objetivos que deberían perseguirse mediante la nueva ley: porqué controlar sólo las inversiones, cuando lo más importante es la operación corriente de los organismos, ya que se puede dar el caso de que una empresa en uno o varios años no realice nuevas inversiones, y en cambio siempre - tenga que manejar importantes volúmenes de fondo para su operación?.

Examinando el articulado de este proyecto se aprecian contradicciones fundamentales; confusiones respecto a las funciones de planeación y de control; intervención de varias dependencias, sin definir claramente sus facultades y jurisdicción, y, en fin, un curioso proyecto de ley que afortunadamente fue detenido por la Cámara de Diputados, dadas sus incongruencias, contradicciones y deficiencias.

Por último, en el mes de diciembre de 1964, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1965, que estableció la modalidad de comprender a la totalidad del sector público, organismos descentralizados y empresas estatales, subordinando el ejercicio de sus presupuestos a las autorizaciones centralizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de hacer posible la planeación y el control del gasto público en su totalidad.

Por un lado esto implica que los organismos descentralizados y empresas estatales sometan al Congreso sus presupuestos para su aprobación y en consecuencia, sus opera-

ciones se reflejen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que formula la Contaduría de la Federación; y por otro, que concentren sus ingresos en la Tesorería de la Federación, de donde, mediante la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los vuelven a obtener para realizar fines determinados, que corresponde vigilar a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y de acuerdo con sus presupuestos de gastos para este ejercicio.

7.- El momento actual en México y sus problemas.

La reglamentación para el control de la empresa pública ha venido aumentando en forma considerable en los últimos seis meses, y así vemos que, aparte de la mayor rigidez del artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1966, al que ya hemos hecho mención, el 30 de diciembre de 1965 entró en vigor la Ley de Inspección de Adquisiciones, por la cual se sujetan todos los contratos o pedidos para la adquisición de mercancías, bienes muebles o materias primas que les sean necesarias a los organismos públicos y empresas de participación estatal, así como a la organización gubernamental centralizada, a la autorización y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Es de hacerse notar como se reglamenta por igual a las instituciones administrativas centralizadas y a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Unos días después, el 4 de enero del presente año, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, que reglamenta la intervención del Gobierno Federal en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección de esas obras que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los organismos públicos y las empresas de participación estatal, y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal es, hasta el momento, la culminación de la actitud cada vez más absorbente del legislador mexicano. Concentra la mayoría de las disposiciones varias ya existentes al respecto y las complementa con nuevas.

El artículo 5 establece que el propósito de la ley es controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas, informarse de su marcha administrativa, y procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, para lo cual se señala a la Secretaría del Patrimonio Nacional como la encargada de aplicarla, que deberá además, comprobar que cumplan con las disposiciones que para su control dicten las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, buscando la coordinación entre estas tres Secretarías.

A continuación desenvuelve los medios de los cuales ha de valerse la primeramente citada Dependencia, para cumplir con su cometido, y que son: la auditoría permanente y la inspección técnica, a través de los cuales deberá "1. - Revisar los sistemas de contabilidad, de control, y de auditoría internos de cada organismo o empresa y dictar, en su caso, las medidas que estime convenientes para mejorar dichos sistemas;

2. - Revisar los estados financieros mensuales y los anuales, así como los dictámenes que respecto a estos últimos formule el auditor externo de cada organismo o empresa;

3. - Fijar las normas conforme a las cuales el auditor externo deba presentar los informes que la Secretaría le solicite; y

4. - Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo o empresa.

Se confieren facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional de designar y remover al auditor externo de los organismos y empresas, y al personal técnico que lleve a

cabo las labores de vigilancia y de inspección técnica; de cubrir los honorarios de este personal con cargo a un fondo especial; de designar un representante con voz, pero sin voto, - para cada uno de los organismos y empresas, que asistirá a todas las sesiones de los Consejos de Administración, Juntas Directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios o - accionistas que celebren, siempre que dicha Secretaría no tenga representación permanente en tales cuerpos; de que se requiera su autorización previa (así como la de Hacienda y Crédito Público) para que los organismos y empresas publiquen cada año en el Diario Oficial - de la Federación, dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio social correspondiente, sus estados financieros; de publicar periódicamente en el Diario Oficial - citado una lista de los organismos y empresas sujetos a esa ley; de someter a la consideración del Presidente de la República, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, cuando, a juicio de Patrimonio Nacional, así se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades, o la mas eficaz coordinación de sus actividades con las que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los otros organismos y empresas; de someter a la considera-- ción del Presidente de la República, la iniciativa para disolver y liquidar aquellos organis-- mos y empresas que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya-- conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; de ser - el conducto para que a su través, dicte previo acuerdo el Presidente de la República, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizando la enajena-- ción a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que - afecten el patrimonio de los organismos y empresas; de que se requiera su previa autoriza-- ción para que se pueda llevar a cabo toda enajenación o donación de bienes muebles que - afecte el patrimonio de los mismos; de que se solicite su autorización y la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a fa

vor de los organismos y empresas, después de que se hallan agotado las gestiones legales necesarias para su cobro; de fijar el plazo dentro del cual deberán formular los inventarios de bienes muebles e inmuebles, los organismos y empresas que carezcan de ellos y de determinar y revisar las normas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de cada organismo y empresa.

Se señalan como obligaciones de los organismos y empresas, aparte de las ya comprendidas, inscribirse, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura; presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación; presentar a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus estados financieros mensuales y anuales; dar las facilidades necesarias para que la Secretaría del Patrimonio conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos y sistemas y procedimientos de trabajo y producción y en general, la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objetos del organismo o empresa y organizar sus sistemas de contabilidad, control, y auditoría internos de acuerdo con las disposiciones que dicte la Secretaría del Patrimonio en los términos de la fracción primera del artículo séptimo; de mantener actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles y a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional; de pagar la cuota que cada año, señalen de común acuerdo las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional, para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que esa ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y de depositar dichas cuotas en la Tesorería de la Federación.

Además, el control y vigilancia que, conforme a la ley en mención, ejerza la Secretaría del Patrimonio Nacional, será independiente de los que correspondan a las Secre

tarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les confieran otras disposiciones legales.

Se dispone que las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público enviarán a la Secretaría del Patrimonio, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, copias de los planes y programas de inversión, los presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado a los organismos y empresas que señala esa ley; que los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; que los organismos y empresas que requieran de créditos deberán previamente recabar la autorización de la Secretaría de Hacienda, para obtener aquellas y para suscribir los títulos de crédito y otros documentos en que se haga constar las obligaciones a cargo de los mismos; que la Secretaría que se cita, dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos y empresas en el ejercicio de su presupuesto, conforme las disposiciones de la Ley Orgánica del presupuesto de la Federación y su Reglamento; que la Secretaría de Hacienda proporcionará los datos complementarios de sus órdenes de pago, que le solicite Patrimonio, y repite que en los casos de los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, Patrimonio además, vigilará que el ejercicio de sus presupuestos se lleve a cabo de acuerdo con las normas que establezca Hacienda.

Es conveniente hacer notar un comentario relativo al segundo párrafo del artículo sexto de la ley que se cita: "La disposición respecto a que, todos los ingresos que perciban los organismos y empresas comprendidos dentro del presupuesto de egresos deberán — concentrarlos en la Tesorería de la Federación representa una de las medidas con mayores

implicaciones administrativas y financieras para el más importante sector descentralizado del Estado. Esto determinará que una de las condiciones primordiales de la descentralización, - la indicada por la flexibilidad en el manejo de sus recursos, quede prácticamente anulada, - Porque la concentración de los ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implica que el ejercicio de sus presupuestos tenga que ajustarse al sistema de autorizaciones y órdenes de pago de acuerdo con los procedimientos establecidos por esta dependencia del Ejecutivo Federal.

La descentralización de las autorizaciones conforme al sistema de órdenes de pago constituye una práctica poco afortunada para la expedita y ágil disposición de los fondos, según la experiencia ya observada por las dependencias del Ejecutivo Federal. El sinnúmero de copias en la documentación de pago, la centralización de las autorizaciones, los múltiples registros contables, la subordinación a prácticas anacrónicas de tramitación y algunos otros inconvenientes de orden administrativo, pueden dar al traste con la imperiosa necesidad de manejar ágil y flexiblemente los programas de los organismos y empresas del Estado. Es por ello de meditar si su incorporación a la práctica financiera del Gobierno en materia presupuestaria no incidirá, negativamente, sobre el desarrollo interno de las empresas u organismos públicos, orillándolos a una lamentable burocratización de sus operaciones".

También cabe la siguiente crítica al artículo 21, hecha por el mismo autor: "Cuál será la posición de un director o gerente frente a la responsabilidad de administrar entidades tales como Petróleos Mexicanos, la Comisión general de Electricidad, la Conasupo, etc., con un Consejo de Administración que no se reúne con la frecuencia deseable, con una auditoría permanente investida de facultades muy amplias, con una inspección técnica también persistente, con un presupuesto cuyo ejercicio quedará subordinado a la rigidez de las autorizaciones y centralizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una organización estructural que sólo podrá ser modifi -

cada por decisión presidencial la cuál le someterá el Secretario del Patrimonio nacional -- después de consultarlo con otras secretarías de Estado, y, por añadidura, bajo un control -- tripartita sobre sus operaciones, sus presupuestos e inversiones por dependencias que, como -- es sabido, a veces no se ponen de acuerdo". (41)

Este es el sombrío panorama que presenta la reglamentación actual de la empresa pública. Se aprecia con toda claridad que lo que existe no es un control, sino una inter vención absoluta y una dirección general y particular por parte del Estado en la empresa pú blica, que comprende hasta los más mínimos detalles. Buscando descongestionar al centro, se ha llegado a una centralización más radical que al principio. Las características esencia- les de la personalidad jurídica; voluntad y capacidad de obligarse, han sido destruídas, y -- así la institución jurídica de la descentralización que debe basarse en una autonomía orgá- nica sea totalmente desvirtuada. La única conclusión posible, es que el sistema de descen- tralización administrativa de la empresa pública en general, ha fracasado rotundamente en México.

8.- Consideraciones. -

Cómo se explica la situación anterior? No es difícil. El Gobierno ha actuado olvidándose de toda técnica jurídica, entre otras cosas para copar con los problemas de per- sonas que se le presentaron, al fomentar un feudalismo político de nocivas consecuencias. El Ejecutivo ha venido cometiendo el error de considerar al sector paraestatal como un feú do, del cual puede disponer sin preocuparse demasiado, pues ha pensado que solo el nom- bramiento de ministros, y últimamente el de los directores de Petróleos Mexicanos y del -- IMSS, a los cuales se les ha dado, por lo menos presidencialmente, el rango de ministros, interesan realmente a la nación. Como consecuencia, la gran ineptitud de la mayoría de las personas designadas para dirigir las empresas públicas, provocaron necesariamente mu--

(41) (Lic. Alvaro Rodríguez Reyes, Revista Comercio Exterior, Enero 1966, op. cit. pág. 16).

chas de las medidas existentes, que trataban, en vano, de dejar menos oportunidad a los señalados, de cometer errores garrafales. Se buscaba lograr un control jurídico, cuando en realidad debía buscarse un control político. Como dice el Maestro Nava Negrete: "el despilfarro de los fondos públicos en los organismos descentralizados y su desvío en las empresas de economía mixta, es cuestión de control de personas. La desconfianza que sobre este asunto, inspiran tales organismos al Gobierno Federal no se soluciona modernizando las leyes, sino cambiando las personas". (42)

Recordemos que en varios países democráticos de Europa y en los Estados Unidos, el control externo se encuentra considerablemente simplificado, porque se basa en el hecho real de que cada organismo descentralizado tiene una organización a la altura de las mejores, la cual es de la exclusiva responsabilidad de su director. El criterio básico para elegir al director es el de su capacidad. El secreto del buen éxito de las empresas, dicen en cada uno, de estos países, consiste en poner la dirección en manos del más apto, y esa capacidad que se presupone en el individuo a quien se confía la dirección de una empresa, deben confirmarla los resultados. Si estos no corresponden a lo que razonablemente debería esperarse, se le sustituye por otro, que será sometido a la misma prueba. Con éste método se simplifican considerablemente los problemas de control, en particular en la parte ejecutiva relacionada con la corrección de las deficiencias, porque estas se reducen considerablemente.

Pensamos que los cargos de dirección de las empresas públicas, no deben ser materia de probandas ni compromisos políticos, y que las designaciones deben basarse en criterios tanto más estrictos, cuanto que el poder central va a tener muchas menos ligazones, para cumplir con los principios de la descentralización, que le permita intervenir en el manejo de esos organismos.

(42) (op. cit. Alfonso Nava Negrete, pág. 243).

También debe abolirse el mayúsculo error técnico que implica la práctica equivocada de permitir que los directores de las empresas públicas tengan acuerdo directo con el Presidente de la República, que solo se concibe para los Secretarios de Estado, y que claramente desvirtúa el sistema de la descentralización administrativa.

El único camino a seguir, entonces, es el de una reforma radical, para lo cual debe analizarse y reconsiderarse la experiencia tenida, con el propósito de fijar las bases para el establecimiento de una verdadera descentralización administrativa y empresa pública en general, siguiendo necesariamente un sistema del que se busque no apartarse.

Recordemos que la filosofía de la descentralización es, que funciones del Estado no políticas, o sea no propiamente de Gobierno, y de grandes exigencias técnicas, puedan llevarse a cabo por un sujeto distinto al poder central, para lo cual será necesario dotarlo de personalidad jurídica y de una cierta autonomía orgánica, que implica la comprensión de la distinción, entre su política y su manejo y administración dentro de su competencia legal.

Es de esperar del actual Primer Mandatario, puesto que tiene la visión necesaria, que en el transcurso de su período, lleve a cabo los logros que requiere urgentemente nuestro país en esta materia.

Por último, señalaremos que no es tan importante el sistema de control que se vaya a adoptar, pues la experiencia extranjera demuestra que diversos son operantes, sino que debe tenerse especial cuidado en buscar que sea lo más sencillo posible para lograr su fácil aplicación, tomando en cuenta las realidades de nuestro país y las experiencias obtenidas, pero sin apartarse de la técnica jurídico-administrativa.

C O N C L U S I O N E S

I El Estado se ve obligado a recurrir a la empresa, como medio para satisfacer las necesidades públicas económicas que han surgido en los últimos tiempos. De esta forma, el Estado se puede valer de organismos con personalidad propia y patrimonio distinto al suyo, para desenvolverse.

II El papel de la empresa en la doctrina de la descentralización administrativa, es unánimemente aceptado en nuestro país.

III Respecto de la empresa pública, distinta de la comprendida en la descentralización, nuestros autores no se han puesto de acuerdo, por lo que existe una apreciable falta de unidad que provoca constantes confusiones. La misma deficiencia existe en la doctrina extranjera.

IV Es necesario buscar un apoyo doctrinal a la actividad actual del Estado Mexicano en la economía.

V La estructura jurídica que reviste la empresa puede ser: administrativa o mercantil.

VI La estructura jurídica de la empresa está determinada por el fin que se quiera perseguir con ella.

VII Cuando el Estado persigue fines económicos propios de sus atribuciones de derecho público, la estructura de la empresa será administrativa.

VIII Si el Estado busca la consecución de fines de interés financiero, utilizará la empresa de estructura mercantil.

IX Así, la calidad jurídica pública o privada de una empresa, depende de una intervención cualitativa por parte del Estado, y no cuantitativa, como han pretendido muchos autores.

X Consideramos, que el Estado puede utilizar la empresa para el logro de fines de:

- a) Prestación de servicios públicos.
- b) Interés público.
- c) Interés financiero.

XI No debe permitirse que el contenido del interés público lo determine en forma subjetiva el Estado, por razones de seguridad jurídica.

XII Es necesario buscar los lineamientos que permitan encuadrar el concepto de interés público, dentro de un marco más o menos abstracto.

XIII Se podría tratar de asemejar el concepto de interés público, con el de utilidad pública, ampliamente tratado en nuestro medio, en relación con la causa de expropiación que autoriza el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional.

XIV Cuando el Estado se comporta como cualquier particular inversionista, sin perseguir directamente un propósito público, puede llevar a cabo un fin financiero, según nuestra exposición.

XV El único móvil del Estado para su participación en una empresa privada, debe ser un interés financiero o accidentalmente un fin público transitorio.

XVI La inversión pública en la empresa privada, no cambia su naturaleza jurídica, aunque trae aparejadas ciertas modalidades: algunos poderes de vigilancia limitados establecidos en las leyes mercantiles y las formas de aseguramiento ilimitadas que se consideren pertinentes.

XVII La inversión privada que se pueda dar en la empresa pública, implica un correlativo propósito de lucro.

XVIII El régimen jurídico de la empresa es consecuencia de su naturaleza jurídica.

XXIX El régimen jurídico de la empresa implica particularidades en cuanto a su:

- a) Creación
- b) Funcionamiento.

c) Control.

XX Robson basa su teoría de la empresa pública en la distinción que existe entre su orientación política y su dirección.

XXI Tomando como clave la característica de la finalidad de la empresa, propone la siguiente clasificación:

- a) Instituciones descentralizadas por servicio público administrativo.
- b) Organismos descentralizados por servicio público económico.
- c) Empresas de interés público.
- d) Empresas privadas de economía mixta.

XXII Sólo la empresa privada de economía mixta debe estructurarse como sociedad anónima, pues es la única que se comportará como tal.

XXIII La realidad en México, denota una falta total de sistema, pues la decisión política que establezca la naturaleza jurídica formal de estas instituciones, es generalmente equivocada, toda vez que utiliza la forma inadecuada para los fines que se pretenden lograr.

XXIV La más adelantada corriente doctrinal, considera erróneo el principio de la doble personalidad del Estado, y por tanto, no acepta que éste pueda perseguir fines financieros.

XXV Es de gran interés el control de la empresa pública por:

- a) La importancia que tiene para el Estado los fines que llevan a cabo, y
- b) La inversión pública que representan y su valor económico en el país.

XXVI Se entiende por control una actividad de reexamen a posteriori de actos, con el objeto de verificar que se hayan realizado conforme a las normas y principios a que estén sujetos, y también de valorización de su conveniencia y oportunidad.

XXVII Es primeramente necesario controlar las instituciones de crédito y organis-

mos auxiliares, las empresas públicas productoras de bienes y servicios, y las más importantes institutas de seguridad social.

XXVII El control de la empresa pública no se entiende sin una previa planeación de su actividad.

XXIX El verdadero sentido del control de la empresa pública, está en el respeto a su autonomía.

XXX Por más que parte del capital social de una empresa privada, lo constituya una inversión pública, no se justifica la imposición de medidas de control administrativas por parte del Estado, como si se tratara de cualquier empresa pública.

XXXI Existen distintos sistemas de control utilizados en el extranjero con relativo buen éxito. Se debe buscar un sistema de control que sea lo más sencillo posible para asegurar su operancia práctica.

XXXII En México, el gobierno ha actuado sin ninguna técnica jurídica.

XXXIII Las primeras medidas de control resultaron inoperantes.

XXXIV La reciente excesiva prodigación de medidas de control, de rigidez radical, no han logrado más que desvirtuar totalmente la empresa pública, y así ha fracasado rotundamente en México, el sistema de la descentralización administrativa, y de la empresa pública en general.

XXXV Es necesaria una reforma radical, que analice y reconsidere la experiencia obtenida, para establecer un verdadero sistema de descentralización y empresa pública en general.

XXXVI Debe, como principio, abolirse la práctica del "acuerdo presidencial", de que gozan los directores de las empresas públicas.

B I B L I O G R A F I A

Salemi, Giovanni. El Derecho Administrativo Italiano en los últimos cincuenta años, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XIII, Núm. 51, México, 1963.

López Rosado, Diego. Ensayos sobre Historia Económica de México, Imprenta Universitaria, 1a. ed., México, 1957.

Sayaguéz Lusso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Montevideo, 1959.

Nava Negrete, Alfonso. Contratos Privados de la Administración Pública, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XIII, -- Núm. 51, México, 1963.

Chenot, Bernard. Les Enterprises Nationalisées, Presses Universitaires de France, 1a. ed., Paris, 1963.

Alanís F., Gustavo. Ampliación de la Esfera de la Administración Pública, Revista de Administración Pública, órgano del Instituto de Administración Pública, Núm. 14, México, 1960

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Manuel Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1961

Nava Negrete, Alfonso. Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XV, -- Núm. 57, México, 1965.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., 3a. ed., México, 1944.

Castellanos Coutiño, Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Autónoma de México, Tomo II, Núms. 41-42, México, 1961.

Mantilla Molina, Roberto L.. Derecho Mercantil, Edit. Porrúa, S.A., 6a. ed. México, - 1963.

Novissimo Digesto Italiano. Unione Tipografico-Editrice Torinese, 4a. ed., Tomo XV, Torino, 1959.

Alatríste Jr., Sealtiel. La estructura del control externo de los organismos descentralizados, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Autónoma de México, Tomo III, Núm. 51, México, 1963.

Nueva Enciclopedia Jurídica. Edit. F. Seix, ³⁾ 1a. ed. Tomo I, Barcelona, 1950.

Cervantes Delgado, Alejandro. El control de los organismos y empresas del Estado, Revista Comercio Exterior, órgano mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, Mayo, 1963.

Serra Rojas, Andrés. La Administración Pública, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XIII, Núm. 51, México, 1963.

Domínguez Vargas, Sergio. El Estado empresario, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XI, Núms. 41-42, México, 1961

Robson, William A. Nationalized Industry and Public Ownership, George Allen and Unwin Ltd., 2a. ed. London, 1960.

Serra Rojas, Andrés. Las empresas privadas de interés público. Nuevas formas de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano, Revista de Administración Pública, órgano del -- Instituto de Administración pública, Núm. 14, México, 1960.

Hanson, A.H.. El control de la empresa pública, El Sector Público en una Economía en vías de desarrollo, Institut d' Etude du Développement Economique et Sociale de l'Université de Paris, Paris, 1959.

Rodríguez Arias, Julio. La Sociedad de Economía Mixta, Librería Ciencia, Argentina, 1947.

Furtado, Celso. Técnicas administrativas de la planificación económica y social. Organización y administración del planeamiento, Revista Comercio Exterior, órgano mensual del -- Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Enero, 1965.

Rodríguez Reyes, Alvaro. Coordinación y control del sector público descentralizado, Revista Comercio Exterior, órgano mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Enero, 1966.

Cámara, Héctor. La Sociedad de Economía Mixta, Librería Ciencia, Argentina 1949.

Ortiz Mena, Antonio. La política hacendaria en función de las nuevas disposiciones sobre el Sector Público Descentralizado, entrevista publicada en la Revista Comercio Exterior, -- órgano mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Diciembre, 1964.

LEGISLACION CONSULTADA.

Ley Orgánica y Estatutos Sociales de la Nacional Financiera, S.A., y sus Reformas, Publicadas el 31 de diciembre de 1940, el 31 de diciembre de 1947 y el 11 de octubre de 1954 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley de Inspección de Adquisiciones, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 30 de diciembre de 1965.

Decreto que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de marzo de 1959.

Decreto que modifica y adiciona el Decreto de marzo de 1959 que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 8 de marzo de 1965.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 4 de enero de 1965.

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1966.

Ley de Ingresos de la Federación para 1962. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1961.

Ley de Ingresos de la Federación para 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1962.

Ley de Ingresos de la Federación para 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1963.

Ley de Ingresos de la Federación para 1965. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1964.

Ley de Ingresos de la Federación para 1966. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1965.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1958.

Nueva Ley de Crédito Agrícola. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1955.

Nueva Ley Orgánica del Banco de México, S. A. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941.

Nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1949.

Proyecto "Brena Torres" de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, México, 1961.

"Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, México, 1962.

I N D I C E

CAPITULO I

Pág.

Introducción: Somera exposición de las formas administrativas a través de las cuales se desenvuelve el Estado, en sus funciones de Derecho Público
I) Las Empresas de Economía Mixta frente al Estado. a) Se originan en México para evitar los inconvenientes del régimen de concesión administrativa. b) La imprecisa exposición de las características de la Empresa Pública en la doctrina nacional, y su falta de unidad. c) Algunas opiniones de autores extranjeros.

1

CAPITULO II

I) Introducción: Las formas de organización que tiene el Estado en principio, para el desempeño de sus funciones. - Porque recurre al concepto de empresa. - La teoría de Robson de la Empresa Pública. I) Una vez admitida la empresa para las funciones del Estado, qué forma va a revestir. II) En relación a qué debe optarse por una u otra forma? Fines que puede perseguir el Estado para nuestros efectos. a) Prestación de servicios públicos (administrativos o económicos). b) De interés público. c) De interés financiero. III) La naturaleza jurídica de la empresa trae como consecuencias su característica: a) Organización interna, b) Composición de su capital y la correlatividad del propósito de lucro. IV) La determinación de la naturaleza jurídica provoca su régimen jurídico: a) Cuando es de derecho público. b) Cuando es de derecho privado. c) El problema de la empresa pública con régimen privado. V) El régimen jurídico provoca las características en cuanto: a) Forma de creación. b) Funcionamiento. c) Control. 2) Se propone la siguiente clasificación de la empresa utilizada por el Estado: a) Instituciones Descentralizadas por servicio. b) Organismos - Descentralizados por servicio. c) Empresas de interés público. d) Empresas Privadas de Economía Mixta. Su explicación. Algunas consideraciones. .

36

CAPITULO III

Introducción: Qué se entiende por control. I) Cuál es el interés del control de la Empresa Pública: a) Por la importancia que tiene para el Estado los fines que llevan a cabo. b) Por la inversión pública que representan y su valor económico en el país. II) Qué tipo de Empresa Pública debe que dar necesariamente comprendida dentro del control. III) Cuál debe ser el verdadero sentido del control: a) Control y Autonomía. b) Rentabilidad económica y utilidad social. c) Planeación previa al control. IV) Sistemas de control y sus presupuestos. V) La experiencia extranjera. VI) La experiencia en nuestro país. VII) El momento actual en México y sus problemas. VIII) Consideraciones.

58

CONCLUSIONES

92

BIBLIOGRAFIA GENERAL

96