

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL ESTADO COMO
ACCIONISTA EN LAS
EMPRESAS PUBLICAS**

T E S I S

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

P R E S E N T A

NELSON BELLO SOLIS

MEXICO, D.F.

1969



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE
Con amor infinito

A la dulce memoria de mi padre
ADRIAN BELLO GALEANA

A la memoria de mi hermano querido
ADRIAN

A mi abuelita ANGELITA

A mi esposa GRACIELA y a mis hijos
GRACIELITA y ADRIAN

A mis hermanos

A mis maestros

A MI MAESTRO

LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE

Con respeto y gratitud

CAPITULO I

"ACTIVIDADES Y FINALIDAD DEL ESTADO"

C A P I T U L O I

"ACTIVIDADES Y FINALIDAD DEL ESTADO".

A.- Concepto de Estado. Elementos.- B.- Concepto de Gobierno. C.- Concepto de Administración Pública. - D.- Diferencia entre Gobierno y Administración Pública. E.- Finalidad del Estado. F.- Actividades del Poder Ejecutivo. G.- La actividad económica del Poder Ejecutivo.

Para poder fijar nuestro punto de vista y para una mejor comprensión y justificación del mismo sobre el tema central de este estudio, creemos necesario -- analizar previamente, aun cuando sea en forma somera, las actividades y la finalidad del Estado. Para -- ello, debemos expresar diferentes conceptos.

A.- Concepto de Estado.- Es Nicolás Bernado de Maquiavelo (1469 - 1527), quien al comienzo de su obra "El príncipe" utiliza la palabra Estado (modo de ser, estar, lo que no cambia), en un sentido político, al afirmar: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados" (1). Es igualmente Maquiavelo quien distinguió la moral del gobernante y la del gobernado, quien buscó la unidad del poder laico para hacer posible, posterior-

(1) Maquiavelo, Nicolás B.- "El príncipe".- Editorial Sopena.- Buenos Aires.- 1944.- Pág. 19.

mente, el nacimiento del Estado Moderno con esa característica de unidad que se opone al dualismo entre poder espiritual y poder temporal característico de la Edad Media; y como acertadamente lo escribe Grossman: ".....y hasta que Europa se encontró totalmente exhausta por las guerras religiosas, no se vió claro -- que la herejía no podría ser nunca extirpada por la opresión violenta, y sólo entonces comenzó a fructificar la idea de la tolerancia, y esta idea no podía -- surgir sino siendo el Estado únicamente un poder secular (como Maquiavelo lo había concebido) que dejase la cuestión religiosa al arbitrio de la conciencia individual". (2).

La unidad en la organización política, tiene como resultado la aparición de nuevas características -- que identifican plenamente al Estado Moderno, que de una manera tan clara sintetiza el maestro Francisco -- Porrúa Pérez, en:

UNIDAD

ORGANIZACION CONSTITUCIONAL, Y

AUTOLIMITACION DEL ESTADO FRENTE A LOS INDIVIDUOS (3)

Para determinar los datos o caracteres esencia--

(2) Grossman, R. H. S.- "Biografía del Estado Moderno".- Fondo de Cultura Económica.- 1965.- México.- Págs. 53 y 54.

(3) Porrúa Pérez, Francisco.- "Teoría del Estado". - México.- Segunda Edición.- Pág. 76.

les del Estado, muchas han sido las teorías que han pretendido tener la razón en sus afirmaciones. Las más importantes las podemos clasificar en tres grupos:

- 1.- Las teorías sociológicas del Estado.
- 2.- Las teorías jurídicas del Estado.
- 3.- Las teorías modernas, que afirman que existe una realidad social que crea, formula y circunscribe al Derecho.

Las teorías sociológicas definen al Estado como el conjunto de los fenómenos sociales, como totalidad orgánica; o como dice Jellinek en su concepto social del Estado: "...la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio". (4).

Las teorías jurídicas, como es bien conocido, -- tiene en Hans Kelsen a su máximo exponente. La esencia de ellas se encuentra en la afirmación que hace ese ilustre maestro en su "Teoría General del Estado", cuando dice que "...es sabido que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas o va

(4) Jellinek G.- "Teoría General del Estado".- Editorial Alabastros.- Buenos Aires.- 1943.- Pág. 145.

lores; que el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad"(5)

La crítica fundamental formulada a Kelsen, por las teorías modernas, consiste en que confunde la parte con el todo, esto es, al Derecho con el Estado; -- que no estudia los problemas de carácter social, políticos, de justicia o de la conveniencia o no de ciertas instituciones, ya que considera que esos problemas les corresponde estudiarlos a la ética o a la política, etc.

Concluyen estas doctrinas modernas, que el Estado no es un fenómeno exclusivamente jurídico, sino -- que participa de diversos caracteres como es uno de ellos la propia realidad social que según el maestro Recasén Siches, "crea, formula, da vida y circunscribe al Derecho", o como lo dice M. de la Bigne de Villanueva, ".....que el Estado no es un organismo puramente jurídico, sino que conjuntamente es moral, histórico, político, económico, jurídico". (6)

(5) Kelsen, Hans.- "Teoría General del Estado".- -- Editora Nacional.- México.- 1965.- Págs. 21 y- 22.

(6) Recaséns Siches, Luis.- "Vida humana, sociedad y derecho". Y M. de la Bigne de Villanueva.- "Traite General de L'etat".- citados por el maestro -- Andrés Serra Rojas en su "Derecho Administrativo" Segunda Edición.- Editorial Porrúa.- México 1961 Pág. 48.

Ahora bien, para la elaboración del concepto de Estado, existen diversas posiciones doctrinales. Una de ellas, es aquella que utiliza el método inductivo, mediante la generalización de los hechos o comparación de los diversos Estados reales históricos, para llegar al concepto de Estado. Otra, es la que para llegar a dicho concepto, procura realizar una construcción abstracta de un Estado ideal, perfecto. Y, una tercera que conjuga las dos anteriores, armonizando lo real con lo racional.

En efecto, el maestro Posada, expresa que el concepto que nos ocupa, "...se forma a veces mediante una generalización de los hechos, bien sea de la historia universal, bien de un período dado, mediante la comparación de determinados Estados reales" y que -- frente a esta tendencia empírica, sigue diciendo, -- "...señálase la que estima la formación del concepto como un momento en la determinación de un Estado ideal, perfecto, pero irrealizable en el tiempo". (7)

Agrega, además, que el concepto de Estado debe comprender no lo que haya sido, sino lo que es, mediante la interpretación racional de los datos reales, válida para todos; quede la realidad social abs-

(7) Posada, Adolfo.- "Tratado de Derecho Político".- 5a. Edición.- rev. T. I.- Librería General de Victoriano Suárez.- Madrid.- 1935.- Págs. 59 y 60.

traeremos lo que es esencial al Estado, pero no de -- una simple generalización, sino captándola para establecer principios generales. Esto es, debemos lograr expresar el repetido concepto a estudio, armizando -- lo real con lo racional, pues no buscaremos determinar un Estado ideal, sino establecer la esencia del -- Estado investigando los datos reales y valorando esa realidad como justa o injusta, como conveniente o inconveniente.

Con la aclaración previa de que en atención a la multiplicidad de sentidos de la palabra Estado, el -- pretender demostrar cuál sea la significación justa y única admisible es una tarea prácticamente estéril, -- siguiendo el método propuesto por el maestro Posada -- para expresar ese objeto del conocimiento tan difícil de explicar, definimos al Estado como EL CONJUNTO == CONSTITUIDO POR UNA SOCIEDAD HUMANA, UN TERRITORIO -- EN EL QUE SE ASIENTA ESA SOCIEDAD HUMANA, UN ORDEN JURIDICO QUE LA RIGE Y ESTRUCTURA Y UN PODER O AUTORI-- DAD.

Elementos del Estado.- Una vez que hemos manifestado lo anterior, creemos innecesario el estudiar los elementos que diversos autores deducen de sus respectivos conceptos. Por ello, para seguir una exposición congruente en este trabajo, enunciaremos y analizaremos brevemente los que se desprenden de la anterior definición.

Ellos son:

- 1.- UNA SOCIEDAD HUMANA
- 2.- UN TERRITORIO
- 3.- UN ORDEN JURIDICO
- 4.- UN PODER O AUTORIDAD

Establecemos primeramente como elemento del Estado a "una sociedad humana", en virtud de que consideramos es un término o concepto bastante amplio, que abarca otros diferentes conceptos, como lo son el de Pueblo y Nación, o como dice Alejandro Gropalli, citado por el maestro Porrúa Pérez en su Obra mencionada, "La sociedad es la unión de los hombres basada en los distintos lazos de la solidaridad. Pueblo y Nación son conceptos particulares de la sociedad examinada desde puntos de vista especiales. Pero ambos conceptos tienen como género supremo, dentro del cual están contenidos, la Sociedad".

No asentamos como elemento del Estado a la "Población" o al "pueblo", en virtud de que el primero se utiliza generalmente en un sentido aritmético, estadístico, esto es, como el número de habitantes en un Estado determinado; y, Pueblo, se utiliza en un sentido político, es decir, para designar a aquella parte de esa población del Estado que conforme a las leyes tienen o pueden tener el pleno ejercicio de sus derechos de tipo político. Y sobre todo, en atención a que, independientemente de que ambas notas, creemos,

son meras abstracciones terminológicas con fines prácticos o didácticos, la indubitable realidad es la existencia de una sociedad humana como elemento del Estado.

Es también el territorio, un elemento sine qua non del Estado, ya que no es posible concebir un Estado de Derecho, sin territorio, que es el espacio donde se encuentra asentada de manera permanente la sociedad humana y ámbito de validez del Derecho. Y tan es así, tan es elemento del Estado, que éste mediante el ordenamiento jurídico fundamental, se atribuye un razonable y justo derecho general sobre él, con el fin de cuidar la integridad de su propia existencia como Estado, aún cuando igualmente se faculte para, a través de los órganos de gobierno, transmitir a los particulares su dominio, constituyendo la propiedad privada, sujeta a las modalidades que en atención al interés público se impongan.

Por lo que hace al Ordenamiento Jurídico, es inconcuso que en los Estados Modernos es un elemento esencial, porque es él el que regula y estructura toda la actividad dentro del Estado, tanto de los particulares como de los órganos de gobierno, ya que de otra manera, resultaría el gobierno un simple fenómeno de fuerza.

En relación al Poder o Autoridad, afirma el maestro Porrúa Pérez en la página 233 de su multicitada -

Obra: "quien dice Autoridad dice Poder".

La autoridad está capacitada para dar órdenes, - tiene que definir la actividad con miras a la realiza- ción de la finalidad del Estado. Por ello, el Poder- o Autoridad del Estado se entiende como la suprema po- testad rectora y coactiva del Estado a quien se reco- noce la facultad para mandar o ejecutar una cosa.

Es la autoridad del Estado la Institución Gober- nante que crea y aplica el orden jurídico y trata de- llevar a cabo la finalidad de esa comunidad política- mente organizada, a través de una serie de activida- des que en su conjunto constituyen el Gobierno.

B.- Concepto de Gobierno.- Hermann Finer, en su "Teoría y Fráctica del Gobierno Moderno", nos dice - que el Gobierno "se compone de esquemas de coopera- ción humana; de la disposición y la forma de autori- dad; del procedimiento. Esto es como si dijéramos su anatomía. Su alma se encuentra ante la alternativa - de elegir aquello que constituye su felicidad o los - deberes y sacrificios, estableciendo una cierta pro- porción entre ellos. Esto último permite no llegar a una renuncia total, pero impone una decisión respecto de una mezcla tolerable de preferencias, buscando y con- servando un poder moderador con relación a lo que - - otros hombres y mujeres desean, conservan y cambian.- Las instituciones de gobierno son creadas y corregi- das por hombres, capacitándolas para mejor alcanzar -

aquello que consideran su felicidad y realizar lo que creen que es su deber". (8). Nos dice, además, que se divide en proceso político y proceso administrativo, para concluir con la afirmación de que el Gobierno es "política más administración".

Consideramos que lo expresado por Finer encierra una verdad innegable, en cuanto afirma que las instituciones de gobierno tratan de alcanzar aquello que consideran su felicidad y realizar lo que creen que es su deber, pero también consideramos que su conclusión relativa a la definición del Gobierno como política más administración, no es afortunada, ya que política y administración no son dos elementos distintos que sumados definan al Gobierno, sino que el Gobierno es actividad política y dentro de él, la Administración es sólo una parte, como adelante precisaremos y, por lo tanto, igualmente actividad política.

Por otro lado, C. J. Friedrich, en la "La democracia como forma política y como forma de vida", -- identifica al Estado con el Gobierno y dice es este -- en la dirección de los asuntos de la comunidad, afirmando textualmente:

"Hasta ahora he utilizado la palabra "Estado" -- porque en el idioma alemán se utiliza para designar --

(8) Finer, Hermann.- "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno".- Editorial Tecnos.- Colección de Ciencias Sociales.- Madrid.- 1964.- Pág. 21

el orden político, pero esta palabra no sirve en algunos casos para esta discusión. En el idioma inglés - resulta mucho mejor, ya que se habla de government en lugar de "Estado". ¿Qué entendemos, pues, hablando de gobernar, de government y de "Estado"? como respuesta provisional hipotética propongo por de pronto - decir que se trata de la dirección de los asuntos de la comunidad. Una comunidad no puede administrarse - bien sin la ayuda del Estado, del Government..." (9)

No podemos estar de acuerdo con lo dicho por el mencionado autor, ya que para nosotros el Estado es - el conjunto de los elementos precisados y no podemos - identificarlo con otro concepto muy distinto como lo es el de Gobierno.

El maestro Adolfo Posada, con característica claridad, nos dice que el Gobierno "es cosa esencialmente distinta del Estado, ya que se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el Gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el Gobierno como acaba de indicarse, dos acepciones, - o se definen como Gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado y será aquel el Estado -

(9) Friedrich, C. J.- "La democracia como forma política y como forma de vida".- Editorial Tecnos, - S. A.- Madrid.- 1961.- Pág. 18

en la realización específica de su actividad funcional, o bien se aplica el término Gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas". (10

Estados de acuerdo con el maestro Posada, en cuanto que separa tajantemente los conceptos de Estado y Gobierno y en cuanto igualmente afirma más adelante, en la página 506 de su Obra citada, que el punto de vista de la soberanía del Estado permite considerar al Gobierno "no como pura relación de mando, ni como mera diferenciación entre gobernantes y gobernados, sino como una forma de representación necesaria y como una especialización de funciones sociales"

Aceptamos la primera de las acepciones propuestas, relativas a considerar al Gobierno como las funciones diferenciadas y específicas del Estado, y agregamos, llevadas a cabo por la Autoridad con miras a la realización del bien público.

Según nuestro personal punto de vista, el concepto de Gobierno se encuentra íntimamente ligado a dos de los elementos que, como vimos en el inciso anterior, conforman al Estado, a saber, al Ordenamiento Jurídico y al Poder o Autoridad.

En efecto, el Gobierno no es más que la acción -

(10) Posada, Adolfo.- Obra citada.- Págs. 502 y 503

del Poder o Autoridad realizada para la obtención del bien público, aún cuando sean diversos los modos en que se manifieste esa acción (reglamentación de la conducta de los particulares, establecimiento de penas y medidas de seguridad, fomento de la actividad privada en aspectos importantes de la economía social prestación de servicios públicos, bien directa o indirectamente, etc.); y aún cuando consecuentemente, -- sean diversas, asimismo, las funciones que ejercite esa Autoridad o Poder, para mejor lograr esa multitudinaria finalidad. Y se encuentra ligado de manera íntima dicho concepto de Gobierno con el Ordenamiento Jurídico, porque esas acciones de la Autoridad realizadas a través de las distintas funciones legislativa, ejecutiva y judicial, como en nuestro régimen Constitucional, encaminadas a la realización del bien público, deberán tener siempre como base, como apoyo fundamental, las normas primarias o Constitucionales y las demás leyes que de ella emanen para que se encuentren justificadas ante la sociedad a la que van dirigidas y ante la concepción moderna de Estado de Derecho.

De todas esas acciones de la Autoridad del Estado, que en su conjunto forman el Gobierno, para el desarrollo de nuestro trabajo importa de manera sobresaliente una parte de ellas, las realizadas por uno de los "tres poderes" que constituyen en nuestro régimen Constitucional la Autoridad del Estado, Las que-

constituyen la Administración Pública.

C.- Concepto de Administración Pública.- Nos dice Sabino Alvarez Gendín en su "Manual de Derecho Administrativo", que la palabra administración, etimológicamente, "viene del latín, de la preposición Ad- y del verbo ministra-as-are, servir, ejecutar, etcétera, y más principalmente del sustantivo ministratio,-ministrationis, de donde resultará administrationem,-"acerca del servicio" "administración", "régimen",- "gobierno". (11)

Por su parte Manuel María Díez, afirma: "...En cuanto al sentido vulgar la palabra administrar equivale a gobernar, regir o cuidar. El administrador se define como quien cuida bienes ajenos. Si bien hay casos en que se administran bienes propios....." (12)

"El uso corriente dá a la palabra administración un sentido relacionado con las actividades de orden económico (nos dice Benjamín Villegas Basavilbaso);- regulación de los asuntos públicos o privados, según el principio de utilidad, pero ha de entenderse que se administra siempre que se ejerce una actividad para la realización de un fin, sea o no de carácter --

(11) Alvarez Gendín, Sabino.- "Manual De Derecho Administrativo".- Librería General.- Madrid.- -- 1941.- Pág. 29.

(12) María Díez, Manuel.- "Derecho Administrativo".- Bibliografía Omeba.- Buenos Aires.- 1963.- -- Pág. 91.

económico. En realidad, administrar implica una gestión teleológica: es toda actividad estructurada para alcanzar fines humanos. Este concepto es unívoco, pues las definiciones a su respecto no difieren sino en los vocablos, manteniendo todas ellas ese significado de gestión teleológica". (13)

De lo anterior, podemos ya afirmar que administración es acción y efecto de administrar, y administrar es actividad realizada para el logro de una finalidad sea o no de carácter económico.

Pero como una definición de administración como la que hemos expresado, no tiene ningún valor jurídico, es menester, como afirma Villegas Basavilbaso, - "limitar su significación amplísima, extendiendo las notas conceptuales. El sentido jurídico de la administración sólo aparece cuando la actividad y los fines humanos que aquella trata de alcanzar, se refieren al Estado". (14). Y agregamos que cuando es así, cuando las actividades, las gestiones teleológicas se refieren al Estado, ya podemos hablar de Administración Pública, ya que como asienta Luis G. Aragón en su Obra "Administración Pública del Estado", público es lo que pertenece al pueblo, de donde el gobier-

(13) y (14) Villegas Basavilbaso, Benjamín.- "Derecho Administrativo".- Tomo I.- Tipográfica Editora.- Buenos Aires.- 1949.- - Páginas 1 y s.s.

no o cuidado de lo perteneciente al pueblo constituye la Administración Pública del Estado. (15)

Antes de ver diferentes nociones de Administración Pública, dejemos precisado que usaremos el término como indicativo de una actividad concreta, o actividades concretas teleológicas de las que ya hemos hablado. Esto, porque como anotan Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, la expresión Administración Pública comprende generalmente dos significados: "... de una parte la Administración Pública entendida como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, y de otra, la Administración Pública entendida como campo de estudios, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado. En otras palabras, la expresión puede ser indicativa de una actividad concreta o de un sector de la actividad intelectual". (16)

Aseveración que se encuentra robustecida por Manuel M. Díez, cuando expone: "El Derecho Administrativo tiene a la Administración Pública como objeto de su estudio. En realidad la Administración Pública se estudia, desde el punto de vista jurídico, en el De--

(15) Aragón, Luis G.- "Administración Pública del Estado".- Imprenta Victoria.- México.- 1921.- - Pág. 21.

(16) C. Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino.- "- Ciencia de la Administración".- Ediciones Rialp S. A.- Madrid.- 1961.- Pág. 26.

recho Administrativo, y desde el punto de vista no jurídico en la Ciencia de la Administración". (17)

Es igualmente importante dejar asentada la diferencia que existe entre Administración Pública y Administración Privada, para como consecuencia deslindar los campos de acción correspondientes a cada una de esas actividades.

El maestro Serra Rojas, en su "Derecho Administrativo", nos dice que las diferencias entre la administración pública y la privada, ".....pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública sólo se justifica por los intereses generales que la ley le confía". (18)

Cita además diversos aspectos de diferenciación como son:

- a).- La tarea gubernamental es enorme, compleja y difícil.
- b).- La imparcialidad y la equidad condicionan la conducta administrativa.
- c).- El gobierno es responsable ante el pueblo.

(17)- M. Díez, Manuel.- Obra Citada.- Pág. 91.

(18).- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo" Segunda Edición.- Librería de Manuel Porrúa.- México.- 1961.- Pág. 116.

d).- El Estado representa un poder inmenso de --
coacción.

e).- La eficiencia de una entidad gubernamental --
no debe medirse por sus ingresos y sus gas-
tos, sino por la calidad e intensidad con --
que se realicen los propósitos públicos.

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, nos di-
cen que entre ambas administraciones existen proble-
mas fundamentales comunes; pero que, sin embargo, de-
be reconocerse que en la Pública existen aspectos es-
pecíficos que sería inútil buscar en las empresas pri-
vadas. Afirman que la Administración Pública se en-
cuentra en el campo de la política porque forma parte
de una serie de procedimientos políticos mediante los
cuales se formulan o actúan las directrices generales
del Gobierno. Agregan que se ha hablado demasiado --
del fin de lucro de la administración privada y del --
interés público de la contraria para que sea necesaa-
rio precisar más al respecto.

Continúan manifestando que parece que interés pú-
blico y beneficio sean poca cosa para una distinción-
neta entre los dos tipos; que el abuso de los dos con-
ceptos "...induce a creer que la falta del fin de
lucro en los órganos públicos sea cómoda excusa para-
justificar su eventual inercia y, viceversa, el acen-
to dado a la razón del beneficio en las empresas pri-
vadas justifique la insensibilidad de estas al bien --

común....." (19)

Terminan aceptando los caracteres distintivos - segun Appleby, que son la amplitud del radio de acción de la Administración Pública, la medida de responsabilidad, el contenido político de los actos ejecutados y añaden que a causa de la serie de valores - netamente distinguibles en su naturaleza y alcance, - la multicitada Administración Pública encuentra en el hecho una individualidad propia, distinta de la que se presenta en la privada; ".....y si el procedimiento administrativo se entrevé como relación entre medios y fines, no hay duda que la semejanza entre los dos tipos de administración es posible sólo cuando para un mismo fin se hayan empleado medios substancialmente análogos; lo que no constituye la regla, en la realidad de los hechos". (20)

Creemos que las opiniones citadas, son suficientes para tener una clara idea de la diferencia entre Administración Pública y privada, sobre todo, tomando como base la finalidad perseguida por ellas (bien público en una, y utilidad particular en la otra).

Una vez que hemos separado los conceptos de Admi

(19) C. Mosher Frederick-Salvatore Cimmino.- Obra -- citada.- Pág. 141.

(20) Id.- Pág. 142

istración, simple y llanamente; Administración Pública y Administración Privada, pasemos a ver la diversidad de criterios respecto al tema de este inciso.

Benjamín Villegas Basavilbaso, anota diversas nociones de Administración Pública:

- 1.- La Administración como actividad equivalente a la de Gobierno.- Es, nos dice, como se infiere de su mismo enunciado, el concepto más lato. "El que se encuentra acorde con su -- significado etimológico: administrar es gobernar. En este sentido, las funciones de -- legislación, la jurisdiccional y la ejecutiva, son los medios para la realización de -- los fines estatales, y la actividad de adecuar esas tres funciones a los fines es administración o gobierno". (21)

Afirma que "..... en el largo y aún no terminado proceso de la juridicidad del Estado, las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución se fueron separando del gobierno; la justicia inicia la disgregación, y el gobierno se distingue de la justicia. Con la introducción de las formas constitucionales, la legislación asume una situación en oposición al resto -- de la actividad estatal. En ese gran residuo que le-

(21) Villegas Basavilbaso, Benjamín.- Obra citada.- Pág. 2.

queda al gobierno, que no es legislación ni justicia, permaneció la administración, y al destacarse de -- aquél toma una posición al lado de la justicia y -- "forma como su opuesto". Con razón se ha dicho que -- la palabra "gobierno" está, por así decirlo, disponible; se ha ensayado, de distintas maneras, de darle otro empleo. Debe advertirse que, en nuestro sistema Constitucional, el gobierno no es ejercido solamente por el Poder Ejecutivo, sino también por el poder legislativo y por el poder judicial. La sinonimia -- afirma Bielsa -- entre Gobierno y Poder Ejecutivo, es infortunada y acusa una perversión en el empleo del -- término Gobierno". (22)

2.- Administración como actividad subordinada a la de Gobierno.- Afirma que la doctrina dominante considera la actividad de Gobierno -- como acción de dirección. Que la actividad de Gobierno se refiere al Estado en su unidad, precede a la de las funciones jurídicas estatales, a quienes se dirige, de acuerdo -- con la política. Es actividad libre y en -- ella se encuentra la iniciativa para ser desarrollada por las otras actividades públicas.

(22) Villegas Basavilbaso, Benjamín.- Ob. citada.- -- Págs 2 y siguientes.

Consecuentemente, la actividad de gobierno y la administrativa no son sinónimas expresiones, en virtud de que con la frase "se gobierna bien" sigue diciéndose se dá a entender la acción del poder público conducida con normas de justicia, de moralidad y de eficacia. "Es acción ideal que envuelve y domina las funciones instrumentales". Con la expresión "se administra bien" se quiere dar a entender una acción más concreta y más técnica, "mas inmediata a las necesidades sociales".

3.- Administración como una de las actividades funcionales del Estado.- Este diverso criterio se encuentra determinado por la Teoría de la División de Poderes, y nos dice que -- ese vocablo fué usado por Montesquieu en un sentido común, ajeno a la técnica jurídica, -- ya que con él designaba indistintamente al poder propiamente dicho, a los órganos y a las funciones. Asevera que la denominada "División de Poderes" es, en realidad, una distribución de funciones, una repartición de competencia formal en el proceso total de la ley: creación, ejecución y aplicación.

Termina el autor aceptando, según nosotros, este último criterio, al definir a la Administración Pública ".....como una de las funciones del Estado que --

tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, -- dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley." (23)

Sabino Alvarez Gendín, nos habla de la Administración desde los puntos de vista objetivo y subjetivo, considerándola desde el primero como un conjunto de órganos; y, desde el subjetivo, como el Poder Ejecutivo administrando. "Al Poder Ejecutivo, cuando administra, se le llama Administración", afirma, concluyendo "La Administración, subjetivamente, es según dijimos, el poder ejecutivo administrando, no en cuanto realiza funciones políticas, sino en cuanto -- realiza funciones administrativas....." (24)

Es de hacerse notar la contradicción en que, según nosotros, incurre el autor de que se habla, cuando más adelante, en la página 49 de su "Manual de Derecho Administrativo", expresa: "Esa multiplicidad de fines del Estado, llevado a cabo por los órganos ejecutivos administradores del Estado, hace que se multipliquen estos órganos, y que la Administración ocupe, pues, un lugar destacado, al lado de los órganos legislativos y judiciales;..... A su vez el margen discrecional que se deja a la administración, o sea la po

(23) Villegas Basavilbaso, Benjamín.- Ob. citada.- - Pág. 43

(24) Alvarez Gendín, Sabino.- Obra Citada.- Págs. 30 y 49.

lítica de la administración, para cumplir sus funciones en los nuevos fines del Estado, requiere ciertas formas técnicas y económicas capaces de constituir -- una nueva ciencia denominada Ciencia de la Administración....." (25)

En efecto, primero nos dice que la Administración es el Poder Ejecutivo cuando realiza funciones administrativas y no funciones políticas, y después nos habla de que el margen que se deja a la administración para cumplir sus funciones en los fines del Estado, constituye la política de la administración. Al respecto, como ya lo enunciamos con antelación, -- afirmamos que la Administración Pública constituye -- una labor política, por lo que, tomando en consideración las propias palabras a comentario, también la Administración ("Poder Ejecutivo administrando") al tener un margen en su actuación, realiza función política.

Por su lado, Lucio Mendieta y Núñez, escribe: -
 ".....consideramos que el Segundo Curso de Derecho Administrativo, debe desarrollarse partiendo del estudio de la Administración pública que es la encargada de aplicar las diversas leyes de la materia". Y más adelante agrega: "..... nos proponemos en este volú-

(25) Alvarez Gendín, Sabino.- Obra citada.- Págs. - 30 y 49.

men, llevar a cabo, únicamente, el estudio sintético del punto inicial o sea de la Administración Pública en México que comprende:

- a).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- b).- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al -- Servicio de los Poderes de la Unión.
- c).- Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Esta--- dos.

En otras palabras, nos ocuparemos de la organización de la Administración Pública, de las relaciones entre esa Administración y sus Funcionarios y Empleados, y por último, de las responsabilidades en que és tos incurrir en el desempeño de sus funciones". (26)

Nos damos cuenta de lo expuesto por el Tratadista, que no expresa concretamente lo que entiende por Administración Pública, ya que sólo nos dice es esta encargada de aplicar las leyes de la materia, pero podemos afirmar que, aún cuando sea veladamente, se puede interpretar que acepta el criterio subjetivo para definirla y que identifica a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo estructurado orgánicamen

(26) Mendieta Muñoz, Lucio.- "La Administración Pública en México".- México.- 1942.- Págs. 9 y 10.

te, en atención a que cita en primer término a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Manuel María Díez, asienta: "Para tratar de resolver esta dificultad (la determinación del concepto de Administración Pública) se puede estudiar la administración desde el punto de vista material, vale decir objetivo, como también desde el punto de vista orgánico, es decir, subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, se entiende por administración pública un compuesto de órganos. Desde el punto de vista objetivo, se entiende una actividad; una de las actividades del Estado". (27).

Agrega que desde el punto de vista objetivo, la Administración Pública es la actividad de los órganos del Estado que realicen función administrativa. Por ello administrarán tanto el órgano ejecutivo como el legislativo y jurisdiccional.

Sigue diciendo que el estudio de la noción conceptual desde el punto de vista orgánico o formal, se relaciona con la teoría de la división de poderes de Montesquieu y que "...lo correcto es decir que - existe un sólo poder del Estado, o dicho sea en otras palabras, que el poder es único e indivisible y que - lo que existen son distintos órganos constituidos pa-

(27) M. Díez, Manuel.- Obra citada.- Pág. 33.

ra ejercer las funciones estatales: Administrativa, -
Legislativa y Judicial.". (28)

Termina definiendo a la Administración Pública -
desde el punto de vista subjetivo, diciendo que "...
..está constituida por un conjunto de órganos estruc-
turados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, y
cuya actividad se dirige a la satisfacción de las ne-
cesidades colectivas". (29)

Por nuestra parte, consideramos que la Adminis-
tración Pública está constituida por una serie de ac-
tividades (económicas o nó, pero siempre jurídicas),
realizadas por el Poder Ejecutivo, que tienen como fi-
nalidad, a veces inmediata, a veces mediata, la satis-
facción de las necesidades generales, la realización-
del bien público.

Consecuentemente, desechamos el criterio subjeti-
vo de Manuel M. Díez, en el sentido de que la Adminis-
tración Pública en un conjunto de órganos estructura-
dos jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, ya --
que eso, creemos, constituiría la estructuración orgá-
nica de ese Poder Ejecutivo, pero no la Administra-
ción Pública en sí.

• D.- Diferencia entre Gobierno y Administración -
Pública.- De lo expuesto con antelación, la diferen-
cia que encontramos existe entre Gobierno y Adminis-

tración Pública, no la podemos basar en el criterio sustentado por Otto Mayer y Jorge Jellinek, citados por Alvarez Gendín en su "Manual de Derecho Administrativo", en el sentido de que los actos de la administración son objeto de un control jurisdiccional y los actos de gobierno no son objeto de ese control, porque como el propio Alvarez Gendín lo dice, hay actos de Gobierno que son controlados concurriendo a un Tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales y que, por otra parte, hay actos administrativos que no son controlados jurídicionalmente, como los actos discrecionales cuando no son impugnables.

Tampoco podemos basar la diferencia entre Gobierno y Administración Pública en el criterio expuesto por el maestro Francisco Porrúa Pérez en la página -- 238 de su "Teoría del Estado", consistente en que la Administración Pública se enfoca hacia la protección de intereses, que se refiere a cosas; y que el Gobierno, en cambio, se dirige hacia las personas, -- que en su labor fundamental de dirección concierne al hombre, al espíritu.

No aceptamos lo anterior, porque ya vimos que según nuestra manera de pensar, tanto Gobierno como Administración están constituidos por una serie de actividades encaminadas a la realización de un fin, y dentro de esas actividades se encuentran incluidas las que se refieren al hombre, al espíritu y a los intere

ses o cosas.

De igual manera rechazamos el criterio relativo a que el Gobierno se refiere a la actividad política del Poder Ejecutivo: a trazar la política a seguir, y que la Administración es la actividad efectuada por el Ejecutivo para desarrollar esa política.

Si la política no es más que la búsqueda y realización del bien público, éste se trata de llevar a cabo por la Autoridad o Poder del Estado en su integridad y no sólo por una parte de esa Autoridad como lo es el "Poder Ejecutivo"; por ello, pensamos que ese "trazar la política a seguir" cae también dentro de las atribuciones del Ejecutivo que constituyen la Administración Pública.

Afirmamos lo anterior, en el sentido de que la política no es más que la búsqueda y realización del bien público, tomando en consideración que la Política es una ciencia que estudia el modo de alcanzar dentro del Estado determinados fines, y además, como ciencia "de lo que debe ser", la finalidad perseguida dentro del Estado no debe ser otra que esa búsqueda y realización del bien público, que a nuestro juicio es lo que justifica la unión misma de los hombres del Estado.

En efecto, el maestro Serra Rojas nos dice: - -
"Desde la Obra clásica de G. Jellinek, la Política se

consideró como la ciencia práctica del Estado o Ciencia aplicada, que estudia el modo como el Estado puede alcanzar determinados fines. El propio autor planteó el dilema de la controversia moderna sobre la naturaleza de las ciencias que estudian al Estado. La Doctrina del Estado contiene esencialmente juicios de mero conocimiento, en tanto que el contenido de la Política está formado por juicios de valoración, es decir, la política no es una ciencia de lo que es, sino de LO QUE DEBE SER". (29 bis).

En conclusión, entre Gobierno y Administración Pública existe lo que nos atrevemos a definir una diferencia formal que consiste en que en tanto que Gobierno es la acción de la Autoridad del Estado, en su totalidad, la Administración Pública es aquella actividad realizada por el Poder Ejecutivo; y, una diferencia específica que se encuentra en el hecho de que las actividades del Ejecutivo satisfacen de manera más directa e inmediata las necesidades generales en razón de sus atribuciones.

E.- La Finalidad del Estado.- "¿Es el Estado un fin en sí mismo que pide una acción humana subordinada a él, o por el contrario, es un puro medio? - - nos dice el maestro Adolfo Posada. Si el Estado no

(29 bis) Serra Rojas, Andrés.- "Teoría General del Estado".- Librería de Manuel Porrúa, S. A.- México.- 1964.- Pág. 26.

es más que una pluralidad de hombres, habrá de definirse como un medio para realizar fines humanos. Tal es el punto de vista a que propende el individualismo y, más o menos implícito, cuando se confunde el Estado con el Gobierno, considerado éste como instrumento para el bienestar individual....." (30)

"La confusión Estado y Gobierno, considerados como instrumento de dominación, agrega, puede llevar al extremo contrario. El Estado que domina se convierte en centro de absorción de fuerzas para la existencia misma del Estado fin primordial. En efecto, donquiera que el Estado se condensa en una estructura de dominación se convierte naturalmente en fin en sí mismo, y es fin en sí mismo al que se han de subordinar los fines humanos todos....." (31)

Afirma el maestro que el Estado es fin y medio, expresando que ".....no es el fin del hombre el Estado, pero es de su fin; fuera del Estado no hay vida verdaderamente humana. Es el Estado una necesidad ética; esta afirmación se apoya a la vez, en la naturaleza ideal del hombre y en la experiencia. No se concibe al hombre sin el Estado, y éste es obra de su esfuerzo, fin de su vida. Sin dejar de ser el Estado fin que atrae la actividad del hombre, es la vez medio, porque la vida humana alcanza su plenitud en un

régimen de normas de Estado y es humana en el más alto sentido mediante el Estado" (32).

Pero, ¿Cuál es el fin que mediante el Estado -- trata de realizar el hombre?

Para contestar a esta pregunta existen diferentes doctrinas, las que podemos agrupar en dos corrientes:

1o.- Las que le asignan una sola finalidad (abstracta, general, como el bien público, utilidad general o más concreta, como la realización del Derecho).

Un ejemplo de estas, lo tenemos en lo manifestado por el propio Adolfo Posada, en su "Tratado de Derecho Político": "El Estado de todos los tiempos y de todas las filosofías, con su expresión el Gobierno, se ha considerado como una organización para establecer y mantener el orden interior en la vida de una colectividad humana y definir y defender la integridad de esta. Interpretado el proceso histórico de los Estados desde el punto de vista de la creciente expansión de su idea como comunidad perfecta puede estimarse que el Estado quiere, y así se justifica, establecer y mantener en la vida humana la Justicia, el Derecho" (identifica Justicia y Derecho el maestro -

(32) Posada, Adolfo.- Obra citada.- Págs. 265 y 304

Posada). (33)

2o.- Las doctrinas que le asignan un fin múltiple.

Podríamos citar como ejemplo de estas últimas, una serie de opiniones de diversos autores, ya que en la mayoría de los textos de Derecho Administrativo se habla de los "fines del Estado".

No obstante, citaremos lo manifestado por el maestro Gabino Fraga en su "Derecho Administrativo", al hablar de las atribuciones del Estado:

"Examinando el desarrollo histórico del Estado moderno se puede comprobar las variaciones que han tenido sus fines y consecuentemente sus atribuciones".- (34).

Sin pretender separar las distintas etapas del desarrollo del Estado de Derecho, el maestro caracteriza tres que son:

La primera, cuando el Estado se encuentra reducido a un mínimo de fines, en virtud de que sus atribuciones sólo consistían en el mantenimiento del orden, en la protección de su existencia como entidad soberana

(33) Posada, Adolfo.- Obra citada.- Págs. 265 y 304

(34) Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Novena Edición.- Editorial Porrúa.- México.- Págs. 4 y s.s.

na. No intervenía en la esfera de acción de los particulares más allá del límite requerido para el dicho mantenimiento del orden interno. Era el "Estado Gendarme",

La segunda, la caracteriza en un aumento de los fines del Estado, en razón de irse adquiriendo "un grado mayor de desenvolvimiento", con el aumento de las necesidades generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas. Aquí ya el Estado fomenta, complementa o suple, atribuyéndose la prestación de servicios públicos, la actividad de los particulares. - Y,

La tercera, en la que los fines son mucho mayores que en las dos anteriores etapas, en virtud de estar convertido el Estado "que corresponde al momento actual" en un "Estado Providencia" o "Estado Social de Derecho", cuyo problema fundamental consiste en conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

Enrique Sayagués Laso, en su "Tratado de Derecho Administrativo", al hablar de los cometidos del Estado, establece: "En resumen, los cometidos son -- las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las -- ideas predominantes acerca de los fines del Estado..." (35)

(35) Sayagués Laso, Enrique.- "Tratado de Derecho Administrativo".- Montevideo.- 1953.- Pág. 50.

Consideramos que el Estado tiene como única finalidad la realización del bien público y que éste es el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales con las que el hombre debe contar para lograr su pleno desarrollo como persona humana.

F.- Actividades del Poder Ejecutivo.- Para realizar la finalidad del Estado, pues, es necesario el desarrollo por parte de la Autoridad de diversas funciones. De ellas, nos interesa sobremanera la efectuada por el Poder Ejecutivo, en razón de que satisface de manera más directa e inmediata las necesidades generales.

"Las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir con sus fines" --
(36)

La Doctrina clásica y la legislativa positiva, nos dice el maestro Serra Rojas en su "Derecho Administrativo", han reconocido tres actividades del Estado para realizar sus fines, como consecuencia del principio de la división del trabajo, aplicado a la Teoría Constitucional.

(36) Roger Bonnard, mencionado por el maestro Andrés-Serra Rojas, en su Obra "Derecho Administrativo", ya citada.-Pág. 200.

Esas funciones son:

- a).- La función legislativa.
- b).- La función administrativa
- c).- La función jurisdiccional.

Agrega el maestro: "En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, - al Poder Legislativo debería corresponder la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa y al Poder Judicial, la función jurisdiccional.- Sin embargo, los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a alterar este criterio; de este modo nos encontramos que al Poder Legislativo además de la función legislativa le corresponden por excepción otras funciones; por ejemplo, las Cámaras nombran a su personal, - que es un acto administrativo; se erigen en gran Jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros ejemplos semejantes.

Si pasamos al Poder Administrativo, veremos que además de la FUNCION ADMINISTRATIVA, le corresponden otras actividades, por ejemplo, la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de-

esta naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo". (37)

Ahora bien, la serie de actos que conforman a dicha Administración Pública al igual que los que constituyen las diversas funciones Legislativa y Jurisdiccional, pueden ser estudiados desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. De acuerdo con el primero, se toma en consideración el Poder que lleva a cabo el acto; conforme al segundo, se toma en consideración la naturaleza interna de esos actos, definiendo sus propios caracteres.

Materia bastante difícil ha sido el tratar de definir la naturaleza jurídica intrínseca de los actos de Gobierno y en especial, la de los actos de la Administración Pública, para fijar exactamente los elementos distintivos de cada uno de ellos.

Comoquiera, a nosotros nos interesa expresar cuáles son las actividades realizadas por el Poder Ejecutivo estructurado orgánicamente y mediante las cuales trata, mediata o inmediatamente, de llevar a cabo el bien público, independientemente de la naturaleza jurídica que desde el punto de vista material tengan sus actos. Ello, en relación al Estado Mexicano.

Razonable resulta que, si vivimos en un Estado -

(37) Serra Rojas, Andres.- "Derecho Administrativo". citado.- Pág. 208.

de Derecho, en el que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, las actividades del Poder Ejecutivo no podrán rebasar el marco que le trace la Ley Fundamental; de ahí que, válidamente, podamos hacer referencia a esas actividades del Poder Ejecutivo, tomando como base lo expresado en la Constitución vigente en relación a las facultades y obligaciones del Presidente de la República su titular.

El Artículo 89 de nuestra Carta Magna, dispone:

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

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interiores y defensa exterior de la Federación;
- VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 (con aprobación del Senado para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria);
- VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX.- (derogada)

- X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las Potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;
- XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
- XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios;
- XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de

la Comisión Permanente;

- XVII .- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, - en su caso;
- XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, -- las licencias y las renunciaciones de ellos -- a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso;
- XIX.- Pedir la destitución, por mala conducta, - de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111 (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales y Jueces del orden común-- también del Distrito y Territorios Federales);
- XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Por lo que se refiere a lo establecido en la úl-

tima fracción del artículo 89, en relación a las facultades y obligaciones que expresamente le confiere al Poder Ejecutivo, podemos citar, como simples ejemplos, lo señalado en:

- a).- El artículo 27, en relación a que las aguas del subsuelo, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional; en relación a que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales, por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal; etc.
- b).- el artículo 29, en relación a la suspensión de garantías, en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- c).- el artículo 33, en cuanto a la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional; inmediatamente y sin necesidad de juicio alguno, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

- d).- el artículo 69, en tanto tiene la obliga-
ción de presentar un informe por escrito, -
en el que manifieste el estado general que-
guarde la administración pública, en la - -
apertura de sesiones ordinarias del Congre-
so de la Unión.
- e).- el artículo 71, fracción I, en relación al-
derecho de iniciar leyes o decretos.
- f).- el artículo 72, en cuanto a las facultades-
que tiene en relación al proceso de la ley.
- g).- el artículo 131, párrafo segundo, por lo --
que hace al comercio exterior.

Debemos precisar que, como es bien sabido, las -
actividades del Poder Ejecutivo no se limitan a la --
realización de las facultades y obligaciones que ex--
presamente le son conferidas por la Constitución, si-
no que, además, actúa de conformidad a facultades im-
pícitas que se derivan del texto propio de dicha Car-
ta Magna. Ejemplo de ellas, son las facultades implí-
citas en la fracción I del ya transcrito artículo 89.

Es así, pues, como el Poder Ejecutivo lleva a ca-
bo actividades de naturaleza jurídica diferente, que-
revisten una enorme importancia para la realización -
de la finalidad del Estado, en virtud de que sus atri-
buciones le permiten satisfacer de manera más directa
e inmediata las necesidades generales.

G.- La actividad económica del Poder Ejecutivo.-

Independientemente de la posición que se adopte en relación a las doctrinas políticas dominantes, es imperativo, el reconocer la incuestionable importancia del factor económico en la vida estatal.

La estructura económica de nuestro País, está -- condicionada por una injusta distribución de la riqueza. Mientras la más grande proporción de ella se encuentra en manos de una mínima parte de la población -- que tiene un enorme poder de compra, las grandes masas populares perciben una pequeña parte como ingreso, por lo que su poder de adquisición es considerablemente bajo y, consecuentemente, su nivel de vida es -- poco menos que miserable.

Es indudable entonces, que un objetivo fundamental del Gobierno del Estado es el tratar de obtener -- una elevación de ese nivel de vida de las mayorías -- del pueblo, para adecuar, así, una de las condiciones necesarias para el desarrollo pleno del hombre, a que hicimos referencia al definir al bien público. Y decimos del Gobierno, porque sólo mediante la intervención de éste se puede lograr que los intereses privados se subordinen a los más altos de la colectividad.

Al Poder Ejecutivo, realizador de la función administrativa, corresponde llevar a cabo el cálculo de los medios económicos con que cuenta el Estado, ponderar las necesidades generales y distribuir de manera-

racional esos medios económicos; según la mayor o menor urgencia en la satisfacción de esas necesidades.

En otras palabras, le corresponde resolver prácticamente el problema económico que Pernaut Ardanaz caracteriza:

".....se puede precisar de la siguiente manera - el problema económico, objeto de la Ciencia Económica.

Cuatro elementos lo determinan:

- 1.- La multiplicidad de los fines (necesidades - varias que satisfacer)
- 2.- La jerarquización de los mismos fines (las - necesidades son unas más perentorias que - - otras).
- 3.- La escasez de recursos (los medios de que - se dispone son limitados).
- 4.- El empleo de los medios es alternativo (pue - den ser destinados para varios usos).

El concepto así analizado, tiene aplicación en - los casos individuales, familiares y nacionales " (38

En efecto, un individuo o familia, deben hacer - frente a necesidades múltiples, pero no reviste la --

(38) Pernaut Ardanaz M.- "Teoría Económica".- Tomo I.- Cía. Bibliográfica Española, S. A.- Madrid 1958.- Págs. 31 y ss.

misma importancia el sustento rotidiano que el sano esparcimiento; la educación de los hijos, que la compra de un objeto de lujo, etc.

En el plano estatal, igualmente deben jerarquizarse las necesidades. No reviste la misma importancia la construcción de una carretera o de un hospital, que la construcción de un edificio lujoso para oficinas de Gobierno; la creación de nuevas industrias o fuentes de trabajo, que la construcción de una ciudad vacacional, etc.

Ahora bien, para resolver el anterior problema, el Ejecutivo, como el órgano de Gobierno adecuado para ello, tiene que realizar diversas actividades que contravienen los principios ya caducos del régimen liberal que, como dice el maestro Nava Negrete, hacían pensar como mayúscula utopía "el que el Estado pudiera transformarse en un empresario dedicado a producir o a comerciar o a emprender cualquier actividad económica". (39).

Así, a través de la actividad económica del Poder Ejecutivo, el Estado se convierte en empresario, en accionista, realiza operaciones de comercio, produce y distribuye bienes, controla los precios de los -

(39) Nava Negrete, Alfonso.- "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado".- Sobretiro de la Revista de la Facultad de Derecho de México.- Núm 57, Tomo XV, Enero - Marzo de 1956.- Pág. 161.

bienes y servicios e inclusive, define el uso preferente de ciertas mercancías, fomenta la creación de nuevas industrias, estimulando su creación con franquicias fiscales, etc.

Para regular toda esa actividad económica, existen una serie de disposiciones legales, entre las que pueden destacar, por su importancia, la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, del 30 de diciembre de 1950, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias del 31 de diciembre de 1954, la Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, del 2 de enero de 1961, y la Ley de Monopolios del 25 de agosto de 1934.

Podemos concluir con el maestro Serra Rojas, afirmando que la importancia del factor económico es total, que se podría generalizar diciendo que "...- los problemas económicos forman el sustratum de toda la legislación administrativa mexicana, pasando los otros problemas a un lugar secundario" (40)

(40) Serra Rojas, Andres.- Obra citada.- Pág. 947.

CAPITULO II

"EL ESTADO Y LA ECONOMIA"

CAPITULO SEGUNDO

"EL ESTADO Y LA ECONOMIA"

A.- La intervención del Estado en la Economía.- B.- Grados de intervención.- C.- Formas de intervención en México.

A.- La intervención del Estado en la Economía.- Ya hemos dejado asentado en la parte final del anterior Capítulo, que es a través de la actividad económica del Poder Ejecutivo como el Estado realiza operaciones de comercio, produce y distribuye bienes y servicios, controla los precios de esos bienes y servicios, se convierte en empresario, accionista, etc.

Todo ello, implica necesariamente una actividad intervencionista, misma que para la continuación del desarrollo de este trabajo, analizaremos en forma somera.

Debemos dejar asentado que, como es lógico, la actividad intervencionista del Gobierno y por ende del Estado, no se limita a la cuestión económica.

Esa intervención no implica que se cree un "Leviathan para el que se busque justificación jurídica", ni que sean intereses antagónicos los perseguidos por la Administración Pública y los particulares, sino que son aquellos prevalentes, ya que como dice Garrido Falla: "¿Es que la voluntad del Estado comporta una superioridad jurídica -- frente a la del particular? No se trata de esto, se trata de que el tipo de intereses representados por la Administración Pública no son unos "intereses de parte". Los

intereses de la Administración Pública son justamente el interés público, y éste, por definición, engloba los intereses de los ciudadanos que forman parte del Estado, y por tanto, paradójicamente el interés público, que aparentemente es el interés de una de las partes, integra el interés de la otra parte, con la que parece estar en oposición. No se puede decir por tanto, que son intereses antagónicos, por lo que al hacer prevalecer un interés sobre otro se está consagrando y protegiendo el propio interés que se sacrifica formalmente". (1)

Para ello, según Garrido Falla, el Estado dicta normas jurídicas que están frente a lo social en una doble relación, a saber: una relación de paralelismo y una relación de complementariedad. En el primer caso, las normas se limitan a asegurar, a reforzar lo que la sociedad hace, son estas fundamentalmente las normas de Derecho Privado. En cambio, la relación de complementariedad se da en las normas constitutivas del Derecho Público; surgen cuando se trata de realizar estatalmente aquello que no se lleva a cabo por el libre juego de las fuerzas sociales. Tanto en una

(1).- Garrido Falla, Fernando.- "Las transformaciones del régimen administrativo".- 2a. Edición. - Instituto de Estudios Políticos.- Madrid.-1962. págs. 86 y 87.

como en otras formas, se refleja una acción intervencionista del Estado.

A nosotros, pues, nos interesa aquella intervención del Estado que se da en la relación de complementariedad, ya que dentro de ella encuentra cabida la intervención del Estado en la vida económica.

Henry Laufenburger, siguiendo a Saitzew, dice: - "La palabra intervencionismo sirve para designar toda una serie de expresiones como son, por ejemplo, economía dirigida, intervenida u organizada, capitalismo reglamentado o planificado; neo-capitalismo, corporativismo, etc.... la palabra intervención parece que envuelve un hecho positivo, una acción constructiva del Estado, pero ¿cuál es su alcance? Se concreta en una coordinación, en una avenencia de las formas capitalista y socialista? En caso afirmativo ¿Se fundan estas dos construcciones en un nuevo sistema económico? Esta es la médula del problema" (2)

Por su parte, Von Mises, citado por Laufenburger, rechaza la idea de un sistema intermedio entre el capitalismo y el socialismo.

Afirma: "Nadie ha logrado demostrar jamás.... que se pueda imaginar o considerar como posible un ter

(2).- Laufenburger, Henry.- "La intervención del Estado en la vida económica".- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1a. Ed. 1942.- pág. 12.

cer orden al lado o al margen del orden social basado en la propiedad privada individual de los medios de producción y de aquel otro edificado sobre su propiedad colectiva. El sistema intermedio de la propiedad individual limitada, dirigida o reglamentada es contradictorio y absurdo fundamentalmente; todo ensayo serie encaminado a realizarlo, conduce a una crisis, cuya única solución es el socialismo o el capitalismo", agrega por su parte Laufenburger: "Por consiguiente, Mises reduce el intervencionismo a actos de intromisión aislados, esporádicos y ocasionales, que obligan a los propietarios de los medios de producción y a los empresarios a emplear dichos factores de una manera distinta a como los hubieran utilizado de poder actuar libremente. Si la libre disposición de los instrumentos de fabricación se viera entorpecida de una manera permanente por la acción de la autoridad que interviene, el efecto sería análogo al resultado de la socialización de estos instrumentos" (3)

El licenciado Gustavo R. Velasco, dice: "El intervencionismo es esencialmente inestable, como ya lo hice notar y creo haber demostrado, porque no es un verdadero tercer sistema, sino que oscila entre el capitalismo del que parte y el comunismo al que no quie

(3).- Laufenburger, Henry.- Obra citada.- pág. 13

re llegar. En consecuencia o la humanidad tiene un momento lúcido y recapacita al borde del abismo, o se arroja a este y a la nueva edad oscura de la cual nos han proporcionado un aterrador anticipo la Alemania de Hitler y la Rusia de Stalin" (4)

Concluye con palabras de Ortega y Gasset: "Este es el mayor peligro que hoy amenaza a la civilización: la estatificación de la vida, el intervencionismo del Estado, la absorción de toda espontaneidad social por el Estado, es decir, la anulación de la espontaneidad histórica que en definitiva sostiene, nutre y empuja los destinos humanos" (5)

Antes de dar nuestra opinión respecto al punto a comento, queremos hacer notar que el temor del licenciado Gustavo R. Velasco, encerrado en las palabras transcritas, no debe fundarse en que el intervencionismo de Estado anule la espontaneidad histórica o que pueda, por ser nocivo e inestable, según él, dar lugar a nuevas "edades oscuras" como a las que se refiere. Creemos que su temor sería fundado o que debiera dirigirse, mejor dicho, a la incapacidad moral de los hombres que en determinados momentos histó

(4).- R. Velasco, Gustavo.- "Libertad y Abundancia" Editorial Porrúa.- México.- 1958.- pág. 51.

(5).- Idem.- pág. 53.

ricos tienen la dirección del Gobierno de un Estado.

Para demostrar su equivocación en cuanto a la afirmación en el sentido de que el intervencionismo de Estado es "esencialmente inestable" y como consecuencia la de los que así piensen, basta transcribir sus propias palabras contenidas páginas antes en su Obra: "En efecto, aunque no falta quien lo presente como la última novedad, el intervencionismo es tan viejo como la historia. En la primera compilación escrita que se conserva, en el Código de Hammurabi, se encuentran leyes sobre fijación de precios, y esta forma de intervención, en unión de innumerables otras, persiste en Egipto, China, Grecia, Roma, la Edad Media, el Renacimiento, la Epoca Mercantilista y la Revolución Francesa, para emerger con más pretensiones que nunca en nuestros días" (6)

Difícil de explicar esa inestabilidad del intervencionismo de Estado que se observa a través de la historia de la humanidad.

En efecto, para resolver el problema económico la humanidad, en su largo devenir ha pasado por una serie de instituciones de carácter económico que en el momento histórico que les correspondió pretendieron lograr su felicidad y en todas las épocas se ha obser

(6).- R. Velasco, Gustavo.- Obra citada.- pág. 41.

vado el intervencionismo del Gobierno de la comunidad en la medida en que las circunstancias acordes con las ideas, lo han ameritado.

Nos dice René Gonnard (7) que la historia de las instituciones económicas se puede remontar a épocas lejanas, pero que es preciso llegar a la Hielado para encontrar algo que se asemeje a cuerpos de doctrinas económicas propiamente dichas. Aún así, no debemos mostrarnos muy exigentes y pretender encontrar una contribución extensa y profunda.

Encontramos una relativa debilidad de las doctrinas de los griegos ante el desarrollo económico que lograron en el terreno de los hechos al lado de la amplitud de la política y la ética.

Hay que buscar las principales manifestaciones del pensamiento económico griego en las dos escuelas enemigas: Los sofistas y los socráticos. Los sofistas representan el individualismo en rebeldía en contra del Estado. Son éstos antitradicionalistas y antiestatistas, para ellos el individuo es la medida de todas las cosas y la razón individual es el criterio de la verdad. Era un individualismo democrático, que desconocía la diferencia entre el hombre libre y el -

(7).- Gonnard, René.- "Historia de las Doctrinas Económicas".- 8a. Ed. Aguilar.- España.- 1967.

esclavo.

Frente a los sofistas, se presentan los socráticos como reaccionarios sociales y al mismo tiempo como socialistas.

Su predilección entre las formas de actividad económica es para la agricultura. Desdennan a los artesanos y son francamente hostiles al comercio y a las instituciones comerciales.

Lo más claro de su doctrina económica está contenida, afirma Gonnard, en tres obras, en dos de Platón: La República y Las Leyes, y en una de Aristóteles: La Política.

"En conjunto los caracteres esenciales de las doctrinas económicas de los socráticos pueden resumirse - del siguiente modo:

- 1o.- Desconocimiento absoluto de la existencia de leyes naturales en materia económica;
- 2o.- Situación de los problemas económicos en un punto de vista político sobre todo;
- 3o.- Solución de estos problemas por medio de un intervencionismo de Estado, muy acentuado, - que a priori no encuentra obstáculo en ningún concepto de derecho individual irreductible" (8)

(8).- Gonnard, René.- Obra citada.- pág. 11

Por lo que hace a los romanos, su legado en el orden económico se descompone en dos tradiciones --- transmitidas por ellos a las edades siguientes: la.- la tradición socialista de los socráticos y sobre todo de Platón, 2a.- la tradición individualista de los jurisconsultos latinos. Según Gonnard, los primeros dejaron una noción del estado muy enérgica, muy absoluta. Los segundos edificaron una teoría de la propiedad individual, extraordinariamente firme, muralla del individuo en la esfera económica.

En la Edad Media, también se aprecia de manera poco clara el intervencionismo de Estado, debido sobre todo, a la falta de unidad política.

En esta etapa de la historia, la vida es eminentemente agrícola, pues desde el emperador hasta el más inferior de los siervos, vivían directa o indirectamente de los productos de la tierra, pero sólo una minoría eran propietarios de grandes extensiones de terrenos y los demás quedaban reducidos a la servidumbre. La iglesia ocupa entonces el lugar preponderante, pues tiene la cultura y la riqueza. Con el fin de alcanzar la felicidad ultraterrena, imponía un límite en el interés económico de los individuos. La economía toda se inspiraba en un principio de moderación. Se trataba de contener el espíritu de lucro, de moralizar el interés de las personas.

En esta época, los príncipes, vale decir la auto

ridad, aún cuando en forma muy relativa, intervenía - casi exclusivamente desde el punto de vista fiscal, - imponiendo cuotas por conceptos de peaje a los comerciantes y también intervenía legalizando la creación de los gremios por parte de los artesanos, que constituían verdaderos monopolios, pues se les otorgó el derecho de reservar únicamente a sus miembros el ejercicio del oficio a que se dedicaban.

Pero esta situación cambiaría al lograr el rey, - unido a la burguesía, la consolidación del poder en - sus manos, que junto con la expansión del comercio daría origen al mercantilismo y con ello a un intervencionismo del Estado tendiente a facilitar los fines económicos de la nueva clase en el poder. Se realizó la transición del mundo medieval, con su moderación en la persecución del lucro y un nuevo mundo en el cual el rey sería el comerciante.

El mercantilismo sería la época en que la actividad de los hombres estaría orientada hacia la conquista de la riqueza, estimulada por el movimiento protestante que quebranta la autoridad de la iglesia romana e induce al hombre a investigar y encontrar las grandes verdades por sí mismo, revoca la condenación tradicional hacia el comercio y considera a la riqueza - como señal de la bendición divina.

Roll Eric, en su "Historia de las Doctrinas Económicas", nos dice: "Algunos escritores siguiendo a-

Schmoller, identifican al mercantilismo con la hechura de un Estado. El profesor Heckscher adopta de nuevo esta tesis en su reciente tratado que tanto enriquece nuestro conocimiento de los antecedentes del capitalismo moderno. El mercantilismo, en su opinión, debe considerarse esencialmente como "una fase en la historia de la política económica", que incluye diversas medidas económicas encaminadas a lograr la unificación política y el poderío nacional. Se destaca la erección de estado-naciones, considerándose al sistema monetario, al proteccionismo y a algunos otros expedientes económicos, como meros medios para alcanzar ese fin. La intervención del Estado era una parte esencial de la doctrina mercantilista, que, como ha dicho el profesor Laski, traspasó la idea del control social de la iglesia al estado..." (9)

Establece el propio autor, como características comunes de todos los representantes del pensamiento mercantilista: la actitud a vender, el "horror" a los bienes, el deseo de la acumulación de la riqueza y la oposición a la usura.

Por su parte Gonnard, nos dice: "...visto desde lejos, en conjunto, el mercantilismo puede contraer

(9).- Roll Eric.- "Historia de las Doctrinas Económicas".- Tomo I.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1942.- pág. 67.

se a un esquema que los historiadores de la economía política presentan, ordinariamente, como sigue:

- 10.- El mercantilismo se basa en la creencia o la ilusión crisohedónica, creencia en la permanencia de la riqueza monetaria o, prácticamente, de los metales preciosos amonedados y amonedables. La adquisición de oro y plata constituye el enriquecimiento del Estado y tal adquisición debiera ser perseguida como finalidad esencial de la actividad económica.
- 20.- La conquista de metales preciosos debe ponerse en manos del Estado.... el soberano debe regular y dirigir los esfuerzos de la nación para lograr el fin perseguido. El medio de acción del mercantilismo, es, ante todo, la ordenanza o edicto real.
- 30.- Como se trata de conservar todo el metal cuando se posee y de adquirirlo cuando se carece de él, el mercantilismo ha de emplear estos procedimientos: 10).- garantizar la explotación de las minas; 20).- impedir la salidad del metal; 30).- favorecer su entrada...; procurar la reducción de las importaciones y el crecimiento de las exportaciones; en una palabra una balanza comercial favorable.
- 40.- Para llegar a este resultado es indispensable or

ganizar la industria y el comercio; reglamentar - la primera de modo tal que pueda producir barato...; reglamentar el segundo para impedir las importaciones y favorecer las exportaciones..." (10)

En el mercantilismo pues, resalta la intervención tan grande que realiza el Estado para llevar a cabo -- sus postulados.

"No es de sorprender nos dice Roll Eric que los mercantilistas hubieran disfrazado sus opiniones con - la apariencia de una política encaminada a fortalecer la nación, o que hayan vuelto los ojos al Estado diría yo al "obierno para utilizarlo como instrumento de -- sus teorías.

La relación, entonces, entre la organización económica y las instituciones políticas y entre las ideas -- económicas y políticas, debe considerarse como un proceso de inter-acción. Esta relación revela con frecuencia un carácter antitético si se la observa durante un largo período de tiempo. Se acepta en general que el capitalismo mercantil precedió y preparó el terreno para - el capitalismo industrial moderno. Este último, como veremos después, vió en el poder del Estado y en la - intervención del Estado en los asuntos económicos un --

(10).- Gonnard, René.- Obra citada.- págs. 46 y 47.

obstáculo serio a su propio desarrollo y por tanto, - se opuso a la estructura política que su antecesor ha**ba** tenido necesidad de crear. Los mercantilistas pe**dían** un Estado bastante fuerte para proteger sus inte**re**ses comerciales y romper las barreras medievales -- que se oponían a la expansión del comercio" (11)

La fisiocracia desde el punto de vista histórico, produjo el efecto de reaccionar contra las ideas de - la doctrina económica reinante, contra el mercantili**s**mo que no veía más que en el comercio la fuente de la acumulación de las riquezas. Ellos, los fisiócratas, querían una libertad de comercio consistente en la -- abolición de todas las medidas que tendían a impedir la exportación de los cereales al extranjero y a res**tr**ingir el libre comercio en el interior.

La agricultura, dicen, es el origen primordial - de las riquezas, pues la tierra es la única que produ**ce** utilidad neta. Sostienen que existen leyes natura**les** que rigen los fenómenos económicos, por lo que hay que dejar que actúen sin la intervención del Estado - que preconizaba el mercantilismo. Propugnaban por -- quitar las barreras aduanales para activar la circula**ci**ón de las riquezas.

Después de la fisiocracia, viene el liberalismo-

(11).- Roll Eric.- Obra citada.- pág. 68

económico que fué la consecuencia inmediata de aquél.

En el liberalismo se tiene como base al individuo, como pilar del progreso social. Se exaltan como consecuencia las libertades fundamentales del hombre; se le sitúa frente al Estado y se le niega a éste el derecho de intervenir en la vida económica. Considera el liberalismo que la persona humana en sociedad o aisladamente, es capaz de satisfacer sus necesidades y que el interés personal es el mejor estímulo para despertar la iniciativa privada que trae como consecuencia la satisfacción de los intereses públicos y privados.

El Estado debe dejar que los particulares obren libremente y asegurar esa libertad de acción. Postula que los hombres son iguales entre sí y en esa virtud todos tienen las mismas prerrogativas naturales.

La propiedad privada es la afirmación concreta, tangible del criterio individualista. Establece que los fenómenos económicos obedecen a leyes naturales que deben actuar sin la intervención del Estado; que el interés personal constituye el motor del progreso y el medio para satisfacer las necesidades más apremiantes, pues los individuos para buscar su provecho se dedican al trabajo más útil a la sociedad; que el hombre actúa en función de su interés personal y las leyes positivas deben reconocer y proteger la propiedad privada de los medios de producción, por lo que -

el Estado debe ser el intérprete de las leyes naturales, las que no debe cambiar con su intervención y sólo dedicarse a cuidar las relaciones de los individuos, dejando hacer y pasar y manteniendo la seguridad interior y exterior.

El resultado fué que, apoyado el liberalismo en los anteriores principios, los tenedores de la propiedad y de la riqueza, terminaron acaparándolas en perjuicio de la mayoría, creando una verdadera desigualdad entre los individuos, una falta de libertad económica que obligaron al Estado a intervenir.

Vemos pues, del rapidísimo repaso de varias etapas de la humanidad, que el Estado siempre ha intervenido, en mayor o menor grado en la vida económica, según se desprende por ejemplo de la doctrina de los sofistas en Grecia y de los postulados del mercantilismo. Igualmente intervenía en el liberalismo, aunque con excepciones menores y cuando los hábitos individuales actuaban colectivamente y presionaban para conseguir privilegios especiales, como dice Laski al hacer referencia a Adam Smith: "Adam Smith dio un paso más y añadió que, con excepciones menores, no había necesidad de que el Parlamento interviniere en absoluto. Concediendo -dijo- que la naturaleza, en efecto, ha implantado en los hombres los seis motivos de simpatías, interés propio, propiedad, propensión a permutar y traficar, hábito de trabajo tan cultivado-

que normalmente evita el exceso de producción y una propensión a ser libres, pueden satisfacerse las necesidades humanas en tanto el fraude y la violencia se castíguen y se salvaguarde a la nación de la agresión exterior. En una palabra, el verdadero propósito del gobierno es conseguir la seguridad bendita. Alcanzada ésta, no hay motivo justificado para desconfiar de los hábitos individuales, salvo cuando actúan colectivamente o presionan para conseguir privilegios especiales" (12)

Y hemos hecho un pequeño recuerdo de lo anterior, porque el hombre como ser social, es producto de la civilización y de la historia y sus relaciones con las cosas y las demás personas nunca permanecen las mismas, sino que cambian geográfica e históricamente; y, además, para resaltar que siempre se ha tratado por el gobierno de realizar el bien público inventando soluciones a los problemas que luego son justificadas o atacadas por la Doctrina que surge de las circunstancias.

Actualmente, en los países democráticos de tradición liberal, existe, al menos por parte de la mayoría, la convicción de que en atención a las circunstancias actuales, es necesaria esa intervención para re-

(12).- Laski, Harold, J. "El liberalismo europeo". - Fondo de Cultura Económica.- México.- 1961.- - pág. 155.

solver los cada vez más complejos problemas económicos.

Por nuestra parte, creemos que el problema en relación al intervencionismo de Estado no consiste, como pretende Laufenburger, antes mencionado, en encasillarlo dentro de un sistema económico u otro (capitalismo o comunismo) o señalarlo como un tercero. Eso sería útil para escribir libros, pero estéril en la realidad de los hechos. Afirmamos que el problema del intervencionismo se encuentra en su adecuación a las circunstancias históricas y sobre todo a las necesidades públicas. Creemos que en principio todo Estado es intervencionista y que el mayor o menor grado de intervención dependen de esas circunstancias que en un momento dado existan, pero siempre debe tomarse en consideración la justificación misma del Estado que a su vez es su finalidad, constituida por la satisfacción de las necesidades colectivas, la realización del bien público.

Es indudable que la intervención económica del Estado afecta intereses particulares económicos, pero esa intervención encuentra apoyo, por lo que a nosotros toca, a México, en nuestra propia Constitución Política, ya que al otorgar garantías individuales, lo hace con la reserva de limitaciones que impongan los más altos intereses de la sociedad.

Concluimos pues, que el intervencionismo económico es la actividad del Estado tendiente a obtener el-

mejor aprovechamiento de los recursos económicos a -- fin de satisfacer el mayor número de necesidades del - pueblo, a fin de realizar el bien público.

Por ello, sostenemos la necesidad de la existencia del intervencionismo de Estado como justificación jurídica de la propia realidad de este. Igualmente, afirmamos que en la actualidad y por lo que a México-- se refiere, es necesario un mayor intervencionismo en atención a que las circunstancias así lo demandan; pe-- ro no sólo cuantitativamente mayor debe ser el inter-- vencionismo, sino sobre todo, cualitativamente, esto -- es, mayor intervención en los campos de los problemas económicos que más rápida solución requieren hoy día-- y que mejores resultados produzca.

B.- Grados de intervención.-- Consecuentemente -- con lo expuesto, esto es, que el Estado es interven-- cionista en principio y agregaríamos, por esencia, y-- que sólo varían los grados de esa intervención, veá-- mos cuáles son esos grados en que el Estado puede in-- tervenir en la vida económica.

Es incuestionable que el estudio del problema -- cae dentro del campo del Derecho, en virtud de que la intervención del Estado de Derecho se manifiesta ad-- quiriendo la forma de la norma jurídica, fundamental-- mente.

Presutti, citado por Garrido Falla, nos dice que

en un primer sector de la actividad individual, el de la contratación privada, el campo de la autonomía de la voluntad, el Estado interviene de una manera previa (mediante una serie de normas que en caso de que no se haya acordado otra cosa ni establecido distinta ley en sus relaciones sean aplicables) y en una manera posterior, a través de los órganos jurisdiccionales, cuando surgen conflictos en la aplicación o interpretación de esas normas;

En un segundo sector de esa actividad particular, la intervención ya se manifiesta de manera más clara - como un conjunto de limitaciones a esa actividad, por razones de interés público, mediante la reglamentación y la coacción. Ejemplo de esta clase de intervención, es la exigencia de poner en conocimiento previo de las autoridades la iniciación de determinadas actividades comerciales o industriales;

Por último, Presutti, establece un tercer sector - donde la intervención se manifiesta con más fuerza: -- cuando se trata de satisfacer ciertos fines de interés público, el Estado asume esa responsabilidad por sí o por medio de un concesionario. Aquí, dice, aparece la noción de Servicio Público.

Por otra parte, Bonnard, citado igualmente por Garrido Falla en "Las transformaciones del régimen administrativo", hace referencia a diversos grados de intervención estatal, y dice que, en primer lugar, el Estado

interviene reglamentando las actividades privadas, mediante normas dispositivas (Derecho Privado) o mediante normas imperativas, que pueden ser preventivas o represivas (Derecho Público);

En segundo lugar, puede intervenir estimulando y fomentando las actividades de los particulares;

En tercer lugar, establece la intervención estatal mediante la vigilancia y la inspección de esa actividad privada; y,

En cuarto lugar, hace alusión al máximo grado de intervención estatal, consistente en la sustitución de la actividad privada por la actividad del Estado.

Por su parte, el propio Garrido Falla, dice: ---
".....el sistema que en nuestra explicación vamos a seguir es el que en España mantiene el profesor Jordana de Pozas, que reduce las formas de intervención administrativa a tres: la policía, el fomento y el servicio público" (13)

García Oviedo, al hablar de los principios que rigen la intervención del Estado en la industria, nos dice que la acción del Estado en la industria, puede ser clasificada en tres órdenes: "Libre, reglamentada y monopolizada, En la primera reduce el Estado su in-

(13).- Garrido Falla, Fernando.- Obra citada.- págs. - 106 y 107.

tervención al mínimo, abandonando a la iniciativa y actividad particulares estas empresas. En la reglamentada, actúa el Estado en su función de policía, sometiendo a un régimen restrictivo, ya por motivos de seguridad, ya de salubridad, ya de orden, ya de sosiego público. Las monopolizadas quedan sustraídas a la actividad individual, reservándose su explotación al Estado con fines preferentemente fiscales" (14)

Gustavo R. Velasco, nos dice: "Aunque las manifestaciones de la intervención oficial son variadísimas, el análisis nos permite clasificarlas bajo tres grupos: 1) medidas cuyo objeto principal es desviar los factores de la producción de los cauces que habrían seguido en el mercado libre, hacia otros preferidos -- por sus autores; 2) medidas cuyo objeto es modificar los datos arrojados por el mercado; 3) medidas cuyo objeto es cambiar la distribución de la producción y, en general, de la riqueza" (15)

Vemos pues que, no obstante ser las manifestaciones de la intervención del Estado, variadísimas, se puede llegar a agrupar dicha intervención en diversos grados que reflejan la línea de Gobierno de un Estado,

(14).- García Oviedo, Carlos.- "Derecho Administrativo"
3a. Ed.- Pizarro.- Madrid.- 1951.- pág. 822.

(15).- R. Velasco, Gustavo.- Obra citada.- pág. 43.

concomitantemente, en México, con la política del Estado democrático moderno que preconiza la intervención en el campo de las actividades privadas con miras a la realización del interés colectivo, o como mejor lo dice el maestro Serra Rojas: "La doctrina política del Estado Democrático Moderno, estudia al Estado, -- sus instituciones y sus principios, como una evolución normal de todas las fuerzas sociales, sin predominio de unas y otras. Ese libre juego de fuerzas -- llevará a la perfección al Estado, en nuevas e insospechadas consecuencias. Una modalidad de esta opinión radica en aceptar una mayor intervención del Estado en el campo de las actividades privadas, justificando nuevas instituciones, principalmente económicas, por la realización del bien público" (16)

Esos grados de intervención que en México observamos, los podemos agrupar, según nosotros, en:

- 1.- La vigilancia y la inspección de la actividad privada;
- 2.- El estímulo y fomento de la actividad de los particulares;
- 3.- La participación del Estado en la actividad de los particulares; y,
- 4.- La substitución de la actividad particular por la actividad estatal.

(16).- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo"
Obra citada.- pág. 61,

C.- Formas de intervención en México.- Ya hicimos referencia a los grados de intervención, pero ¿cuáles son las formas por las cuales el Estado mexicano realiza esa intervención?

"Propio de regímenes Constitucionales, nace el Estado de Derecho, como reacción al absolutismo de gobiernos monárquicos, contra el despotismo de los príncipes y la arbitrariedad del Estado. Es la edificación jurídica del Estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia. Del reino de la arbitrariedad, de las concepciones del poder como mando irrestricto, de la coacción como poder sin base legal, de la autoridad como fuerza omnímoda, el Estado se emancipa para entrar al imperio de la ley, a la plenitud del derecho, donde el poder es una creación jurídica, la coacción conducta normada y la autoridad poder-jurídico" (17)

Eso es el moderno Estado de Derecho y México es un Estado de Derecho. De ahí que el intervencionismo tiene como base el ordenamiento jurídico y dentro de éste, como pilar sostenedor de toda la estructura de nuestra patria, a la Constitución General, o, como

(17).- Nava Negrete, Alfonso.- "Derecho Procesal Administrativo".- Porrúa.- México.- 1959.- pág. 31.

afirma Francisco Ramírez Fonseca: "Todo orden jurídico presupone la existencia de una Constitución y de un cuerpo de leyes en donde cada una se relacione con las demás en la hermandad que dá la filiación común. Que así como los hermanos derivan del mismo tronco, así las leyes nacen y se nutren de una misma Ley Suprema que las alienta y las inspira a todas" (18)

De lo anterior, vemos que la básica forma de intervención del "Estado Mexicano, acorde con su naturaleza de Estado de Derecho, es la ley y, en esta, primeramente la Ley Fundamental.

Por ende, veremos someramente el carácter intervencionista de algunos preceptos de nuestra Carta Magna.

El artículo 40. Constitucional, en su parte conducente, establece:

"Artículo 40.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los

(18).- Ramírez Fonseca, Francisco.- "Manual de Derecho Constitucional".- Ed. Porrúa.- México.- -- 1967.- pág. 13.

derechos de la sociedad...."

De la lectura de lo arriba escrito, nos damos -- cuenta que este artículo Constitucional otorga facultades al gobierno del Estado para intervenir en la actividad particular limitando el ejercicio de la libertad de comercio, industria o trabajo que concede, --- cuando los derechos de la sociedad se ofendan. Y se ofenden estos derechos de la colectividad, cuando, -- por ejemplo, en ejercicio de la garantía de libertad de comercio se llega al grado de monopolizar ciertos productos y se imponen precios que por su monto van en perjuicio del pueblo.

En el artículo 27 Constitucional también se encuentran establecidos derechos a la Nación para intervenir en la vida económica de los particulares, cuando consagra, por ejemplo, las condiciones a que se sujeta el régimen de la propiedad en México y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, al establecer en lo conducente, en su párrafo tercero: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y para cuidar su conservación.."

El artículo 28 Constitucional, también encierra principios intervencionistas por parte del Estado, a fin de que éste vigile la actividad de los particula-

res para evitar la existencia o creación por parte de ellos de monopolios de cualquier clase. Y aún cuando establece el principio de la libre concurrencia, lo limita a que no ocasione ventajas indebidas en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El artículo 123 de la Carta Magna, también tiene un carácter intervencionista, en tanto que el principio liberal de la autonomía de la voluntad deja de ser la suprema ley en los contratos de trabajo, en atención a que en dicho artículo se establece que, además de una serie de mínimos derechos, el salario ya no se fija en atención a la ley de la oferta y la demanda, sino que se fijará por Comisiones Regionales de Salarios Mínimos con aprobación de una Comisión Nacional, integrada por representantes de los trabajadores, patrones y del Gobierno, y tomando en consideración que debe satisfacer dicho salario las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural.

Por último, importancia especial encierra el párrafo segundo del artículo 131 de la Ley Suprema, en virtud de que otorga al Ejecutivo la facultad de intervenir en la vida económica, mediante la regulación del comercio exterior y de la estabilidad de la producción nacional, a través de los aranceles.

En efecto, el artículo en cita, en su párrafo segundo, dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida"

Asimismo, interviene el Estado en la vida económica, como dijimos, a través de leyes secundarias que se inspiran en los principios contenidos en la Ley Fundamental.

Ejemplos sobresalientes de éstas, que igualmente en forma somera veremos, son:

La Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, que lógicamente sigue los lineamientos de dicho artículo, tiende a evitar y suprimir los actos y procedimientos que redunden en perjuicio económico de la colectividad, en virtud de que la elevación del nivel de vida del pueblo, independientemente de otras condi

ciones como la defensa del salario, requiere el mantenimiento de los precios de las mercancías en un nivel al alcance de las mayorías. Establece, además, una serie de preceptos tendientes a prevenir la creación de los monopolios a los que define como "... toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, cuyo objeto aparece claramente asentado en su artículo 1o. que a la letra dice: "Artículo 1o.- El objeto de la presente ley es el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimulen el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las existentes. Tales franquicias se otorgarán a las industrias que conforme a esta misma ley sean clasificadas como nuevas y necesarias, las que a su vez se dividirán en básicas, semibásicas o secundarias, para definir la duración de las franquicias".

La Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, que establece los elementos de una política general en materia de comercio exterior, pues faculta al Ejecutivo para aumentar, dis-

minuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación y crear otras; fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan. Todo ello, a fin de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país, mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros.

Por último, como culminación del intervencionismo de Estado en la vida económica, aparece la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que no obstante que ha sido severamente criticada como inconstitucional, en el sentido de que constringe las garantías individuales, se justifica en atención a que garantiza el interés de las grandes masas de población y con ello el interés nacional. En efecto, dicha ley faculta al Ejecutivo para determinar las mercancías cuya producción o distribución pueden ser objeto de intervención oficial; para señalar los precios máximos al mayoreo y menudeo; para decretar la congelación de los precios de los bienes y servicios; para definir el uso que debe darse a las mercancías; para evitar intermediaciones excesivas e innecesarias con objeto de disminuir el costo de la producción; para señalar los productos que preferentemen

te se fabriquen; y, en general, normas que indiscuti--
blemente benefician a la mayoría del pueblo mexicano.

También a través de la organización centralizada el Estado interviene en la vida económica, pero en --
atención a la naturaleza de este trabajo, no analiza--
remos esta forma de organización administrativa, cu--
yos supuestos, según el maestro Serra Rojas, son: --
que el Estado es la única persona titular de derechos
que se desenvuelven en poderes públicos y estos a su--
vez, en una serie de órganos de mayor o menor impor--
tancia; la existencia de un régimen jurídico vigente;
la concentración en el Poder Ejecutivo de las facultades
de mando y decisión, pues todas las autoridades --
obran en su nombre y por instrucciones recibidas de --
los órganos superiores; y, consecuentemente con lo an--
terior, la existencia de un régimen jerárquico, a tra--
vés de un conjunto de órganos que se suceden de arri--
ba a abajo, formando una estructura unitaria.

En efecto, el Estado interviene en la economía --
a través de las actividades de las Secretarías y De--
partamentos de Estado que para el estudio, planeación
y despacho de los negocios de la administración tiene
el poder Ejecutivo como dependencias, pero principal--
mente, a través de las Secretarías de Hacienda y Cré--
dito Público y la de Industria y Comercio.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,
establece como atribuciones de la Secretaría de Ha--

cienda y Crédito Público, entre otras, las contenidas en las fracciones I y XIII del artículo 6o., que a la letra dicen:

Fracción I: "I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal;" y,

Fracción XIII: "XIII.- Dirigir la política monetaria y crediticia;"

En el artículo 8o. de dicha Ley, además de otras, establece como atribuciones de la Secretaría de Industria y Comercio; las siguientes contenidas en las fracciones que se transcriben:

"I.- Intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cooperará con la Secretaría de Agricultura y Ganadería;"

"II.- Fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;"

"III.- Estudiar, proyectar y determinar, en con--

sulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación;"

"XI.- Intervenir en las industrias extractivas;" y,

"XIV.- Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;".

No necesita comentario lo con antelación transcrito, ya que de ello se desprende claramente la importancia que guardan las actividades realizadas por esas Secretarías en la intervención en la vida económica de México.

Otra forma de intervención del Estado en la vida económica, es mediante la creación de organismos descentralizados por servicio.

"La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental" (19)

(19).- Waline, citado por Don Andrés Serra Rojas, en su "Derecho Administrativo".- Obra mencionada. pág. 589.

Nos dice el maestro Serra Rojas que, por la anterior razón, se le ha llamado auto-administración, ya que logra su autonomía al serle transferidos por la autoridad administrativa los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario o de revocación del poder central, y, porque, además, no se comprende en la jerarquía administrativa.

Agrega que este tipo de instituciones descarga al poder público de pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

Por otra parte, en atención a la importancia que para el desarrollo económico del país tienen, en virtud de que a través de ellos el Estado puede prestar con mayor eficacia administrativa una serie de bienes y servicios esenciales para la vida económica, es conveniente el dejar asentados los requisitos que para su constitución se requieren, desprendidos, válidamente, del ordenamiento jurídico que controla a estos organismos descentralizados que es la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, del 27 de diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966.

El artículo 20. de dicha ley, dice en lo conducente:

"Artículo 20.- Para los fines de esta Ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y,
- II.- que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Ejemplo de estos organismos descentralizados mediante los cuales el Estado interviene en la vida económica, son: Industrial de Abastos y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por lo que hace a Industrial de Abastos, fué ----

creado por Decreto Presidencial de 4 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 del mismo mes y año, en substitución de la Empresa de Participación Estatal denominada Industrial de Abastos, S. A. de C. V. y P. E., en consideración a que la matanza de ganado y el suministro de carne para el consumo constituyen un servicio público y a que estas necesidades de la población requieren una satisfacción más regular y completa, así como para tomar medidas preventivas para las eventualidades de escasez de dichos productos.

Por lo que toca a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, fué creado por Decreto del Ejecutivo Federal de 23 de marzo de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10. de abril del mismo año, igualmente en substitución de la diversa sociedad mercantil denominada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., con el objeto, entre otros, de hacer los estudios socio-económicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de los productos agrícolas que maneje, que podrán variar según las condiciones que prevalezcan; comprar, futuros o al tiempo, pignorar y retener por sí o a través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo internos, realizando su distribución y venta por los -

canales comerciales adecuados; promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, así como regular los nuevos mercados en cantidades, calidades y precios.

Pero no solo en ese importante aspecto económico de productos alimenticios interviene el Estado a través de organismos descentralizados, sino igualmente en otros sectores económicos, a saber:

- a).- Industria extractiva: Petróleos Mexicanos;
- b).- Industria de transformación: Guanos y Fertilizantes de México y el mismo Pémex;
- c).- Industria eléctrica: Comisión Federal de Electricidad;
- d).- Comunicaciones y Transportes: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo y Ferrocarriles Nacionales de México;
- e).- Instituciones de Crédito y Seguros: Banco de México, S.A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., de C. V., Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.

Por último, el Estado interviene en la vida económica a través de las empresas de participación estatal, colaborando con las actividades de los particulares y valiéndose de la forma jurídica de las socieda-

des mercantiles y, en especial, de la sociedad anónima.

Por ello, es importante que veámos qué es una sociedad mercantil en general, para concluir este Capítulo con unos ejemplos de empresas de participación estatal.

Nos dice S. Moreno Cora: "De todas las instituciones que comprende el derecho propiamente comercial, dicen los autores del proyecto del Código de Comercio Español, ninguna ha adquirido un desarrollo tan rápido, variado y poderoso como la que nace del contrato de sociedad. Aunque los hombres han solido asociarse desde los tiempos más remotos, para fines aislados y transitorios, ejerciendo un derecho natural que los legisladores de todos los pueblos han respetado, el contrato de sociedad, celebrado o formado exclusivamente con objeto económico creando una personalidad jurídica distinta de los asociados, surge por primera vez en la edad media del seno de aquellas ricas y florecientes ciudades libres que extendieron el comercio y la civilización por todo el mundo, generalizándose y extendiéndose a medida que esta última ha ido avanzando. El impulso que recibió el contrato de sociedad no ha cesado un instante desde aquellos remotos tiempos. A la sociedad colectiva, primera forma de la compañía propiamente comercial, siguió la compañía en comandita; luego la asociación en participación, y más tarde la anónima, que ofrece tantos recursos al -

comercio y a la industria, y merced a la cual han podido acometerse en nuestro siglo las más atrevidas y colosales empresas que serán el asombro de las futuras generaciones. Mas tampoco se ha detenido en este punto la fuerza vital que encierra en su seno el principio de la asociación mercantil; lejos de eso, ha producido nuevas variedades del mismo contrato, debidas unas veces, a combinaciones de las tres antiguas formas, -- otras, a la modificación de la anónima y otras, finalmente, a las nuevas doctrinas de la ciencia económica sobre el más acertado empleo de la actividad productora del hombre" (20)

Por su parte, el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez, dice:

"En el derecho mexicano, el contrato de sociedades es un auténtico contrato. Cualquiera que sean las dudas que se hayan expuesto sobre esta afirmación, lo cierto es que debemos considerar a la sociedad como resultado de una declaración de voluntad contractual, -- si bien es cierto que ésta tiene características especiales, que la hacen merecer una calificación especial: la de contrato de organización.

Los contratos de cambio, que son los generalmente regulados en los códigos civiles y mercantiles, presuponen, como su propio nombre lo indica, un cruzamiento

(20).- Moreno Cora, S.- "Tratado de Derecho Mercantil" Mexicano".- 1a. Ed.- Herrero Hermanos Sucs.- - México.- 1905.- pág. 178.

de prestaciones; en contraposición con ellos se habla de contratos de organización, de los que son ejemplo - la sociedad, la asociación y otras formas asociativas - que son la base de diversas combinaciones industriales, para indicar aquellos en los que las partes no cambian prestaciones, ya que las mismas constituyen un fondo - común" (21)

"El contrato de sociedad es un convenio por el -- cual dos o más personas ponen o se obligan a poner algo, en común, para realizar una utilidad común, de la cual se obligan mutuamente a darse cuenta" (22)

Nuestra Ley de Sociedades Mercantiles, igualmente hace referencia al contrato de sociedad en varios de - sus artículos, como son los números 7o., 34 y 82.

Concluimos pues que las sociedades mercantiles -- son un contrato de organización en el que los socios - realizan aportaciones que constituyen un fondo común - para la realización de una finalidad de utilidad común.

"El papel desempeñado por las sociedades mercanti - les en la economía es cada vez más importante, pudiendo apreciarse una tendencia clarísima a la substitución

(21).-Rodríguez y Rodríguez, Joaquín.- "Curso de Dere - cho Mercantil".- Tomo 1.- 2a. Ed..- Editorial Po - rrúa.- México.- 1952.- pág. 44.

(22).-Pothier, citado por Moreno Vera.- Obra menciona - da.- pág. 179.

del empresario individual (comerciante individual) por las sociedades (empresario colectivo).

Dos razones pueden explicarnos este fenómeno: la concentración industrial y comercial características de la economía de nuestra época y la progresiva inclinación hacia formas de organización de responsabilidad limitada" (23)

El primer aspecto se refiere a que el comerciante individual no puede competir con grandes empresas sociales, además de que no puede aportar grandes cantidades de capitales en un negocio determinado, como los reunidos por esas empresas; y, en cuanto al segundo aspecto, se refiere a que la actuación del comerciante individual puede comprometer no sólo la fortuna del negocio determinado sino su patrimonio íntegro, en contraposición a las sociedades que se encuentran organizadas bajo el principio de la responsabilidad limitada, en forma tal que sus pérdidas de antemano se encuentran limitadas por las cantidades que en ellas participan.

Por otra parte, la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 10., establece las siguientes especies de sociedades mercantiles:

- I.- Sociedad en nombre colectivo;
- II.- Sociedad en Comandita Simple;
- III.- Sociedad de Responsabilidad Limitada;

(23).- Rodríguez y Rodríguez, J.- Obra citada.- pág.43

IV.- Sociedad Anónima;

V.- Sociedad en Comandita por Acciones; y,

VI.- Sociedad Cooperativa.

Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios; se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas por la ley a que hicimos referencia; se constituirán ante Notario y en la misma forma se harán constar sus modificaciones.

El artículo 6o. de la Ley en cuestión, señala los requisitos que deben contener las escrituras constitutivas de una sociedad mercantil y son:

"Artículo 6o.....I.- Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad; II.- El objeto de la sociedad; III.- Su razón social o denominación; IV.- Su duración.- V.- El importe del capital social; VI.- La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.- Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fija; VII.- El domicilio de la sociedad; VIII.- La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores; IX.- El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social; X.- La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de

la sociedad; XI.- El importe del fondo de reserva; XII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente; y, XIII.- Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad-constituirán los estatutos de la misma".

Otras disposiciones generales a todas las sociedades mercantiles, son que podrán aumentar o disminuir su capital, observando, según su naturaleza, los requisitos de la ley; la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores; en los casos de exclusión o separación de un socio, excepto de las sociedades de capital variable, la sociedad podrá retener la parte del capital y utilidades de aquél hasta concluir las operaciones pendientes al tiempo de la exclusión o separación, debiendo hacerse hasta ese entonces la liquidación del haber social que le corresponda, etc.

Una vez que hemos asentado las distintas especies de sociedades mercantiles que reconoce la ley, en atención a la importancia que tienen en las empresas de participación estatal, que revisten la forma jurídica de sociedades mercantiles y, en especial, de socieda-

des anónimas, analizaremos los motivos y formas en que interviene el Estado como accionista en las empresas - públicas, pero antes se requiere dejar precisado el -- concepto de empresa de participación estatal y señalar algunos ejemplos de las mismas.

Ahora bien, el artículo 30. de la Ley para el -- control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dice:

"Artículo 30.- Para los fines de esta ley, se --- consideran empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y,

III.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente, Director o Gerente o que tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente".

El diverso numeral 4o., dispone:

"Artículo 4o.- Se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la presente ley, las empresas en que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal, en su caso"

Como ejemplos de empresas que reúnen alguno de los requisitos establecidos en la ley mencionada y que participan en la actividad económica del país en diversos sectores de suma importancia e interés general, veámos algunas y los renglones en que llevan a cabo su actividad en beneficio del proceso de desarrollo.

a).- Industria Extractiva: Cía. de Real del monte y Pachuca, La Perla minas de fierro, S. A., Compañía Minera de Guadalupe, S. A.;

b).- Industria de Transformación: Altos Hornos de México, S. A., Ayotla Textil, S. A., Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. y C. V., Compañía Industrial de Atenquique, S. A., Compañía Mexicana de Tubos, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferros

carril, S. A., Chapas y Triplay, S. A., Diesel Nacional, S. A., Empacadora Ejidal, S. A. de C. V., Envases y Empaques Nacionales, S.A., Fábricas de Papel Tuxtepec S. A.; Hules Mexicanos, S. A., Siderúrgica Nacional, S. A.;

c).- Industria Eléctrica: Cía. de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de Guerrero, S.A., Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., Cía. Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., etc.;

d).- Comunicaciones y Transportes: Aeronaves de México, S. A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A., de C. V.;

e).- Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas: Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Aseguradora Hidalgo, S. A., Afianzadora Mexicana, S. A. y Nacional Financiera, S. A.

De indubitable importancia, pues, son las empresas de participación estatal que, como Altos Hornos de México, S. A., con sus actividades relativas a la industria siderúrgica, de producción, transformación y comercio de productos siderúrgicos primarios y de maquinaria y herramientas; y como Siderúrgica Nacional, en la fabricación de maquinaria en general, motores y equipo de transporte, instalación y operación de forjas, fundición de hierro y acero y otros minerales, la instala---

ción y operación de plantas industriales para la fabricación de máquinas textiles y sus accesorios de toda clase, constituyen grandes esfuerzos para el desarrollo vertical de México.

Lo mismo podríamos decir en relación a la Petroquímica, mediante la cual los organismos descentralizados Guanos y Fertilizantes de México, S. A. y Petróleos Mexicanos, al igual que la empresa Hules Mexicanos S. A., con sus actividades de producción y elaboración de materias primas y químicas básicas para la industria, producción y elaboración de hules sintéticos para usos industriales, etc., forman bases para la creación de nuevas industrias conexas.

Y así, la importancia de Diesel Nacional con la producción, elaboración y ensamble de camiones y tractores y vehículos en general y motores diesel para usos industriales y agrícolas; de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, con la fabricación de material rodante para uso ferroviario, la construcción de vagones ferroviarios, etc.

Y todas esas empresas de participación estatal, corroborando lo escrito con antelación, dicho por los tratadistas, sirviéndose de la forma jurídica de la sociedad mercantil para llevar a cabo sus funciones.

C A P I T U L O I I I

" MOTIVOS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO COMO ACCIONISTA
EN LAS EMPRESAS PUBLICAS"

CAPITULO TERCERO"MOTIVOS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO COMO ACCIONISTA EN LAS EMPRESAS PUBLICAS"

A.- Sociedad Anónima.- B.- Acción.- C.- Empresa Pública.- D.- Motivos para la participación del Estado como accionista en las empresas públicas.

Para desarrollar el presente capítulo, es menester hablar de algunos conceptos que se desprenden de su enunciado mismo, tales como acción y empresa pública, para concluir en los motivos de participación del Estado como accionista en esas empresas.

Hemos señalado en el anterior capítulo que una de las maneras mediante las cuales el Estado interviene en la vida económica, es a través de las empresas de economía mixta o empresas de participación estatal y que dichas empresas se sirven de la forma jurídica de la sociedad mercantil. Pero también enunciamos -- que la mayoría de ellas en especial se sirven de la forma jurídica de la sociedad anónima. Por ello, antes de entrar al estudio de los conceptos antes indicados, se impone el somero análisis de los caracteres generales de la sociedad anónima así como asentar su importancia en razón de la cual su estructura es usada por el Estado, y aún más se justifica ese elemental estudio de sus caracteres generales, si tomamos en cuenta que no obstante ser una institución creada en el marco del derecho privado, y que en principio se rige por disposiciones de ese carácter, cuando --

esa forma jurídica la ostentan empresas en que interviene el "estado como accionista mayoritario o como -- "único socio", esas disposiciones de derecho privado -- pasan a segundo término para ceder su lugar en la regulación a normas de derecho administrativo.

A.- Sociedad Anónima.- El artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece:

"Artículo 87.- Sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de -- socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".

"Las sociedades anónimas, dice Dalloz, son puras -- asociaciones de capitales, en las cuales el elemento -- personal no desempeña ningún papel; sus administrado -- res o gerentes, simples mandatarios, no se obligan per -- sonalmente, ni obligan a nadie por los compromisos que contraen en nombre de la sociedad; comprometen solamen -- te la caja social; en cuanto a los asociados no están -- expuestos a otra pérdida más que a la de lo que han -- puesto como accionistas, cuya reunión forma el fondo -- de la sociedad. Así los terceros que contratan con -- ella no pueden contar con ninguna responsabilidad per -- sonal e indefinida: todas sus garantías residen en el capital social. Poco les importa la solvabilidad de -- los asociados y el crédito de que gocen. Por tal moti -- vo, estas sociedades no tienen razón social ni se desig

nan bajo el nombre de ninguno de sus miembros. Semejante indicación, si se hiciese, carecería de objeto y no podría tomarse sino como un cebo engañoso para atraer a la gente sencilla" (1)

"La sociedad anónima representa una forma de organización estable y permanente; lo que sucede a los socios no trasciende a la sociedad; esta tiene una -- continuidad que está por encima de las contingencias de las personas que la componen. Pero, al mismo tiempo, es una sociedad de responsabilidad limitada, por lo que los que participan en ella no sienten el temor de las pérdidas ilimitadas que puedan comprometer toda su situación patrimonial. Finalmente, la división del capital en acciones permite que participen en la sociedad miles de asociados, ya que la pequeña cantidad que una acción representa está al alcance de fortunas que aisladamente consideradas ni hubieran podido soñar su participación en empresas de tal envergadura" (2)

En cuanto a la importancia de la sociedad anónima, qué mejor que hacer alusión a las palabras de un especialista de la materia como don Joaquín Rodríguez y Rodríguez, que expresa: "La historia del mundo contemporáneo no puede escribirse sin hacer referencia -

(1).- Moreno Cora, S.- Obra citada.- págs. 226 y 227

(2).- Rodríguez y Rodríguez, J.- Ob. citada.- pág. 77

continúa a la sociedad anónima. Casi todas las grandes empresas de la humanidad en los tiempos modernos están vinculadas a estas sociedades: los transportes terrestres, marítimos y aéreos, las grandes obras de canalización, la electrificación, las explotaciones mineras, los enormes conglomerados industriales y comerciales - de nuestros días han sido organizados en forma de sociedad anónima. Y es que ésta es la estructura ideal para esas tareas que requieren sumas enormes de capital. La construcción de un ferrocarril, de un canal, de una planta de automóviles, pongamos por caso, no es asequible a una sola fortuna, y aunque lo fuera sería rarísimo que una persona arriesgase todo su patrimonio a la carta de un solo negocio" (3)

Vemos pues, como caracteres generales que distinguen a la sociedad anónima de las otras especies de sociedades mercantiles, que es una sociedad que existe - bajo una denominación exclusivamente y que en ella los socios limitan su responsabilidad al pago de las acciones con que hayan intervenido. Pero apreciamos también que por la función económica de la sociedad anónima, que permite obtener la colaboración económica de - un gran número de personas, es la estructura jurídica ideal para que el Estado, sirviéndose de ella, pueda - lograr la realización de actividades que redunden en -

(3).- Rodríguez y Rodríguez.- Obra citada.- pág. 77

el bien público que, de otra manera, dada la escasez de recursos económicos serían de difícil logro, sin - que se quiera decir que sea la única razón para que - el Estado use esa estructura jurídica, ya que además, con ello se hacen a un lado formalismos que retardarían las operaciones de la empresa en perjuicio de su propio funcionamiento y de la finalidad perseguida.

Precisamente por la importancia de los intereses en juego en las sociedades anónimas (ahorros del público, la reputación misma de la sociedad anónima, en atención a que como dice el maestro Mantilla Molina - existe el propósito de evitar su descrédito por ser - instrumento jurídico adecuado para obras de importancia para la Nación), el Estado tiene necesidad de intervenir a través de una política legislativa que en México se ha orientado por el criterio ecléctico de - la autorización, la normación imperativa y el control permanente.

En efecto, el maestro Roberto L. Mantilla Molina, dice:

"Sistema seguido en Méjico.- El criterio ecléctico que acabamos 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 LSM. Un principio del sistema de autorización podríamos encontrar en la exigencia -

de la aprobación judicial para la inscripción en el Registro Público de Comercio de todas las sociedades y entre ellas, de la S. A.; pero la autorización está supeditada al cumplimiento de ciertas normas, de carácter predominantemente formal y una vez cumplidas, necesariamente habrá de concederla el juez, sin que pueda examinar la conveniencia o la buena organización técnica y económica de la sociedad.

En ciertos casos, sin embargo, la autorización debe concederla un órgano del ejecutivo, después de cerciorarse de la seriedad y posibilidades de buen éxito de la empresa que constituye la finalidad social (Ley que establece requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas).

Por último, para las S. A. que se dedican a determinadas actividades, establecen leyes especiales el sistema de control permanente (LIC, LIS, LIF y Ley de Sociedades de Inversión, de 30 de diciembre de 1955)"

(4)

Dentro de las normas de tipo imperativo, a que hemos hecho referencia, encontramos las diversas disposiciones señaladas en la Ley que regula este tipo de sociedad, de las que transcribimos a continuación uno de sus artículos que consideramos sirve de ejemplo de la normación imperativa.

(4).- Mantilla Molina.- "Derecho Mercantil".- 6a. Ed.- Porrúa.- México.- 1963.- pág. 334.

El artículo 89 de la Ley General de Sociedades --
Mercantiles establece lo siguiente:

"Artículo 89.- Para proceder a la constitución de
una sociedad anónima se requiere:

- I.- Que haya cinco socios como mínimo, y que cada
uno de ellos suscriba una acción por lo menos;
- II.- Que el capital social no sea menor de veinti-
cinco mil pesos y que esté íntegramente sus-
crito;
- III.- Que se exhiba en dinero efectivo, cuando me-
nos, el 20% del valor de cada acción pagada
ra en numerario; y
- IV.- Que se exhiba íntegramente el valor de cada-
acción que haya de pagarse, en todo o en par-
te, con bienes distintos del numerario."

Independientemente de la imposición establecida -
por el anterior artículo para la constitución de la so-
ciedad anónima, nos parece oportuno aprovechar la oca-
sión para opinar sobre la justificación de la existen-
cia del requisito del mínimo de cinco socios en la so-
ciedad que nos ocupa, antes de pasar al análisis del -
procedimiento de autorización y de las normas de con-
trol permanente.

No haremos referencia a lo discutido por la "doctrina,
sobre la exigencia legal de ese mínimo de cinco --
socios para la constitución de la sociedad anónima, pe

ro queremos dejar asentada, como dijimos, nuestra opinión al respecto, que coincide con la del maestro Mantilla Molina, cuando afirma:

"No consideramos justificada tal exigencia. La función de la S. A. es reunir un capital de magnitud adecuada a su finalidad, a la realización de la cual se consagrará, de modo exclusivo, su patrimonio. Si el capital se reúne entre dos, tres o cuatro socios, encontramos absurdo que no puedan crear por sí mismos una S. A. Claro es que siempre se podrán donar cien, doscientos o trescientos pesos, a dos o tres personas, con la carga de invertirlos en la constitución de la S. A. Acto real, no simulado, que no es en fraude de acreedores ni tiene fin ilícito, y por ello habrá de considerársele absolutamente válido. ¿Porqué obligar a seguir este camino indirecto, en lugar de permitir la existencia de la S. A. con cualquier número de socios? Sería inútil, por el contrario, tratar de hacer ineficaz la norma y pretender impedir que cuando tres o cuatro personas pretendan constituir una S. A. no lo hagan invitando a otras personas a completar el número legal con insignificantes aportaciones. La realidad se impondría siempre, y se constituirían S. A. con cualquier número de socios si las circunstancias económicas orillan a crear una sociedad de dicho tipo" (5)

En efecto, nosotros creemos, con el autor mencionado, que la función de la sociedad anónima es reunir-

(5).- Mantilla Molina.- Ob. citada.- pág. 336

el capital cuya magnitud permita la realización de la finalidad para la que se crea, pero también consideramos, y aquí disentimos del maestro Mantilla, que es esencial al contrato de organización de la Sociedad Anónima, la existencia mínima de dos socios, para justificar el uso mismo del concepto de sociedad, pues si nos atuviésemos a que, como dice el propio Mantilla Molina, al hablar favorablemente de las sociedades de un solo socio, "la semántica nos enseña en -- cuantas ocasiones una palabra llega a significar cosas opuestas a su primitiva significación", llegaríamos a aceptar caer en un abismo de concepciones terminológicas anárquicas que iría en perjuicio directo de la ciencia del derecho y como consecuencia de la propia legislación positiva.

Pasando a la II fracción del artículo que se analiza y partiendo del principio de que la sociedad anónima no es propiamente una sociedad de personas sino de capitales, nos parece muy atinada la exigencia de un capital social mínimo que pueda responder a las -- obligaciones sociales, en virtud de no existir responsabilidad de los socios como en otro tipo de sociedades.

Lo que nos parece poco congruente con la realidad actual, es la cantidad de veinticinco mil pesos para la constitución de la sociedad, que hoy resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de las empresas

a realizar por una sociedad anónima, ya que dicha cantidad serviría en forma limitada sólo para acometer -- una empresa de poca importancia; y aún se aprecia de -- manera más clara la insuficiencia del capital, si se -- tiene en cuenta que esta forma jurídica es de la que se vale el Estado para realizar parte de su actividad de -- intervención en la vida económica. Sin embargo, esto -- es explicable teniendo en consideración que la Ley de -- Sociedades Mercantiles fué promulgada en el año 1934, -- razón por la que se hace necesario que en las reformas a la misma se aumente dicha cantidad.

Conviene hacer mención que en los proyectos del -- Código de Comercio a que alude el maestro Mantilla, se han fijado como capital mínimo cantidades de cien y -- doscientos mil pesos, mismas que a juicio de los exper -- tos resultan aún precarias, si se tiene en consideración la baja del poder adquisitivo de nuestra moneda.

Igualmente debemos asentar que el mínimo que ano -- tamos prescribe la Ley General de Sociedades Mercanti -- les no constituye una regla en todas las Sociedades -- Anónimas, pues como indicamos, ciertas empresas que -- tienen esta forma jurídica se regulan por diversas le -- yes que imponen mínimos diferentes según la actividad -- que se pretenda desarrollar, así por ejemplo lo esta -- blecido en la Ley de Sociedades de Inversión, que esta -- blece como mínimo a las anónimas que realicen activida -- des de esta índole el mínimo de cinco millones de pe --

sos totalmente pagados, y la ya citada Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que señala diversas cantidades según el tipo de institución regulada y en atención a circunstancias como el lugar de operación.

Respecto a las fracciones III y IV del artículo que nos ocupa, es necesario hacer notar que no basta que el capital social esté íntegramente suscrito, es decir, que desde el momento de constitución de la sociedad se constriña a los suscriptores a pagar la cantidad a que se han obligado, sino que es necesario que exhiban de inmediato cuando menos una quinta parte de las aportaciones pagaderas en numerario y la totalidad de las que lo sean en bienes distintos.

Lo anterior se justifica en virtud de que al momento de constituir la sociedad, ésta podría simular un capital del que efectivamente carece, lo que vendría en detrimento de la finalidad a realizar y de las personas con quienes operara, ya que es necesaria una cantidad mínima en proporción del capital suscrito, para poder iniciar sus actividades con probabilidades de éxito.

Respecto a las normas que hacen referencia al mecanismo de autorización del Estado para el funcionamiento de las sociedades, podemos señalar como caso típico, las relativas a las sociedades extranjeras, sin-

que esto quiera decir que no existan otras normas de este tipo, que se refieran a las sociedades nacionales.

Las normas relativas al ejemplo planteado, establecen que para que las sociedades extranjeras puedan ejercer el comercio, deben inscribirse en el Registro, lo que implica una autorización tácita del Estado para que ejerzan el comercio las sociedades extranjeras que satisfagan dicho requisito. A mayor abundamiento, establece la Ley que dicha inscripción sólo será otorgada mediante la autorización de la Secretaría de la Economía Nacional (hoy Secretaría de Industria y Comercio) cuando se cumplan los requisitos que la misma establece.

En cuanto al control permanente que ejerce el Estado sobre las sociedades anónimas, nos referiremos al efectuado sobre aquellas que se dedican a la actividad bancaria y crediticia, según se desprende de lo establecido por la propia Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y algunas otras leyes de las que ya hemos hecho mención.

El control que ejerce el Estado en este tipo de instituciones, lo realiza a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y particularmente por el Banco de México, S.A., -- que es la institución crediticia máxima y eje de rotación en torno al cual se mueve todo el sistema banca--

rio nacional.

De la lectura de la Ley General de Instituciones de Crédito mencionada, se puede apreciar sin mayor esfuerzo el control que ejerce el Estado sobre este tipo de instituciones.

Consideramos acertado el criterio seguido por la legislación mexicana para el control de las sociedades anónimas, ya que mientras mayor sea el campo de actividad de ese control, mayor seguridad se tendrá de que las sociedades anónimas no se prestarán a ser un instrumento de fraude en perjuicio del público, -- pues como se enunció, la mala organización de una empresa y en especial de una sociedad de ese tipo, podría dar lugar a un daño a la economía de los particulares e indirectamente a la colectividad en cuanto se puede ver privada de una obra que quizás hubiere sido provechosa.

Por lo que se refiere a las sociedades anónimas en las que el Estado interviene como accionista, también se rigen por estos tipos de normas a que hicimos alusión, esto es, también se encuentran dentro de los tres sistemas de control de las sociedades anónimas -- en general y aún más, podemos decir que de manera más estricta aunque como veremos posteriormente, no siempre con normas encuadradas en el derecho privado.

Pero, al menos por lo que hace a la creación de-

esas sociedades anónimas en las que participa el Estado, se observa que siempre se cumplen los requisitos establecidos para ese efecto por la ley de la materia.

Hablaremos, por último, de los procedimientos de constitución de las sociedades anónimas, mismos que se encuentran prescritos en el artículo 90 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, al prevenir:

"Artículo 90.- La sociedad anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario de las personas -- que otorguen la escritura social, o por suscripción pública".

De la lectura anterior del artículo, se desprende de manera clara que una sociedad anónima puede constituirse mediante el otorgamiento de escritura ante Notario, o por suscripción pública; mismos procedimientos -- que la Doctrina ha denominado constitución simultánea y constitución sucesiva, respectivamente.

Por lo que hace al primer procedimiento, los otorgantes de la escritura constitutiva deben satisfacer -- las exigencias legales relativas a que en dicha escritura deben constar los requisitos que señala el artículo 91 de la Ley aplicable, y que son, además de los comunes a todas las sociedades mercantiles, los siguientes:

- a).- La parte exhibida del capital social;
- b).- El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social,-

salvo lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 123 (Si el capital se integra mediante diversas o sucesivas series de acciones, las menciones del importe del capital social y del número de acciones se concretarán en cada emisión a los totales que alcancen cada una de dichas series);

- c).- La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones;
- d).- La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
- e).- El nombramiento de uno o varios comisarios;

y,

- f).- Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios.

No veremos el procedimiento de constitución sucesiva, en atención a que como dice el multicitado maestro Mantilla, "Aun en países cuya economía está más adelantada que la del nuestro, es raro recurrir al procedimiento de constitución sucesiva de la S. A. Incluso en los casos en que se quiere obtener el capital mediante los recursos suministrados por el ahorro

público, es más frecuente constituir la S. A. por el procedimiento simultáneo, mediante la ayuda de un grupo de bancos que aportan, provisionalmente, el capital, a reserva de colocar posteriormente las acciones entre su clientela (sindicato de colocación)". (6); además, en virtud de que, hasta donde tiene conocimiento el -- que esto escribe, las Sociedades Anónimas en que participa el Estado como accionista mayoritario, se constituyen siguiendo el procedimiento de constitución simultánea.

Las limitaciones derivadas de la naturaleza de un trabajo como el presente no permiten efectuar (tampoco se justificaría) un estudio completo de las sociedades anónimas, pues tan sólo se pretende enunciar y tratar de opinar sobre la actividad del Estado como accionista en las empresas públicas que revisten la forma jurídica a que hemos hecho referencia.

Por ello, se hace indispensable igualmente hacer alusión en forma elemental a la acción y a los derechos que a los socios otorga en relación al nombramiento de los órganos sociales, máxime si tomamos en cuenta que, como ya dijimos, la participación estatal hace al derecho privado insuficiente para llevar a cabo la regulación correspondiente.

B.- La acción.- "En las primeras sociedades anóni

(6).- Mantilla Molina.- Ob. citada.- págs. 339 y 340.

mas, nos dice el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez, a mediados y finales del siglo XVII, se acostumbraba - extender a los socios una especie de recibo en los que constaba la aportación que habían realizado según referencias de los libros sociales.

Poco a poco, estos recibos, por influencia de la costumbre y de las conveniencias mercantiles, fueron - adquiriendo independencia y valor propios hasta llegar a ser los documentos indispensables para comprobar la - calidad de socios y necesarios para el ejercicio de -- cualquiera de los derechos que resultan de la misma.

La aparición del endoso y su aplicación a dichos - recibos fué un factor decisivo en esa evolución, que - culminó, a través de los endosos en blanco, en la apa - rición de las acciones al portador" (7)

Entonces qué es la acción? Consideramos atinadas las palabras de Lorenzo Benito, cuando asevera: "...se - gún lo acabamos de decir, no es otra cosa que el títu - lo de socio acreditativo de una cierta entrega parcial o total del capital que representa, y que constituye - un título de propiedad de la mínima parte alícuota en - que está dividido el fondo social" (8)

(7).- Rodríguez y Rodríguez.- Obra citada.- pág. 82.

(8).- Benito, Lorenzo.- "Manual de Derecho Mercantil".- T. II.- 1a. Edición.- Librería de Victoriano Suá - rez.- Madrid.- 1929.- pág. 314.

De ahí que por otra parte el maestro Rodríguez y Rodríguez nos diga que el estudio de la acción pueda hacerse desde tres puntos de vista diferentes, esto es, puede estudiarse como "parte del capital social, como título-valor y como expresión de la calidad de socio"

Por lo que hace a la acción como parte del capital, nos dice el citado maestro que tiene un valor abstracto y un valor concreto. El valor abstracto es el nominal que se debe expresar en el texto del documento y se obtiene dividiendo el capital social por el número de acciones. El valor concreto o real se obtiene dividiendo el patrimonio por el número de acciones.

Al respecto, nos dice el jurista Mantilla Molina: "No debe, en modo alguno, confundirse el patrimonio de la sociedad con el capital social, aunque originalmente coincidan. El capital social es la cifra en -- que se estima la suma de las obligaciones de dar de -- los socios, y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio social para que los socios puedan -- disfrutar de las ganancias de la sociedad. Por tanto, permanece invariable, mientras no cambie el número de puestos de socios o no se altere el monto de las obligaciones a cargo de ellos. Por lo contrario, el patrimonio social está cambiando continuamente; sujeto a todas las vicisitudes de la sociedad aumenta cuando sus negocios son prósperos, se menoscaba en caso con-

trario. Sobre el patrimonio social repercuten todas las operaciones de la sociedad, al paso que el capital social sólo se afecta por las relaciones entre la sociedad y sus propios socios..." (9)

Además, con tal carácter, como parte del capital, la acción tiene la característica de la indivisibilidad que deriva del texto expreso del artículo 122 de la Ley de la materia, cuando prescribe: "Artículo -- 122.- Cada acción es indivisible y, en consecuencia, cuando haya varios propietarios de una misma acción, nombrarán un representante común, y si no se pusieren de acuerdo, el nombramiento será hecho por la autoridad judicial..."

Lo anterior, se justifica según Rodríguez y Rodríguez, porque como la división del capital en acciones está hecha en la escritura constitutiva y en ésta se fija el valor de cada acción, éstas no pueden dividirse, porque si así fuera, al dividirse las acciones se modificaría por voluntad unilateral el contrato social. Por lo mismo sólo se les puede reconocer un titular jurídico y un voto por cada una de ellas.

Por último, en cuanto a la cuantía mínima que debe tener la acción, no se encuentra disposición legal que establezca un valor mínimo como parte fraccionado

(9).- Mantilla Molina.+ Obra citada.- pág. 200.

ra del capital. Lo que sí se exige, nos sigue diciendo Rodríguez y Rodríguez, es que sean de igual valor nominal. En ese sentido la primera parte del artículo 112 de la Ley.

Por lo que toca a la acción como títulovalor, el multicitado autor nos dice: "En este aspecto, puede decirse que la acción es el títulovalor en el que se incorporan los derechos de participación social de los socios. Se trata de auténticos títulosvalores, respecto de los cuales pueden predicarse y deducirse de la ley, las características generales de los mismos, es decir, la incorporación, la literalidad, la legitimación y la autonomía" (10)

Los requisitos que de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles deben cumplir las acciones y los certificados provisionales, los podemos agrupar -- con el propio tratadista en consulta, en personales, reales y funcionales.

Los personales, en cuanto se refiere a la sociedad, son: denominación, el domicilio, la duración, la fecha de constitución y registro de la sociedad y la firma autógrafa de quienes deban autorizar estos documentos. Y los personales relativos a los socios: indicación de su nombre, nacionalidad y domicilio, si las acciones son nominativas, o la mención de ser al porta

(10).-Rodríguez y Rodríguez.- Ob. citada.- pág. 84.

dor.

Los reales: el capital de la sociedad, el número total de las acciones en que se divide, el valor de cada una, la indicación de ser liberada o pagadera, y en este caso, en qué cuantía, la serie y el número que -- corresponden a cada acción.

De que la entrega sea total o parcial depende que la acción sea llamada liberada o no lo sea; y de que figure en ella el nombre del suscriptor o no, depende el que sea nominativa o al portador.

Los funcionales: derechos y obligaciones de los socios que deben constar en la acción.

En cuanto a la acción como expresión de la calidad de socio, representa el conjunto de derechos que corresponden al socio por esa calidad. En este aspecto nos da la unidad de participación en la vida social; la influencia de cada socio se mide por las acciones que posea pues cada acción atribuye un puesto de socio en tanto que es una parte del capital social.

Esos derechos de los socios se pueden clasificar, con Mantilla Molina, en derechos de contenido patrimonial y derechos corporativos. Los primeros dan facultades al socio para exigir una prestación que se sumará a su patrimonio y, los segundos, los facultan para exigir prestaciones que no se pueden apreciar en dinero. En efecto, dicho maestro nos dice:

"Consideramos que pueden dividirse en derechos de contenido patrimonial y derechos de carácter corporativo.... los derechos de contenido patrimonial son esencialmente dos: a).- el derecho de participar en el reparto de utilidades, y b).- el derecho de obtener la entrega de una parte del patrimonio de la sociedad al disolverse ésta.

Los derechos de carácter corporativo.... pueden agruparse en dos clases: a).- poder para integrar los órganos sociales y b).- derecho a obtener de algunos órganos sociales la realización de actos que permitan o faciliten el ejercicio de otros derechos del socio - (v. gr: derecho a que se convoque la asamblea de accionistas, establecido en el artículo 278)". (11)

De suma importancia dentro de los derechos de los socios, se encuentra el derecho de voto, pues permite participar en la integración de los órganos sociales.- Por regla general, cada acción concede el derecho a un voto, pero la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que podrá pactarse en el contrato social que una parte de las acciones tenga derecho de voto solamente en las asambleas extraordinarias que traten de ciertas modificaciones a la escritura constitutiva. -- Claro es que esta disminución en los derechos llamados corporativos deberá compensarse con un aumento en los-

(11).- Mantilla Molina.- obra citada.- pág. 212.

derechos de carácter patrimonial y además, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 113 de la Ley de la materia, los tenedores de las acciones de voto limitado tendrán los derechos concedidos a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas y para revisar el balance y los libros de la sociedad. Cabe hacer notar que estas acciones de voto limitado reciben en la práctica el nombre de acciones preferentes.

Constituido el capital social por las respectivas aportaciones de los accionistas, la sociedad formada se considera una comunidad de bienes temporal y voluntaria a cuya comunidad se le reconoce una personalidad jurídica distinta a la personalidad individual de los socios.

Pero esa persona jurídica creada, necesita para su desarrollo y funcionamiento el concurso de un órgano administrativo sin el cual, como dice Lorenzo Benito, "el fondo social sería una fuerza inerte perdida para la vida del trabajo".

Pero para que exista ese órgano administrativo es necesario el impulso de otro organismo en el que se manifiesta la voluntad social, y que es la asamblea general de accionistas, llamado por Benito Junta General de accionistas, "organismo que tiene funciones análogas a las del cuerpo legislativo en la gobernación de-

los pueblos, como a su vez la administración de la sociedad tiene funciones análogas a las del poder ejecutivo en los gobiernos constitucionales" (12)

La asamblea general de accionistas, dice el artículo 178 de la Ley aplicable, es el órgano supremo de la sociedad; podrá acordar y ratificar todos los actos y operaciones de ésta y sus resoluciones serán cumplidas por la persona que ella misma designe, o a falta de designación, por el administrador o por el consejo de administración.

Respecto a las clases de asambleas generales de accionistas, pueden ser: constitutivas, ordinarias y extraordinarias. Las constitutivas sólo tienen lugar en los casos de constitución sucesiva. La distinción entre asambleas ordinarias y extraordinarias, se hace en relación a los asuntos que una y otra pueden tratar de acuerdo con lo preceptuado en la ley.

La administración de la sociedad puede confiarse a una persona que la ley denomina Administrador, o a varias que integran el Consejo de Administración, pero con la salvedad de que cuando se trate de Sociedades Anónimas que se dediquen a actividades especiales, por ejemplo las Instituciones de Crédito y las Sociedades de Inversión, se regularán por su ley especial que, en el caso de las mencionadas exigen que exista siempre -

(12).- Benito, Lorenzo.- Obra citada.- pág. 314.

un Consejo de Administración formado, cuando menos, -- por cinco personas.

La Ley General de Sociedades Mercantiles, establece: "Artículo 142.- La administración de la sociedad-anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a las sociedades".

Aún cuando la ley no exige que los administradores tengan la condición de socios, ya que mandatario puede ser cualquiera, en la práctica se exige al administrador que sea socio y como dice Benito, "... y no un socio cualquiera, sino un socio que tenga un importante número de acciones afectas a las responsabilidades que pueda contraer en el ejercicio de su mandato; cosa muy puesta en razón, pues siendo accionista tendrá mayor interés en la buena marcha de la sociedad, resultado, en parte o en todo, de su gestión; y teniendo comprometidas a las resultas de esta gestión las acciones constituidas en garantía, tendrá un interés máximo en que no sufra merma el capital que representen, y ha de serle devuelto a la terminación del mandato."

(13)

Medida de seguridad, la de otorgar garantía, que señala nuestra ley, aunque no en forma imperativa, en su artículo 152 que establece que los administradores-

y gerentes prestarán la garantía que determinen los estatutos o, en su defecto, la asamblea general de accionistas, para asegurar las responsabilidades que pudieran contraer en el desempeño de sus cargos.

Una vez que hemos visto, de acuerdo con las disposiciones del derecho privado, que la tenencia legítima de las acciones de una sociedad anónima hace adquirir al poseedor la calidad de accionista de la misma e igualmente una serie de derechos que en atención al número y naturaleza de esas acciones le dan mayor o menor influencia en la formación de los órganos administrativos y por ello en la dirección de los negocios sociales, y que hemos asentado con antelación la importancia en la actividad económica del Estado de la estructura jurídica de la sociedad anónima, pasaremos a estudiar la Empresa Pública que constituye, probablemente, uno de los medios más importantes de esa actuación del Estado en materia económica.

C.- Empresa Pública.- Cuando el Gobierno se congrega en su actuación al limitado campo que le permitía la estructura económica y jurídica del *laissez faire laissez passer*, la realización de su finalidad no implicaba la necesidad de programar o fomentar directamente la actividad económica. Las relaciones de supervivencia económica eran "ajustadas" por la mano invisible de la ley de la oferta y la demanda y se dejaban -

hacer las cosas según el egoísta criterio del individuo.

El Estado liberal que surgió bajo los principios de igualdad, libertad y fraternidad, fué desquebrajándose con la ruptura del equilibrio entre la producción y el consumo y al darse como consecuencia las condiciones económicas y sociales que hicieron ver que esos principios no tenían concordancia con la realidad de la existencia, pues se había originado una verdadera desigualdad económica; la libertad no podía ni puede concebirse cuando se es esclavo de la insatisfacción de las necesidades fundamentales y la fraternidad no puede tampoco existir, ni en el tiempo ni en el espacio, cuando hay miseria, pues ésta sólo puede engendrar dolor y odio.

Entonces, el Gobierno tuvo que dejar su papel de casi simple espectador para ser, de motu proprio o empujado por los pueblos, programador e impulsor del desarrollo económico.

La desocupación de la mano de obra y de los recursos productivos, el desequilibrio permanente del comercio internacional, la necesidad de mantener el interés individual supeditado a los altos intereses sociales, son entre otros, factores que reclaman la participación del Estado en la vida económica.

Si la intervención del Estado es justificada en -

países altamente desarrollados o industrializados como Estados Unidos, para mantener su estabilidad económica, social y jurídica, con mucha mayor razón en países como el nuestro se justifica esa intervención y sobre todo en los procesos de producción, distribución y consumo, para hacer posibles los objetivos del desarrollo económico que son, como la elevación del nivel de vida del pueblo mexicano, constitutivos de la finalidad del Estado.

Para lograr ese objetivo, la política económica del Estado formada por los actos realizados en esos renglones de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, debe canalizarse a través de organismos idóneos que hagan realidad sus postulados, pues no basta la existencia de disposiciones legales, ya que es menester la existencia de esos organismos o instrumentos que lleven a cabo la ejecución de lo planeado.

Así, la promoción estatal efectivamente ha logrado anular la creencia de que el Estado es por necesidad un mal administrador. La experiencia ha demostrado que los principios de organización y administración se aplican igualmente a la empresa privada como a la empresa pública. Las cuestiones políticas no invalidan en forma substancial la eficaz acción de las empresas manejadas por el Gobierno, lo que se corrobora con

la clara situación de la actualidad en que es común hablar del Estado Empresario que produce bienes, construye, realiza operaciones de comercio, etc. substituyendo aquel criterio individualista por otro que origine la realización de su finalidad de bien público, de justicia social.

Se impone pues, el conocimiento de lo que es la Empresa Pública que ha permitido calificar al Estado como Empresario.

Comencemos por saber qué es la Empresa en general, para asentar posteriormente lo que entendemos por Empresa Pública.

Nos dice Antonio Goxens Duch: "Al dirigir la energía humana conscientemente hacia un objetivo, aparece la Empresa, que será económica cuando lo sea la finalidad propuesta. La Empresa supone pues, un fin y un objetivo propuesto, una voluntad de conseguirla representada por una autoridad directiva o coordinadora de los esfuerzos que han de realizarse para llegar a donde nos hemos propuesto, y una energía o trabajo puesta al servicio de aquella voluntad. Estos son los elementos mínimos que hallaremos en toda Empresa y, por consiguiente, esenciales para que la empresa exista". (14)

Ahora bien, la Empresa desde el punto de vista --

(14).- Goxens Duch, Antonio.- "Suspensión de pagos, quiebras y moratorias".- Aguilar.- Madrid.- 1950.- pág. 3.

económico, participa de los elementos señalados para la Empresa en general en la anterior opinión, si se considera a la misma como la organización de los factores de la producción encaminada a la creación de bienes o a la prestación de servicios.

La finalidad de la Empresa, creemos, será su participación en el fenómeno económico mediante la creación de bienes o la prestación de servicios. En ella, se combinan los diversos factores de la producción, organizados por una voluntad que trata de cumplir la finalidad mencionada, naciendo jurídicamente cuando se le rodea de las formalidades establecidas por la ley, dotándole de personalidad.

El maestro Mantilla Molina, nos dice: "En términos generales puede decirse que la negociación mercantil es una forma de manifestación de la empresa, la realidad tangible que es menester para actuarse, cuando es permanente la organización de los factores de la producción en que consiste la empresa". (15)

Barrera Graff, afirma que la Empresa es la "organización de una actividad económica que se dirige a la producción y al intercambio de bienes o de servicios". (16)

Con lo anterior, podemos llegar con el maestro Na

(15).- Mantilla Molina.- obra citada.- pág. 101

(16).- Barrera Graff.- citado por Mantilla Molina.- obra citada.- pág. 102.

va Negrete a la conclusión de que Empresa "es una actividad organizadora de diversos elementos, destinada a producir bienes o servicios" (17)

Por cuanto se refiere a la importancia de la Empresa, haremos referencia a las palabras de Manuel Espinosa Iglesias, cuando expresa:

"La existencia de la empresa es una necesidad -- tan evidente, que resulta fácil justificarla. La función primordial de la empresa consiste en utilizar -- trabajo y materiales, transformarlos y crear así más riqueza de la que consumió en el proceso. En términos más simples lo que produce la empresa tiene que tener un valor más alto que el que tenían los elementos que se utilizaron para elaborarlo. La diferencia son las utilidades que constituyen un aumento de la riqueza de la Nación.

Detrás de este proceso, aparentemente tan simple, existe toda una constelación de repercusiones. La empresa, en primer lugar, al absorber la mano de obra, proporciona ocupación productiva a la población. Utiliza, además una parte de los escasos recursos de capital en forma eficiente. Compra materiales a otras compañías o actividades económicas y con ello contribuye a permitirles que mantengan niveles adecuados de

(17).- Nava Negrete.- Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado.- obra citada.- pág. 168.

producción.... Son canales sumamente dinámicos para la implantación de técnicas de producción más eficientes, los cuales invariablemente repercuten en los niveles de vida de la sociedad". (18)

Obvio es decir que no sólo por los motivos a que alude el representante de la iniciativa privada mencionado es importante la Empresa, sino que además, como vimos, porque esa forma ha permitido al Estado convertirse en promotor del desarrollo económico tomando el lugar que le corresponde junto, adelante, de la propia iniciativa privada.

"La idea de servicio es consubstancial con la Empresa; no puede concebirse una Empresa sin que simultáneamente aparezca la cuestión: ¿qué servicio presta? - la existencia de una Empresa económica sólo se justifica cuando hay un servicio a cumplir, y en el cumplimiento de este servicio se halla la propia razón de su vida" (19)

Cuando los esfuerzos que han de realizarse para la obtención del fin económico propuesto, la prestación de bienes o servicios, son llevados a cabo por particulares, aparece la idea del lucro, como retribución a esos esfuerzos.

En efecto, el repetido autor Goxens, nos dice: --

(18).- Manuel Espinosa Iglesias.- La empresa en el desarrollo económico de México.- Revista de Economía.- Vol. XXIX.- febrero.- págs. 62 y 55.

(19).- Goxens Duch.- ob. citada.- pág. 4

"prestar un servicio supone realizar un esfuerzo; todo esfuerzo merece una adecuada compensación y aparece subordinada la idea del lucro, como retribución al esfuerzo de la Empresa y legítimo en tanto que corresponda a un servicio prestado y guarde con él proporción adecuada. La Empresa, egoístamente considerada por parte de sus propulsores, aspira a un lucro que remunere el propio esfuerzo, pero a este lucro sólo puede llegarse prestando un eficiente servicio económico. La obtención o no de este lucro, salvando circunstancias excepcionales y amoralidades mide la eficiencia del servicio prestado". (20)

Agrega el autor en cita: "Prestando un servicio se trata de conseguir un lucro que recompensa el esfuerzo; este esfuerzo supone un desgaste general de los elementos que la Empresa utiliza e invierte en la prestación del servicio. Una parte del lucro debe destinarse a restituir a dichos elementos su capacidad productiva, para que la Empresa pueda seguir en condiciones de prestar el servicio.

Hallamos por consiguiente, tres fines concatenados:

- a).- Prestación de un servicio.
- b).- Obtención de un lucro.
- c).- Supervivencia de la Empresa.

Cuando deja de lograrse alguno de los fines ante

riores, la Empresa va perdiendo su capacidad vital y termina por desaparecer.

Si deja de prestarse un servicio, raramente se conseguirá lucro alguno. La competencia económica encausará las preferencias del mercado hacia otras empresas que cumplan en más alta medida el servicio requerido.

Si aún prestando un servicio, por mala orientación de la Empresa ésta deja de obtener lucro, se reducirá el estímulo directo para las personas que la constituyen: la Empresa también fracasará porque el elemento personal irá abandonándola para dedicarse a otras actividades más remuneradoras.

Si aun prestando un servicio y obteniendo el lucro no se cuida de regenerar el desgaste producido y de conservar la supervivencia de la Empresa, también se presentará el fracaso, porque llegará un momento en que se hallará imposibilitada de prestar el servicio en la calidad o en la cantidad requeridas". (21)

Nos damos cuenta, de las palabras del multicitado autor, que ante todo, en la empresa privada predomina la idea de la obtención del lucro "como retribución al esfuerzo de la empresa"; característica que precisamente es una de las que distinguen a las empresas privadas de las empresas públicas, pues en éstas la activi-

(21).- Goxens .- obra citada.- págs 4 y ss.

dad desarrollada no lleva como finalidad, como razón - de su existencia, la obtención de un lucro, sino más, - bien la prestación de un servicio de interés colectivo, y decimos de interés colectivo y no de servicio público, porque como lo asienta el maestro Nava Negrete: --

"....no existe...una relación obligada entre empresa - pública y servicio público. Es inexacto decir que empresa pública es un servicio público y lo mismo que -- servicio público es una empresa pública. Por lo demás la noción misma de servicio público económico es bastante contingente. A este tipo de servicios conocidos como servicios públicos industriales y comerciales debemos la llamada "crisis de la noción de servicio público" que preocupa a la doctrina contemporánea. En efecto, el servicio público económico ha abandonado la concepción tradicional del servicio público administrativo. Por ejemplo ha terminado con su noción orgánica, que hacía de todo servicio público un organismo público necesariamente....Igualmente ha hecho perder toda - su fuerza al principio de que todo servicio público es un régimen de gestión (de derecho público).."

(22)

Robusteciendo la afirmación antes hecha, sobre la finalidad de interés colectivo perseguida por la empresa pública, citaremos lo escrito por Mr. Herbert Morrison, citado por William A. Robson en su libro "Indus--

(22).- Nava Negrete.- Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado.- citadu.- pág. 171.

tria Nacionalizada y Propiedad Pública", en cuanto dice: "La corporación pública no debe ser un simple negocio capitalista, cuyo único objetivo es la obtención de beneficios y dividendos, aunque quepa esperar que la corporación produzca una lógica ganancia. Pero en la mesa del Consejo de una corporación debe existir una atmósfera distinta a la que reina en una reunión de accionistas; el Consejo y sus miembros deben considerarse a sí mismos como altos custodios del interés público..." (23)

Entonces ¿qué es lo que le dá el carácter público a las empresas?

El maestro Nava Negrete, nos dice: "Principiemos por declarar que ese carácter no deriva del régimen jurídico a que se someten, pues algunas se ajustan al derecho público y otras al 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 per-

(23).- A. Robson William.- "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública."- Edit. Tecnos, S. A. Madrid 1954.- p. 111.

sonalidad 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 presente que los bienes de tales empresas son propiedad pública y que se destinan a fines de interés público". (24)

Lo expuesto por el maestro Nava Negrete, encuentra corroboración por lo que se refiere a los elementos que le dan el carácter público a la empresa, si tomamos en cuenta la realidad de diversos organismos que forman parte del Sector Público y a los que se les conoce con tal carácter de Empresas Públicas.

A guisa de ejemplos, tomaremos los siguientes:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.- Organismo Descentralizado creado por Decreto Presidencial de 10 de junio de 1965, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 del mismo mes y año, reformado por

(24).- Nava Negrete.- Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado.- ob. citada.- págs. 168 y 169.

Decreto del 26 de noviembre del mismo año, publicado el 30 de diciembre, con base en las siguientes consideraciones: la necesidad de modernizar y ampliar el conjunto de aeropuertos que funciona en el país, atender su conservación y mejorar los servicios de navegación, de suministro de combustible y otros similares, para impulsar el desenvolvimiento de la aviación comercial-mexicana y desarrollar rutas turísticas; la necesidad de incrementar los ingresos que ordinariamente percibe el Gobierno Federal por concepto de la operación de los aeropuertos que administra, recurriendo a fuentes y procedimientos razonables; que los servicios que se prestan en los aeropuertos son de naturaleza especial y requieren elementos también especializados para atender su compleja estructura y que de la adecuada operación y administración de los servicios de referencia depende la seguridad del transporte, y que por lo tanto se hace necesario que estas actividades queden centralizadas en un organismo ágil y capacitado que preste todos los servicios, como el abastecimiento de combustible, las ayudas para la navegación aérea, y otros similares de la misma importancia, para resolver con eficacia y prontitud los problemas que plantea constantemente la aviación moderna.

Para realizar los fines antes mencionados, ejercitando todas las facultades técnicas y administrativas necesarias para el efecto, se creó el aludido organismo descentralizado, constituyéndose su patrimonio con-

los aeropuertos de México, D. F., Guadalajara, Jal., - Puerto Vallarta, Jal., Mazatlán, Sin., Hermosillo, Son. Mexicali, B.C., Nuevo Laredo, Tamps., Veracruz, Ver., - Acapulco, Gro., etc.; los aeropuertos que el Gobierno Federal construya o adquiera y le aporte posteriormente; todos los bienes relacionados con la operación y - administración de dichos aeropuertos, que también le - aporte el Gobierno Federal; los aeropuertos que el organismo adquiera por cualquier título legal; los bienes que adquiera legalmente; los productos por prestación de servicios; los subsidios que para el cumplimiento de su función le otorgue la Federación; etc.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.- Creado en substitución del organismo -- descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingreso, que a su vez fué creado por Decreto del 27 de junio de 1963, publicado el 29 del mismo mes, reformado por Decreto del 26 de noviembre de 1964, publicado el 30 del propio mes.

Las consideraciones para su creación, fueron que el Gobierno Federal, además de construir los caminos - necesarios para comunicar los lugares todavía no ligados a la red nacional de carreteras, también viene -- construyendo con fondos del organismo descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingreso y operando a -- través de éste caminos directos de cuota entre puntos - que aunque unidos por otras carreteras son de gran --

utilidad porque permiten, dadas sus especificaciones, una elevada capacidad de circulación de vehículos y un notorio ahorro de gastos y tiempo que facilitan los movimientos comercial y turístico; que existen actividades conexas con los servicios que ha venido prestando Caminos y Puentes Federales de Ingreso y que, por razones técnicas y económicas, conviene que esas actividades se realicen por el mismo organismo que presta esos servicios; que entre esas actividades conexas figura la operación de transbordadores para la prestación del servicio de tránsito fluvial o marítimo en aquellos lugares donde no es factible la construcción de puentes, cuando menos de inmediato; que no sólo porque la realización de las obras con cargo al organismo lo requiere, sino también porque el sector público necesita en la ejecución de sus propias obras equipos especiales de construcción de los que no se dispone en el país, se hace necesario coordinar la adquisición y uso de esos equipos especiales a efecto de lograr su total aprovechamiento y reducir los costos de construcción, encargándose el nuevo organismo de ello; que siendo de interés público la fabricación de productos de alta y uniforme calidad, principalmente de los destinados a la pavimentación, se ha estimado que tales actividades pueden realizarse por el nuevo organismo que al igual que Caminos y Puentes Federales de Ingreso, no persiga finalidades de lucro sino que invierta sus remanentes-

en la construcción de nuevas obras públicas y en el establecimiento de servicios de beneficio colectivo.

Por su parte, el nuevo organismo tiene como patrimonio el activo y el pasivo que hasta la fecha de su creación constituyeren el patrimonio de Caminos y Puentes Federales de Ingreso; las cuotas que de conformidad con las tarifas respectivas cubran los usuarios por el aprovechamiento de los caminos, puentes y transbordadores cuya administración tenga a su cargo el organismo; los productos de la explotación de los servicios conexos; las rentas que obtenga por el alquiler de maquinaria para construcción; los ingresos provenientes de la explotación de sus plantas elaboradoras de productos para la pavimentación; y, los frutos y productos de cualquier clase que se obtenga de sus bienes y los créditos, subsidios, aportaciones o donativos que reciba.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.- Organismo descentralizado creado por Decreto del Ejecutivo Federal de 23 de marzo de 1965, publicado el 10 de abril del mismo año, cuyo patrimonio se integra con los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente con los que integraban la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (Empresa de Participación Estatal); los subsidios que con cargo al presupuesto anual de la Federación le proporcione el mismo-

Gobierno; y, en general los productos y aprovechamientos, aportaciones o donativos que por cualquier otro título reciba. Empresa Pública ésta cuyo interés público es notorio en atención a su intervención en la regulación de los mercados nacionales de productos agrícolas que son de primera necesidad para la alimentación popular, así como en atención a su propósito de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano, tendientes a desterrar las prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan con fines de especulación.

Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. - Empresa constituida el 22 de abril de 1936 mediante escritura pública, que fué inscrita con el número 216, a fojas 242 del volumen cuarto del Libro Especial de Instituciones de Crédito, del Registro Público de la Propiedad; cuyo capital social es de \$500.000,000.00 representado por 500,000 acciones con valor nominal de \$1,000.00 cada una, divididas en dos series: Serie "A" compuesta de 250,000 acciones nominativas e inalienables, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal y por el Banco de México, S. A.; y Serie "B" compuesta también de 250,000 acciones que pueden suscribirse por el Gobierno Federal o por cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana. Su objeto es el almacenamiento, guarda o conservación de semillas y demás frutos o

productos agrícolas, industrializados o no; de mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los derechos respectivos o bienes o mercancías por los que no se hayan satisfecho los derechos de importación que los graven; -- realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza; celebrar toda clase de operaciones de crédito relacionadas con su objeto, --- etc.

Ayotla Textil, S. A..- Empresa constituida con la finalidad de poseer, establecer, organizar, administrar, explotar, comprar, vender y tomar en arrendamiento por su cuenta o por terceros, fábricas o almacenes de telas de tejidos o de acabados de algodón, seda, -- artisela, fioco o cualquiera otra fibra natural o artificial de ropa, de cintas o de telas de cualquier clase, o los artículos o materias primas, implementos o maquinaria relacionados con la industria textil, y para la realización de todos los actos relacionados directa o indirectamente con la finalidad de la sociedad. Su capital social es de \$70,000,000.00 y estará representado por 700,000 acciones con valor de \$100.00 cada una, todas suscritas y pagadas. La mayoría en poder de Nacional Financiera, S. A.

Creemos que los anteriores ejemplos de Empresas Públicas, son suficientes para apreciar la existencia-

en ellas de los dos elementos que según el maestro Nava Negrete, cuya opinión compartimos, le dan el carácter público a las Empresas. Ciertamente, de ellas se desprende la propiedad pública y el interés público de la función que desempeñan.

Por otra parte, también podemos apreciar que la propiedad pública no siempre es absoluta; esto es, que existen al lado de empresas públicas propiedad absoluta del Estado, otras, propiedad del Estado y de los particulares, que por esa razón han recibido la denominación de empresas de economía mixta o empresas de participación estatal. Pero, debemos dejar asentado, para evitar posibles confusiones, que única y exclusivamente a las empresas en las cuales la propiedad del Estado es total o mayoritaria, se les puede otorgar válidamente, conforme a los renglones anteriores, el calificativo de empresa pública.

En México, como dice el maestro Nava Negrete, forman parte de las empresas cuya propiedad absoluta pertenece al Estado, se encuentran "algunos organismos descentralizados por servicio con actividades económicas (Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México) y Comisiones, Patronatos, Institutos, que ocultan aquel tipo de organismo (Comisión de Fomento Minero, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Comisión Nacional Con-

sultiva de Pesca, Comisión Nacional de Fruticultura, Patronato del Maguey, Instituto Mexicano del Café, -- etc.)" (25)

Nos damos cuenta de lo anterior, que la empresa pública propiedad absoluta del Estado es una organización administrativa creada por él mediante ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo y que su función la realiza con patrimonio y personalidad jurídica propios.

A las empresas públicas cuya propiedad está repartida entre el Estado y los particulares, se les denomina empresas de participación estatal, pero siempre y cuando la participación del Estado sea mayoritaria, como ya vimos, pues de no ser así, no podrían tener ese calificativo de empresa pública y por lo tanto tampoco podrían clasificarse dentro del Sector Público y estar comprendidas en los lineamientos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal ni de otras disposiciones legales de carácter administrativo.

D.- Motivos para la participación del Estado como accionista en las empresas públicas.- Podemos hablar de un motivo general para la participación del

(25).- Nava Negrete, Alfonso.- "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado".- Ob. citada.- pág.- 172.

Estado en la vida económica, que es el lograr la consecución del bien público.

Ligada a la obtención de ese bien público, aparece la necesidad de la realización de los derechos sociales y éstos, sólo pueden hacerse efectivos mediante la intervención enérgica del Estado. Al contrario de las libertades individuales que se desarrollan de manera peligrosa como en el liberalismo, cuando el Gobierno se abgtiene de intervenir en las relaciones sociales. Aseveración esta que se confirma con las palabras del Sr. Lilenciado Fernando Yllanes Ramos, miembro del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, cuando dice: "Cuando se habla de los derechos sociales se piensa ante todo en el conjunto de prerrogativas que parece deseable otorgar al individuo para liberarlo de las opresiones económicas. A diferencia de las "libertades individuales", que tan sólo exigen del poder público una actitud de abstención y de respeto, los derechos sociales sólo pueden realizarse mediante una acción constante y enérgica del Estado. Se ha dicho, y con razón, que las libertades individuales están perfectamente a gusto cuando los gobiernos se abstienen de intervenir en las relaciones sociales, y en cambio los derechos sociales sólo son efectivos cuando en una sociedad el Estado dentro de los límites legales se erige en director y factor de la vida en un régimen de dere--

chos: es decir, no es el amo, sino el servidor" (26)-

El autor mencionado, agrega, páginas adelante en su trabajo: "Los derechos económicos-sociales tienen por aspiración y contenido el bienestar y la justicia, que fueron consagrados junto con los clásicos derechos de la libertad. La Constitución mexicana, sin doctrina específica alguna en qué inspirarse ni experiencia extranjera que le sirviese de ejemplo, halló la fórmula genial surgida de la esencia misma de la Revolución Mexicana, marcó el camino que mejor conviene a nuestro peculiar modo de ser, habida cuenta de la urgencia de dar a la Constitución un verdadero contenido social. Pero al resolver el problema nacional mexicano, al mismo tiempo y por primera vez en el mundo, se sentaron postulados de validez universal que posteriormente habían de ser seguidos por la gran mayoría de las Constituciones. Los principios filosóficos de esos derechos sociales descansan en el respeto a la libertad y a la realización de la justicia; derechos éstos complementarios que encuentran su fundamento en la naturaleza misma del hombre, que al par que demanda el respeto a su libertad requiere cierto bienestar material para poder ejercerla propiamente y alcanzar su propia dignidad. El mero bienestar material sin -

(26).-Yllanes Ramos, Fernando.- "Los derechos sociales consagrados por la Constitución Mexicana de 1917".- Revista Mexicana del Trabajo.- marzo.- 1968.- pág. 53.

libertad se convierte en esclavitud y va contra la esencia misma de la dignidad del hombre, que nunca puede ponerse al precio de las cosas. La libertad y la igualdad consecuente es claro que nunca pueden ser de condiciones, pero sí de derechos entre todos los hombres, -- que deben ser en todo igualmente respaldados; en otras palabras, el derecho social que nace debe respaldar las desigualdades naturales, pero nunca gravarlas con desigualdad de derechos. Y ahí surge la necesaria intervención del Estado a través de un sistema armónico legislativo para evitar los abusos de fuerza. El alcance y la extensión de los derechos sociales dependen, así, de la amplitud de la tarea que se confía al Estado para asegurar el goce y garantizar el ejercicio de tales derechos sociales. Y si bien es cierto que estos derechos, de la misma manera que las libertades individuales, pueden ser considerados como inherentes a la naturaleza humana, se distinguen en cuanto a que los derechos sociales exigen la intervención positiva del Estado que postula su "realización" (27)

Así, con base en los derechos sociales consagrados en nuestra Carta Magna (artículo 123, que contiene las bases sobre las que debe expedirse la legislación del trabajo, con objeto de que quienes presten sus servicios lo hagan con la dignidad que distingue al hombre -

(27).- Yllanes Ramos, F.- Ob. citada.- págs. 55 y 56.

del animal y con derecho al disfrute de las ventajas -- de la civilización y de las mayores económicas posi--- bles; artículo 27, en el que partiéndose de la base -- del concepto de la propiedad originaria de la Nación, -- se le reconoce a ésta la facultad de crear la propie-- dad privada, pero imponiéndole las modalidades que exi-- ja el interés público, orientándole y limitándola por su propia función social; y el artículo 28 que prohíbe el acaparamiento de los instrumentos de la producción-- en manos de los particulares y los monopolios, con cla-- ra protección del consumidor y consecuentemente con fi-- nalidad de obtener el bien público y la realización -- del derecho social de liberación de la opresión econó-- mica), la actividad del Gobierno mexicano se ha venido llevando a cabo en forma armónica, tendiente al logro de esos derechos sociales y por ello igualmente al lo-- gro del deseado bien público.

Y decimos en forma armónica, porque la legisla--- ción y la actividad positiva del Gobierno, han sido mo-- tivadas por el ideal de realización de esos repetidos-- derechos sociales, del bien público, como se desprende claramente de la lectura de las exposiciones de moti-- vos de varias leyes o del propio contexto de ellas, y de las consideraciones tomadas en cuenta para la crea-- ción de distintos organismos del Sector Público.

La búsqueda de la realización del bien público --

efectivamente se desprende por ejemplo de la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional, que como vimos en el Capítulo anterior, sigue los lineamientos de ese precepto fundamental, tendientes a evitar y suprimir los actos y procedimientos que redunden en perjuicio económico de la colectividad, buscando el mantenimiento de los precios a un nivel al alcance de las mayorías en atención a que el mejoramiento del nivel de vida del pueblo, amén de otras condiciones, requiere la defensa del salario. Estableciendo además la supresión de monopolios a los cuales define como toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Pero no se concreta sólo a suprimir los monopolios, sino que considera indispensable prevenirlos, --conteniendo una serie de disposiciones que establecen presunciones de monopolio cuando se trata de actos que por su propia naturaleza implican su existencia, tomando como base la comprobación de alguno de los elementos que legalmente conforman al monopolio. Presunciones que dan al Estado la posibilidad de detener una actuación dirigida a la realización de esos actos prohibidos y de reprimirlos aún cuando se encuentren "cuidadosamente ocultos".

Necesariamente, de la presunción de monopolio se encuentran excluidas las actividades que se llevan a cabo mediante la vigilancia del Gobierno o las actividades en las que participa el Estado con algún carácter (como accionista por ejemplo), porque la presunción de regularidad que corresponde a sus actos exige que se dé por supuesta la inexistencia de violaciones a los señalamientos legales.

Por otra parte, independientemente de que la ley prohíbe los monopolios aún por parte del Estado, sería deseable, según nuestro particular modo de pensar, que en un futuro no lejano el Estado pudiera monopolizar aquellas actividades que por su importancia para el desarrollo económico del país, traen consecuentemente aparejados el beneficio colectivo, el beneficio del pueblo, evitando así que el egoísmo individual, el afán de lucro, haga inalcanzable para la gran mayoría, por ejemplo artículos necesarios para la alimentación y la salud.

El mismo fin, el bien público (finalidad del Estado), a través de la consecución de los derechos sociales, cuya realización en última instancia motiva la intervención del Estado en la vida toda y en especial en la vida económica, se desprende igualmente de la exposición de motivos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, contenidos en la-

iniciativa de dicho ordenamiento legal y que se presentó por el Ejecutivo como iniciativa de la ley para regular las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción de artículos alimenticios de consumo generalizado.

Así es, en dicha exposición de motivos se establece la preocupación constante del Gobierno de la República en procurar mantener un razonable nivel de precios, especialmente en los artículos de consumo general, contrarrestando en todo lo posible aquellos factores que han ejercido constante presión para elevar sus costos; se justifica la aprobación de la ley, para encauzar jurídicamente la ingerencia del Gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, de tal manera que, reconociéndose los legítimos derechos de ellos, quede resguardado el interés general de la nación, subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad; asimismo, se establece la obligación de colocar en primer término los intereses generales de las grandes masas de población, que cuentan con recursos limitados, a los que es preciso garantizar la satisfacción de sus necesidades vitales; que la aprobación de la ley, además de las ventajas que ofrece la satisfacción de los intereses generales de la colectividad, tendrá la de regularizar y sujetar a normas jurídicas diversos actos que el Go-

bierno de la República ha tenido necesidad de llevar a cabo y que habrán de realizarse en mayores dimensiones, interviniendo en las actividades de los particulares.

Se señala también que las medidas contenidas en la iniciativa y que constituyen una serie de intervenciones del Estado en las actividades industriales y comerciales, indudablemente afectarán los intereses económicos de los particulares, pero encuentran apoyo en diversos mandamientos de la Constitución Política del País, pues ésta, al otorgar las garantías individuales lo hace con la reserva de limitaciones impuestas en atención a los superiores intereses de la sociedad.

En efecto, tratándose de la libertad de industria, comercio o trabajo, puede vedarse su ejercicio, según lo dispone el artículo 40. Constitucional "por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, y por lo que hace a la garantía de propiedad de los particulares, el artículo 27 de la Carta Fundamental, consagra en su párrafo tercero el derecho que la nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Por lo que respecta a las atribuciones que se otorgan al Ejecutivo Federal, además de la determinación por vía de decreto de las mercancías cuya producción o distribución pueden ser objeto de intervención

oficial se concede, en primer lugar la facultad importante de señalar los precios máximos al mayoreo o menudeo, con el debido reconocimiento de la obtención por parte del industrial y del comerciante, de una razonable utilidad. Se concede al Ejecutivo igualmente la facultad para decretar la congelación de los precios de los artículos, sobre la base de considerar los precios que tuvieron en un momento dado; se determinan -- una serie de medidas que tienden a substituir y disminuir la insuficiencia de mercancías frente a la demanda, en las formas de una intervención en su distribución y de racionamientos y prioridades, para satisfacer preferentemente las necesidades más apremiantes, -- cuyo propósito se persigue también al facultarse al -- Ejecutivo para definir el uso que debe darse a las mercancías, en función del interés general y no del interés del empresario industrial o comercial y para señalar los artículos que preferentemente deben fabricar -- las industrias.

A mayor abundamiento, haremos referencia a lo dicho en el Considerando I del Decreto que creó el Organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Dicho Considerando dice: "CONSIDERANDO I.- Que -- por ser de notorio interés público, a partir del año -- de 1934 el Gobierno Federal ha venido interviniendo --

permanentemente en la regulación de los mercados nacionales de aquellos productos agrícolas que por tradición se han considerado como de primera necesidad para la alimentación popular, con los propósitos fundamentales de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano, desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulación; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajo precio".

De las líneas anteriores se observa claramente el motivo de realización del bien público que mueve al Estado en su intervención en la vida económica. Pues, inclusive, en México, la propia Constitución General de la República en su artículo 39, establece que: "...TODO PODER PUBLICO DIMANA DEL PUEBLO Y SE INSTITUYE PARA BENEFICIO DE ESTE..."

Y así debe ser, pues de lo contrario equivaldría a afirmar con Hamilton: "...que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, --

que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer, no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben..." (28)

Por otra parte, la actividad del Estado (a través del Gobierno) como accionista en las empresas, -- igualmente participa del anterior motivo en tanto que como actividad estatal se encuentra encaminada a la obtención del bien público. Pero se puede hacer la afirmación de que este sería un motivo muy general, -- aunque, creemos, de innegable validez teórica, pues como dice el licenciado Fernando Zamora Millán: "La verdad es que, a pesar de la existencia de argumentos económicos y políticos de gran peso, justificativos de ciertas intervenciones estatales, el resultado final de éstas y, por ende, la sanción social ulterior de los actos gubernamentales la ofrece, en última instancia, la promoción del bien público". (29)

Así, aun cuando se tenga como base esa promoción del bien público, se pueden apreciar en particular diversos motivos por los cuales el Estado interviene como accionista en las empresas públicas que tienen, or

(28).- Hamilton, citado por Elípe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano".- 3a. Ed. Porrúa.- México 1955.- pág. 13.

(29).- Zamora Millán, Fernando.- "El Estado en la Economía".- Imprenta Cosmos.- México 1958.- págs. 52 y 53.

dinariamente, la forma de sociedad anónima.

"Entre los motivos o razones que dan origen a su nacimiento y les imprimen modalidades, destacan: a) - un medio de salvar del desastre financiero a empresas privadas cuyas actividades representan fuertes intereses económicos y cuya desaparición ocasionaría graves consecuencias a la economía nacional (en nuestro país es frecuente esta causa, o motivo, que se practica a través de la Secretaría de Hacienda o de la Nacional-Financiera que adquieren la mayoría de las acciones e incluso llegan a comprarlas en su totalidad, evitando alarmas financieras quizá más lesivas), b) un medio de impulsar o desarrollar determinados sectores económicos deficientes en la iniciativa privada o inexistentes, con la respectiva ventaja económica (Altos -- Hornos de México, S. A., Ayotla Textil, S. A., Diesel Nacional, S. A.) un medio político....Sería prolijo e imposible descubrir las verdaderas causas que originan estas empresas en cada país. Un dato, no obstante, es común a todas ellas, su importancia económica" (30)

De lo anterior, podemos deducir que la actividad del Estado como accionista se lleva a cabo a) En apoyo de empresas ya establecidas y, b) como promotor del

(30).- Nava Negrete.- "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado".- obra citada.- págs 183 y 184.

desarrollo económico, estableciendo él las empresas.

Tomando en cuenta la afirmación hecha por el maestro Nava Negrete, en el sentido de considerar imposible el conocer los verdaderos motivos particulares que originan las empresas con forma jurídica de sociedad anónima o la participación del Estado en ellas con el carácter de accionista, y tomando en cuenta también -- que efectivamente el dato común a ellas es su importancia económica, queremos hacer resaltar el motivo que -- consideramos el más importante que pudiera haber y que ocasiona que el Estado intervenga como accionista en las empresas públicas: El desarrollo económico.

Pero fácil es advertir que este motivo de desarrollo económico es válido también para su actividad como promotor en general de distintas empresas, aunque no sean de las que tienen la forma de Sociedad Anónima como lo son diversos organismos descentralizados y muy -- especialmente la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

El desarrollo económico se encuentra vinculado a la idea de lograr un empleo eficiente de los factores de la producción. No nace espontáneamente, sino merced a una efectiva promoción gubernamental, pues es al Gobierno (en especial al Ejecutivo) a quien compete formular e impulsar los programas de desarrollo. De aquí que en este aspecto consideremos a la administra-

ción pública como instrumento de la política y de la economía, porque mientras estas señalan las metas y objetivos sociales, la administración pública se encarga de realizarlos, con base en el cuadro institucional, los procedimientos y las normas de ejecución establecidos por el Gobierno.

El desarrollo económico en países como el nuestro, demanda una vigorosa acción estatal como ya lo hemos asentado, sobre todo, a través de la creación de organismos o instituciones eficaces para su consecución.

Esto se logra, mediante la aplicación del gasto público en forma de inversiones que tiendan a la importante creación de la infraestructura que estimule a la inversión privada y condicione el incremento del producto social y la elevación del nivel de vida de las mayorías.

Vemos de ahí la importancia fundamental de la inversión pública en el desarrollo económico de los países como el nuestro, pues como dice Gustavo Romero Kolbeck: "Cuando se toca el tema de la inversión del sector público, se piensa de inmediato en la liga con el proceso del desarrollo económico del país, puesto que el volumen total de la inversión pública y privada - relacionado con el producto nacional, determinan la tasa del crecimiento; de igual manera, surge de inmediato el papel de la inversión pública como elemento subs

tancial del desarrollo, ya que permite el desenvolvi-
miento de la inversión privada. Se piensa, además, --
que si bien esta última puede sustituir cuantitativa-
mente a la pública en el funcionamiento del sistema --
económico como un todo, no lo hace en forma cualitati-
va, pues el carácter que le es propio origina que; aún
con niveles altos de inversión privada, se presenten -
obstrucciones al desarrollo económico si la inversión-
del sector público en los campos de mayor significa-
ción no ha seguido un ritmo relativamente proporcional
al crecimiento de aquella" (31)

Esa inversión pública deberá de tratar y así lo -
ha hecho, creemos, de hacer menos necesaria la inver-
sión extranjera que tanto ayuda pero que aún más perju-
dica.

En efecto, se reconoce, eventualmente, que en las
primeras etapas del desarrollo, los capitales extranje-
ros constituyen un factor positivo para el avance eco-
nómico, pero que, con posterioridad, constituyen una -
fuente de descapitalización, por ser más lo que se lle-
van de los recursos del país en forma de utilidades --
que lo que aportan por concepto de inversiones.

Esto se pone de manifiesto si tomamos en cuenta -

(31).- Gustavo Romero Kolbeck.- "La inversión del sec-
tor público".- Conferencia publicada en "Nuevos-
Aspectos de la Política Económica y de la Admi-
nistración Pública en México".- UNAM.- Escuela-
de Economía.- México.- 1960.- págs. 21 y ss.

que una de las características que tiene la inversión extranjera es que ella recae principalmente en la explotación exhaustiva de los recursos naturales de los países con desventaja económica. México es uno de ellos.

Otra característica sería el hecho de que exportan capitales a su país de origen, procedentes de las grandes empresas que operan en los subdesarrollados, llevando a cabo como consecuencia una descapitalización de esas naciones.

Y, además, se pondría de manifiesto lo afirmado líneas arriba, si tomamos en cuenta que la inversión extranjera se establece en el país subdesarrollado con el propósito de obtener las máximas utilidades y no con el objeto de ayudar efectivamente al desarrollo económico.

"En fin como dice Fernando Zamora Millán en conferencia publicada en la "Revista Económica de México" es un tanto ocioso presentar a un auditorio como el que tengo enfrente, las ventajas y desventajas de las inversiones extranjeras privadas. Basta sólo decir que en los países subdesarrollados en general, se evita la entrada indiscriminada de estos capitales; y que se procura limitar la acción de los que ya se han introducido en ellos, en beneficio del propio país. La falta del éxito cabal en estos propósitos sólo muestra lo vigoroso que es todavía el espíritu de empresa del sistema capitalista y los fuertes respaldos políticos que, casi -

siempre, le han sido connaturales.

Puede pues asegurarse, en vista de estas experiencias, que el dejar en manos de la iniciativa privada exterior el proceso de una nación subdesarrollada es no sólo peligroso, sino impracticable, ya que no llena los requerimientos de permanencia, de constancia y de resultados internos de un desarrollo económico verdadero.

De este somero análisis se desprende el verdadero papel de la iniciativa privada externa o interna; sus decisiones se realizan, generalmente, con criterios marginales que presuponen movilizaciones entre sectores productivos del capital ya existentes, en busca de un mayor beneficio.

Pero precisamente, la resolución del problema central del subdesarrollo, requiere la creación de capitales y su movilización masiva, para crear estructuras sociales y económicas que no existen y obtener el empleo dinámico de sus recursos y no tan sólo la utilización marginal de los mismos, Implica, también, el uso de la técnica en gran escala.

En fin, podría decirse que esas naciones subdesarrolladas requieren como tratamiento un "schok de dosis masivas" y un sostenido esfuerzo, con un mínimo de terminado y a largo plazo, que rompa los círculos viciosos, tanto económicos como culturales y sociales, -

que las ahoguen.

Y aquí, precisamente, se encuentra la justificación plena del Gobierno como necesario promotor del desarrollo económico. En efecto, sólo el Estado puede canalizar en beneficio de la nación entera los montos iniciales de las inversiones exteriores y la ayuda técnica internacional; es el único que tiene en sus manos los instrumentos indispensables para hacer esa delicada operación que implica el nacimiento de una nación con un desarrollo automático" (32)

El Gobierno de México ha hecho esfuerzos considerables para alcanzar el progreso o desarrollo económico - encauzando fuerte porcentaje de su gasto público a lo que denomina fomento económico, amén del papel que en ese objetivo juega el gasto correspondiente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que ascendió a más del 50% del total del presupuesto de egresos del Gobierno Federal para el año 1968.

El gasto total para 1968 fué de 61,414 millones de pesos, de los cuales 24,221 millones corresponden a las erogaciones del Gobierno Federal y el resto 37,193 millones a las de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

"Desde el punto de vista funcional, el gasto total

(32).- Zamora Millán, Fernando.- "Revista de Economía".
Septiembre 1961.- p^{gs.} 307 y 308.

de la Federación (1968) da prioridad a las labores de fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial, a las que se destinan 22, 108 millones de pesos lo que representa el 36.0% del total. En orden decreciente de importancia, siguen a estas las comunicaciones y transportes, con 9,552 millones (15.6%); el bienestar y la seguridad social, 8,905 millones (14.5%); - los servicios educativos y culturales 5,950 millones - (9.7%), la salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios, 3,771 millones (6.1%); el fomento y conservación de recursos naturales renovables 2,685 millones - (4.4%); el ejército, armada y servicios militares --- 2,285 millones (3.7%); y la administración general -- 1,552 millones (2.5%). El servicio de la deuda pública significará, según el presupuesto, un egreso de -- 4,605 millones de pesos, lo que representa el 7.5% del total" (33)

Por lo que se refiere a las empresas que no se incluyen en el presupuesto general de egresos de la Federación, se puede apreciar igualmente su importancia para el desarrollo económico en atención a la actividad que llevan a cabo en el campo industrial y financiero-principalmente.

Ejemplos convincentes lo son: Altos Hornos de Mé-

(33).- "Comercio Exterior".- Banco Nacional de Comercio Exterior", S.A.-T.XVIII.- Num. 1.- Enero - de 1968.- págs. 27 y 28.

xico, S. A., Siderúrgica Nacional, S. A., Diesel Nacional, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. y Nacional Financiera, S. A.

Por cuanto hace a esta última empresa de participación estatal con forma jurídica de sociedad anónima, su papel en el desarrollo económico es de una importancia mayúscula, en tanto que ha financiado a un sin-número de empresas cuyas actividades son encaminadas precisamente, en mayor o menor parte, a coadyuvar en ese proceso de desarrollo económico.

En efecto, durante el ejercicio 1967/1968, Nacional Financiera contribuyó a promover una gran corriente de fondos de inversión en beneficio de la actividad económica nacional. Canalizó un gran caudal de recursos al financiamiento de las obras indispensables de infraestructura económica y social y de industrias de transformación, propiciando efectivamente el desarrollo de sectores básicos de la producción nacional.

"Se canalizaron 24,169 millones de pesos a inversiones de infraestructura _transportes, caminos, energía eléctrica, agua, obras de riego y otras instalaciones que fomentan inversiones adicionales de la actividad privada en todas las entidades de la República. Se destinaron, asimismo, 8,262.7 millones a industrias básicas _hierro y acero, petróleo, productos químicos, -- equipo eléctrico, maquinaria y vehículos de transporte-

que engendran y alimentan otras nuevas, haciendo efectiva la incorporación de un creciente número de mexicanos como productores y consumidores en la moderna economía nacional. A otras actividades que responden a necesidades del crecimiento económico, se destinaron 2,057.2 millones.- Nacional Financiera, S. A., apoyó importantes programas encomendados a instituciones nacionales de crédito que se llevan a cabo con la participación de bancos regionales e instituciones bancarias privadas. Estos programas ascendían a 2,143.8 millones de pesos al 30 de junio de 1968, incluyendo recursos para el fomento de la agricultura, construcción de viviendas, ayuda a la exportación de productos manufacturados, fomento cooperativo, industria azucarera, y fomento de la pequeña y mediana industria" (34)

La expansión e integración de la industria mexicana también ha sido fundamental preocupación de Nacional Financiera, S. A., que mediante diversos métodos ha continuado respaldando las actividades de un conjunto de industrias básicas que constituyen un núcleo de importantes complejos fabriles.

"Entre los planes de ampliación terminados o en proceso durante el ejercicio social 1967/1968 pueden -

(34).- "Nacional Financiera", S. A. "Informe de Actividades 1968".- pág. 4.

mencionarse: el de Altos Hornos de México que tiende a elevar la producción de acero a 1.500,000 toneladas en 1968; el de Tubos de Acero de México para sustituir la chatarra de importación por fierro esponja elaborado en su propia planta, para la producción de todo el acero - que requiere su fábrica de tubos; los de diversifica--- ción de las líneas de producción de Industria del Hie-- rro, S. A., y sus filiales, para adaptarse a las condi-- ciones de la demanda de maquinaria del mercado mexica-- no; los de complementación de las empresas del Complejo Industrial de Ciudad Sahagún para reducir sus costos y - aumentar el grado de incorporación de partes nacionales en los productos que fabrican; los de integración nacio-- nal y vertical y expansión de la industria del cobre pa-- ra aprovechar mejor los recursos cupríferos del país; - los de reestructuración e incremento de la industria de los fertilizantes a fin de adecuar su producción a las - necesidades regionales de la agricultura; y los de am-- pliación de la capacidad de las fábricas de papel de -- atenquique y Tuxtepec para reducir al mínimo las impor-- taciones "de ese producto" (35)

En todos esos planes los recursos de Nacional Fi-- nanciera han jugado un papel determinante.

A mayor abundamiento sobre la importancia de Nacio-- nal Financiera, S. A., en el desarrollo económico del - país y cuyo objetivo motivó su creación por parte del - (35).- "Nacional Financiera".- Informe cit. pág. 26

Estado como Empresa de Participación Estatal y por ello, igualmente, motivó su participación como accionista mayoritario, transcribiremos un cuadro que revela las cantidades que ha canalizado como financiamiento total esa empresa, durante los ejercicios de 1967 y 1968, que se cuentan a partir del 1o. de julio de 1966 al 30 de junio de 1967 y del 1o. de julio de 1967 al 30 de junio de 1968, y en cuyo cuadro se observa un aumento del 12% en los saldos de 1968 sobre 1967.

#

FINANCIAMIENTO TOTAL CANALIZADO POR NACIONAL FINANCIERA, S. A.

(Saldos en Millones de Pesos)

Ramas de actividad	30 de junio 1967	%	30 de junio 1968	%
T o t a l	30,774.0	100.0	34,489.5	100.0
I.- RAMAS DE INFRAESTRUCTURA.	21,316.3	69.3	24,169.6	70.1
Transportes.	3,344.0	10.9	3,687.8	10.7
Comunicaciones	412.5	1.3	113.7	0.3
Caminos y Puentes	1,157.9	3.8	617.4	1.8
Energía eléctrica	10,647.8	34.6	11,341.2	32.9
Irrigación	1,069.1	3.5	1,169.7	3.4
Inversiones Agrícolas	594.6	1.9	788.5	2.3
Obras fronterizas	111.4	0.4	73.3	0.2
Vivienda	198.0	0.6	239.1	0.7
Otras obras públicas	3,781.0	12.3	6,138.9	17.8
II.- INDUSTRIA	8,523.0	27.7	8,262.7	23.9
A.- Básicas.	3,163.1	10.3	2,696.5	7.8
Petróleo y carbón mineral.	398.0	1.3	399.6	1.2
Hierro y acero.	1,578.0	5.1	1,638.6	4.7
Cemento y materiales de construcción.	86.2	0.3	72.1	0.2
Metales no ferrosos.	251.1	0.8	215.8	0.6
Minería.	849.8	2.8	370.4	1.1
B.- Otras de transformación.	5,359.9	17.4	5,556.2	16.1
Productos alimenticios	1,384.3	4.5	1,109.3	3.2
Textiles y prendas de vestir.	461.7	1.5	483.3	1.4
Madera y corcho.	32.9	0.1	46.5	0.1
Papel, celulosa y productos de papel.	454.8	1.5	513.2	1.5
Substancias y productos químicos.	1,085.7	3.5	1,156.4	3.4
Productos metálicos y maquinaria.	140.6	0.5	124.2	0.4
Equipo de transporte.	1,413.1	4.6	1,598.3	4.6
O t r a s .	386.8	1.2	535.0	1.5
III.- OTRAS ACTIVIDADES.	934.7	3.0	2,057.2	6.0

Las líneas anteriores son suficientes para satisfacer la finalidad perseguida en esta parte del inciso, - que es la de señalar los motivos que creemos tiene el Estado para intervenir, a través del gobierno, en la vida económica en general y, en especial, como una variante de esa intervención, para participar como accionista en las empresas públicas que tienen la forma de sociedad anónima.

Observamos la importancia de las empresas públicas en las que el Estado participa con ese carácter de accionista y apreciamos el papel que juegan en el desarrollo económico de México al lado de las demás empresas públicas que no están constituidas en forma de sociedades por acciones y al lado también de las diversas empresas privadas; pero asimismo se observa en la realidad mexicana, que no obstante los esfuerzos hasta ahora realizados, el territorio nacional aún se encuentra urgido: de caminos y comunicaciones en general; del aprovechamiento máximo de sus recursos; de energía eléctrica para que, al igual que los caminos y comunicaciones, se introduzca el progreso y se haga posible la industrialización de numerosas poblaciones del país; de escuelas primarias, secundarias, técnicas y de cultura superior para preparar a las nuevas generaciones; de habitaciones que reúnan el mínimo de condiciones de salubridad y decorosas, para la gran mayoría; y, en general, - de actividades gubernamentales que complementen o su---

plan, en su caso, a la iniciativa privada, con la finalidad de continuar al ritmo más acelerado posible con las actividades industriales, agrícolas, etc., que --- lleven al desarrollo económico que consecuentemente se derive, dentro de un marco de justicia y de derecho, - en el mejoramiento del nivel de vida del pueblo, en la consecución del bien público, pues la acción del Estado se hace más necesaria cuando más resistencias ofrece la iniciativa privada para canalizar sus ingresos - disponibles hacia las inversiones que beneficien más - al pueblo por la razón de no ser muy productivas y -- cuanto mayor sea la desigualdad que exista en el disfrute de la riqueza, cuanto más lo exija, en una palabra, el interés nacional, el bien público.

C A P I T U L O I V

LA PARTICIPACION DEL ESTADO COMO ACCIONISTA EN LAS
EMPRESAS PUBLICAS Y SUS CONSECUENCIAS JURIDICAS EN
LA ESTRUCTURA DE LA SOCIEDAD ANONIMA.

LA PARTICIPACION DEL ESTADO COMO ACCIONISTA EN LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SUS CONSECUENCIAS JURIDICAS EN LA ESTRUCTURA DE LA SOCIEDAD ANONIMA.

A.- Formas de participación. B.- Consecuencias jurídicas en la estructura de la sociedad anónima.

A.- Formas de participación.- Por lo que se refiere a las formas de participación del Estado como accionista en las empresas públicas, tomando en consideración la afirmación hecha con antelación, en el sentido de que sólo son empresas públicas aquellas en las que el Estado es propietario absoluto o mayoritario de su patrimonio, llegamos a la lógica conclusión, por lo que atañe a las empresas de esa índole que tienen la forma de sociedad anónima, que el Estado sólo puede participar o bien como accionista mayoritario o bien como accionista único.

La participación del Estado en la primera forma, esto es, como accionista mayoritario, da lugar a las empresas de participación estatal, llamadas así en México, como ya vimos, por la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estas empresas constituyen naturalmente empresas de economía mixta en las cuales existe la conjugación de capital público y capital privado y su concepto, así vertido, no presentaría problema alguno, a no ser

porque la mencionada Ley para el control, en su artículo 3o. fracciones II y III, establece igualmente como tales a las empresas en las que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal y en las que el propio Gobierno Federal tenga facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director, o al Gerente o tenga asimismo facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

En efecto, lo establecido en esas fracciones da lugar a pensar, en principio, en la existencia de empresas de participación estatal en las que la aportación económica del Estado sea no sólo minoritaria, sino inclusive nula, pues bastaría el hecho de que tuviera el Gobierno Federal la facultad de nombrar a sus órganos directivos o de vetar sus resoluciones, para caer en la regulación de la Ley para el control y formar parte igualmente del Sector Público.

Pero lo anterior, de ninguna manera contravierte lo afirmado por nosotros, en virtud de que lo preceptuado por la ley, desgraciadamente no pasa de ser una mera disposición que no tiene corroboración en la rea

lidad jurídica de ninguna empresa de participación estatal.

Para robustecer la afirmación hecha, a manera de ejemplos, haremos referencia a algunas empresas de participación estatal.

Administradora Inmobiliaria, S. A.- Empresa constituida mediante escritura pública otorgada el 14 de febrero de 1963 ante el Notario Público número 91 del Distrito Federal, cuyo capital social es de \$1.000,000.00 dividido en 1000 acciones con valor nominal de --- \$1,000.00 cada una, todas liberadas, comunes y al portador, de las que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. (ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.) ha suscrito y pagado 709 acciones.

Aeronaves de México, S.A.- Empresa constituida mediante escritura pública el 7 de noviembre de 1934, la cual quedó inscrita bajo el número 844, a fojas 160 -- Vol. 90 del Libro Tercero de la Sección de Comercio -- del Registro Público de la Propiedad, cuyo capital social es de \$128.000,000.00 íntegramente suscrito y pagado, representado por 128,000 acciones comunes, con valor nominal de \$1,000.00 cada una, y de las cuales -- la mayoría son propiedad del Gobierno Federal, por conducto de Nacional Financiera, S. A.

Afianzadora Mexicana, S. A.- Se constituyó bajo --

la denominación de Montenal, S. A., mediante escritura pública otorgada el 8 de diciembre de 1942, por Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Nacional -- Monte de Piedad, S. A. y posteriormente el 23 de noviembre de 1944 se tomó el acuerdo de cambio de denominación. Su capital social es de \$8.000,000.00 representado por 800 acciones nominativas con valor de \$10,000.00 cada una; de ellas han sido pagadas: 300 -- por Lotería Nacional, 297 por Nacional Monte de Piedad y 3 por particulares. Las 200 restantes se conservan en la Caja de la Sociedad para entregar a los suscriptores mediante el pago correspondiente de su valor nominal.

AHMSA Comercial, S. A.- Empresa que forma parte del conjunto de Altos Hornos de México, de la que es filial, con capital social de \$200,000.00 dividido en 200 acciones al portador con valor nominal de \$1,000.00 cada una, la mayoría propiedad de Altos Hornos de México, S. A.

Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.- Constituida el 22 de abril de 1936 mediante escritura pública que fué inscrita con el número 216 a fojas 242 del Vol. cuarto del Libro Especial de Instituciones de -- Crédito del Registro Público de la Propiedad, cuyo capital es de \$500.000,000.00 representado por 500,000 acciones con valor nominal de \$1,000.00 cada una, divi

didas en dos series: Serie "A" compuesta de 250,000 acciones nominativas e inalienables que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal y por el Banco de México, S. A. y una Serie "B" compuesta también de 250,000 acciones, que pueden ser suscritas por el Gobierno Federal o por cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana.

Altos Hornos de México, S.A.- Fué constituida el 6 de julio de 1942 mediante escritura pública otorgada por Nacional Financiera, S. A. y otras personas, e inscrita en el Libro 30. Vol. 28 a fojas 11 y siguientes, número 785 del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; cuyo capital es de \$500.000,000.00 dividido en 6.000,000 de acciones con valor nominal de \$100.00 cada una, la mayoría de ellas en poder del Gobierno Federal.

Aseguradora Hidalgo, S.A.- Constituida el 21 de mayo de 1931, cuyo capital social es de \$4.000,000.00 representado por 40,000 acciones de \$100.00 cada una, de las que la mayoría corresponde al Gobierno Federal.

Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V.-- Constituida el 25 de septiembre de 1933 mediante escritura pública inscrita en el libro 30. Vol. 85 a fojas 205 número 535 del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con capital de \$40.000,000.00 y es accionista mayoritario el Banco Nacional de Obras y Servi--

cios Públicos, S. A.

Astilleros de Veracruz, S. A.- Fué constituida el 13 de junio de 1961 ante la Fe del Notario Público número 132 del Distrito Federal. Su capital social es la suma de \$25.000,000.00 totalmente suscrito y pagado, - representado por 25,000 acciones nominativas con valor de \$1,000.00 cada una, de las cuales el Gobierno Federal es poseedor de la mayoría.

Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.- Constituida en Mazatlán, Sin., mediante escritura pública otorgada el 29 de mayo de 1962. Al año de 1966 el capital social ascendía a \$10.350,000.00 representado por --- 103,500 acciones con valor nominal de \$100.00 cada una. El Gobierno Federal es accionista mayoritario al haber suscrito a través de Nacional Financiera, S. A. 70,000 acciones.

Ayotla Textil, S. A. Cuyo capital social es de - \$70.000,000.00 representado por 700,000 acciones con - valor de \$100.00 cada una. La mayoría de las acciones están en poder de Nacional Financiera, S. A.

Azucarera de la Chontalpa, S. A.- Constituida el 10 de agosto de 1961 en la Ciudad de México e inscrita bajo el número 70 a fojas 125 del vol. 519, libro 30.- de la Sección Comercio del Registro Público de la Propiedad, Su capital social es de \$10.000,000.00 dividido en 10,000 acciones al portador, con valor de - - - \$1,000.00 . Ingenio Rosales, S. A. es accionista mayo

ritario.

Azufrera Nacional, S. A.- Constituida el 30 de junio de 1967 ante la Fe del Notario Público número 76 - del Distrito Federal. Su capital social es de - - - \$16.700,000.00 y se encuentra representado por 33,400 - acciones íntegramente suscritas con valor nominal de - \$500.00 cada una. La Comisión de Fomento Minero suscribió 17,034 acciones "A" con monto de \$8.157,000.00 - es decir, posee el 51% del capital social.

Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.- Su capital es de \$4.000,000.00 compuesto por las acciones de las Series "A" "B" y "C". La serie "A" que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal y que estarán íntegramente pagadas e intransmisibles, representarán en todo tiempo, cuando menos, el 51% del capital social.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.- Constituido el 8 de junio de 1937. Su capital social es de \$50.000,000.00 dividido en 500,000 acciones con valor de \$500.00 cada una. El Gobierno Federal posee la mayoría de las acciones.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. Su capital social es de \$200.000,000.00 representado por dos millones de acciones de \$100.00 cada una, divididas en cuatro series. La serie "A" compuesta por un millón quinientos treinta y seis mil acciones nominati

as que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal.

Banco Nacional Monte de Piedad, S. A.- Con capital social de \$15,000,000.00 representado por 15,000 acciones nominativas con valor de \$1,000.00 cada una y divididas en dos series de acciones: Serie "A" que nunca representarán menos del 51% del capital social y sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, representada por 10,500 acciones. Serie "B" que será siempre suscrita por Instituciones Nacionales de Crédito, compuesta por 4,500 acciones.

Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. de C.V. Con capital social de \$1,165,000.00 suscrito por el --- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. y la Conasupo.

Bicicletas Condor, S. A.- Constituida por Nacional Financiera, S. A. el 6 de julio de 1963, cuyo capital social es de \$4,000,000.00 representado por 4,000 acciones con valor de \$1,000.00 cada una, de las cuales --- 3,996 pertenecen a Nacional Financiera, S. A.

Bienes Raíces Industriales, S. A. de C. V.- Constituida el 15 de octubre de 1957; cuyo capital social se integra por \$1,500,000.00 representado por 1,500 acciones nominativas con valor de \$1,000.00 cada una, de las que mil corresponden a la Serie "A" que forma el capital mínimo sin derecho a retiro y las restantes a la Se

rie "B" o capital variable. Petróleos Mexicanos posee 893 acciones Serie "A" y 440 "B".

Comercial de Telas, S. A.- Constituida por Nacional Financiera, S. A. el 27 de septiembre de 1965 en la Ciudad de México, D. F., cuyo capital social es de -- \$2.000,000.00 representado por 2,000 acciones al portador con valor de \$1,000.00 cada una, de las cuales Nacional Financiera, S. A. posee 1996.

Los anteriores ejemplos son suficientes para darse cuenta que las empresas de participación estatal que existen en México cuentan con aportación mayoritaria - del Gobierno Federal o de organismos descentralizados y otras empresas de participación estatal en su capital, que hace tener ese calificativo por lo que se refiere a las que tienen participación o fueron constituidas por organismos descentralizados y otras empresas de participación estatal, al tenor de lo preceptuado por el diverso numeral 40. de la propia Ley para el Control, que dice:

"Artículo 40.- Se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los -- términos de la presente ley, las empresas en que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capi--

tal tengan participación mayoritaria el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal en su caso".

En iguales circunstancias de participación mayoritaria del Gobierno Federal o de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, se encuentran también las siguientes:

- Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
- Cía. de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.
- Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.
- Cía. Mexicana de Tubos, S. A.
- Cía. Mexicana Meridional de Fuerza, S. A.
- Cía. Minera de Guadalupe, S. A.
- Cía. Operadora de Teatros, S. A.
- Congeladora Mexicana de Guaymas, S. A.
- Congeladora San Juan, S. A.
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
- Chapas y Triplay, S. A.
- Diesel Nacional, S. A.
- Eléctrica de Monclova, S. A.
- Envases y Empaques Nacionales, S. A.
- Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A.
- Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A.
- Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A. de C. V.
- Hidroeléctrica Mexicana, S. A.
- Hules Mexicanos, S. A.
- Ingenio Independencia, S. A.

Ingenio Rosales, S. A.
Ingenio San Francisco el Naranjal, S. A.
La Perla, Minas de Fierro, S. A.
Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A.
Maíz Industrializado, S. A.
Mexicana de Coque y Derivados, S. A. de C. V.
Minerales Monclova, S. A.
Nacional Financiera, S. A.
Operadora Textil, S. A. de C. V.
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.
Rehidratadora de Leche Conasupo, S. A.
Sales y Alcalis, S. A.
Siderúrgica Nacional, S. A.
Tetraetilo de México, S. A.
Zincamex, S. A.

Consecuentemente, reafirmamos que la participación mayoritaria del Gobierno Federal (directa o indirectamente) en las empresas, dá lugar a las empresas de participación estatal, las que, como se puede observar, -- normalmente tienen la forma jurídica de la Sociedad Anónima. Y también se observa, en los casos de las empresas en las que existen acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal, que esas acciones constituyen la mayoría del capital social, como en el caso del Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V. y del Banco Nacional Mon-

te de Piedad, S. A.

Por otra parte, al hablar sobre la participación del Estado como "accionista único", se hace necesario hacer referencia somera a la nacionalización, ya que puede entenderse como tal el procedimiento de adquirir la totalidad de las acciones de una empresa privada con forma de sociedad anónima.

Los pueblos a través de la historia han tratado de lograr la conquista de una serie de elementos indispensables para realizar una existencia digna, pero puede decirse que esto ha sido alcanzado únicamente por los habitantes de los países que los técnicos designan como desarrollados, a expensas, desgraciadamente, de los países en menor grado de desarrollo.

Estos pueblos subdesarrollados tratan de alcanzar niveles de vida semejantes a los que se disfrutaban en los países industrializados, pero las circunstancias que se presentan difieren de aquellas que pueden contribuir a la satisfacción o logro de lo deseado.

En los pueblos que actualmente se encuentran en proceso de desarrollo, coinciden un crecimiento intenso y veloz de la población con sus naturales consecuencias y el aumento progresivo de las necesidades del crecimiento económico indispensable para el país.

Necesidad de crecimiento económico que es razón-

fundamental y decisiva para acelerar cambios de estructuras empleando medidas más enérgicas que permitan salvar del subdesarrollo al mayor número de personas - en el menor tiempo posible. Un aliado para esos cambios es un instrumento como la nacionalización.

"El tomar la nacionalización como medida radical se vuelve cada día una imperiosa necesidad en los países de la comunidad latinoamericana, ante el acuse de sus problemas centenarios. Puestos de manifiesto en múltiples conferencias internacionales convocadas por instituciones tan respetables como: La CEPAL, la FAO y el CIES, instituciones que han señalado reiteradamente el fracaso de los planes internacionales de financiamiento dirigidos hacia la región para rescatarla -- del subdesarrollo" (1)

Este fenómeno de la nacionalización no es exclusivo de los países en proceso de desarrollo, sino que se observa igualmente en los países industrializados.

Precisamente es la nacionalización el instrumento político y jurídico que ha permitido a países como Italia, Inglaterra y sobre todo a Francia impulsar su desarrollo económico por la acción directa del Estado. -- En esos casos, las nacionalizaciones se efectúan funda

(1).- González Aguayo, Leopoldo.- "La nacionalización de América Latina".- "Comercio Exterior".- Tomo XVI.- 1965.- págs. 416 y ss.

mentalmente para impulsar aún más su de por sí desarrollada vida económica. A diferencia de esto, en los países económicamente débiles la nacionalización se utiliza para abrir el camino hacia el progreso, para fortalecer las bases del desarrollo económico.

Ahora bien, debemos dejar asentado que entendemos por nacionalización la apropiación que hace el Estado del patrimonio total de una empresa privada o de sus partes representativas, con consentimiento de sus propietarios o en ejercicio de su soberanía.

Cuando la apropiación se lleva a cabo adquiriendo el patrimonio total de una empresa privada, se crean organismos descentralizados por servicio cuyas características han quedado señaladas en el segundo capítulo y en los que predomina el régimen de derecho público sobre el de derecho privado.

Cuando la nacionalización sigue el procedimiento de adquirir la totalidad de las acciones de la empresa privada, surge la sociedad anónima de Estado.

Aquí ocurre que la transmisión de la propiedad de las acciones deja subsistente la personalidad jurídica de la sociedad mercantil que continuará como sociedad anónima, aunque de sociedad no tenga más que el membrete, pues el Estado es el único accionista, único miembro, en una empresa en que la ley exige la existencia de cinco socios cuando menos.

Caso concreto, lo constituye la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (ahora CONASUPO, organismo descentralizado) cuando en acuerdo publicado el 25 de marzo de 1961 fué creada en substitución de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., y en el que se asentó que la nueva compañía tendría un capital de \$100.000,000.00 íntegramente suscrito y pagado por el Gobierno Federal.

Otro caso es el de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A., que apareció con esa denominación después de que el Estado Mexicano compró las acciones de la Empresa "Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A."

En esas empresas públicas, en esas sociedades anónimas, el gerente es nombrado por el Presidente de la República y su Consejo de Administración se encuentra integrado por representantes de diversas instituciones dependientes del Gobierno Federal.

Es cierto que normalmente se cumplen las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles relativos a los requisitos para la existencia de la sociedad anónima, pues en la escritura constitutiva se hacen aparecer cinco socios nombrando a diversos funcionarios públicos que realmente no tienen participación económica efectiva. Pero no obstante ese muy relativo cumplimiento, la verdad es que el Estado es el exclusi

vo propietario de las acciones de la sociedad anónima.

B.- Consecuencias jurídicas en la estructura de la sociedad anónima.- Hemos afirmado que no obstante que la sociedad anónima es una institución que se encuentra dentro del marco del derecho privado y regulada esencialmente por la Ley General de Sociedades Mercantiles, muchas de las disposiciones de ese derecho privado pasan a segundo término cuando el Estado es accionista mayoritario, y con mayor razón cuando es accionista único, cediendo su lugar a normas de carácter administrativo.

El anterior fenómeno de invasión del derecho público sobre campos reglamentados por el derecho privado, es consecuencia de los cambios que en el derecho ha motivado la compleja actividad del Estado.

En efecto, el Derecho, como consecuencia de esa compleja actividad económica estatal, ha tenido que adecuarse igualmente a las nuevas circunstancias. Así el 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 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 y adecuada 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 acatara los dictados que impone y son propios de -- ese desarrollo" (2)

Así es, pues como en el caso de las sociedades -- anónimas en las que el Estado es accionista mayorita-- rio, no obstante que dichas sociedades de economía mixta no pierden su estructura jurídica de derecho privado, el Estado no puede ejercer sus derechos de accio-- nista en las mismas condiciones establecidas en el de-- recho común. En México, las empresas de participación estatal, al igual que todas las demás entidades del -- Sector Público, esto es, Secretarías y Departamentos -

(2).- Nava Negrete, A.- "Empresa Pública y Sociedad -- Anónima de Estado".- citada.- pág. 162.

de Estado y organismos descentralizados, se encuentran sujetas a la vigilancia gubernamental, cuando menos, - en dos de los siguientes tres aspectos principales:

- a).- Ejercicio del presupuesto;
- b).- Actividad administrativa y financiera; y,
- c).- Inversiones

El primero, es de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la -- fracción VII del artículo 6o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Es conveniente señalar que a partir de 1965, únicamente se comprenden dentro del presupuesto de egresos de la Federación los siguientes organismos y empresas:

Petróleos Mexicanos

Comisión Federal de Electricidad

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Instituto Nacional de la Vivienda

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Instituto Mexicano del Seguro Social

Cía. Nacional de Subsistencias Populares

Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Ferrocarriles Nacionales de México

Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.
(en disolución y liquidación)

Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.
(en disolución y liquidación)

Cía. Eléctrica de Morelia, S. A.
(en disolución y liquidación)

Cía. Eléctrica de Manzanillo, S. A.
(en disolución y liquidación)

Cía. Eléctrica de Ciudad Guzmán, S. A.
(en disolución y liquidación)

Cía. Hidroeléctrica Occidental, S. A.
(en disolución y liquidación)

Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.

Aeronaves de México, S. A.

Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.

Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A. de C. V.

El resto de las entidades serán incluidas en el presupuesto cuando así lo estime conveniente el C. Presidente de la República.

Los anteriores organismos y empresas de participación estatal, están obligados en los términos de la Ley de Ingresos, a concentrar sus ingresos en la Tesorería de la Federación, al igual que las Secretarías y Departamentos de Estado.

Por lo que se refiere a la actividad administrativa y financiera, su vigilancia corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, según lo dispone la fracción XII del artículo 70. de la propia Ley de Se-

cretarías y Departamentos de Estado, en tanto no estén expresamente encomendadas a otra dependencia del Ejecutivo, como en el caso de las Instituciones Nacionales de Crédito, los Organismos Auxiliares y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, así como sus filiales y subsidiarias, que están encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, algunas de ellas directamente y otras a través de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros.

Igualmente corresponde su vigilancia a la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de las Leyes de Inspección de Adquisiciones y para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicadas el 30 de diciembre de 1965 y el 4 de enero de 1966, respectivamente.

Importante control también se lleva a cabo por el Comité de Importaciones del Sector Público, creado por Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1959, publicado en el Diario Oficial del 29 del mismo mes, consistente en resolver las excepciones para la importación o compra en el país de artículos de procedencia extranjera que necesiten hacer de bienes, equipos, materiales y mercancías, para cumplir sus atribuciones las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Finalmente, en materia de inversiones, tanto en -

lo que se refiere a la coordinación y planeación de los programas, así como la vigilancia en la ejecución de los mismos, es facultad de la Secretaría de la Presidencia el llevarlas a cabo.

Debemos mencionar, además, que en aspectos concretos existen facultades conjuntas de las Secretarías -- del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, en los -- términos de las fracciones XVI y XVII del artículo 7o. de la mencionada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y son: en materia de contratos y actos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación y en la inversión de todos los subsidios concedidos por la Federación y para comprobar que aquella -- se efectúa para los fines y en los términos autorizados.

De particular importancia es el Decreto Presidencial del 29 de junio de 1959, en el que se ordenó a las entidades del Sector Público sometiesen sus programas de inversiones del quinquenio 1960 a 1964 al C. Presidente de la República, a través de la Secretaría de la Presidencia, en el que además se precisa el concepto de inversión pública y se señalan las finalidades y objetivos a cuya consecución deben tender aquellos. Este decreto continúa en aplicación.

Por su interés transcribiremos la definición de -

inversión pública que proporciona el artículo 26. del referido Decreto:

"SEGUNDO.- Para los fines de este acuerdo, se entenderá por inversiones públicas las erogaciones de -- las dependencias gubernamentales, organismos y empresas mencionados en el punto primero destinados a la -- construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de -- equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc., y en general todos aquellos gastos-- tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital-- nacional".

Las facultades de la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y subsidios federales, se ejercen a través de la Dirección de Vigilancia.

Es decir, dicha Dirección tiene por finalidades, en cuanto a la materia de inversiones de que se trata, las siguientes:

a).- Vigilar el desarrollo de los programas de inversiones de todas y cada una de las entidades del Sector Público Federal, cuidando que los propios programas se realicen íntegramente.

b).- Vigilar concretamente las inversiones que realicen las referidas entidades públicas, cuidando que -- efectúen solamente aquellas inversiones que han sido -- previamente aprobadas por el C. Presidente de la República, así como que se ajusten a lo autorizado y apliquen los fondos precisamente destinados al efecto.

c).- Vigilar que los subsidios otorgados por la -- Federación se apliquen precisa y exactamente a las finalidades para las cuales fueron concedidos.

Y esa intervención del Derecho Público en los campos del Derecho privado, se justifica, además de con -- los razonamientos del licenciado Alfonso Nava Negrete -- antes transcritos, por el hecho de que siendo fondos -- públicos los que se encuentran comprometidos en una empresa, el Gobierno debe vigilar que se destinen al uso -- correcto y que se encuentren perfectamente protegidos.

Ahora bien, podemos señalar consecuencias jurídicas de la participación del Estado como accionista mayoritario o único en la estructura de la Sociedad Anónima propia del derecho privado.

Una de ellas, es que la asamblea general de accionistas en las sociedades anónimas de Estado, es sólo -- una ficción, pues en el caso de que se cumpliera el requisito formal de su existencia, nombrándose a los cinco socios que como mínimo establece la Ley General de -- Sociedades Mercantiles entre funcionarios o representan

tes del Estado, ellos serían simplemente eso, representantes de un solo tenedor de las acciones que es el Gobierno y por ello de un solo interés, el del Estado, - al contrario de lo que sucede en las sociedades anónimas típicas, en las que los accionistas en principio - representan sus propios y distintos intereses.

Otra consecuencia jurídica, la encontramos en el hecho de que en las sociedades anónimas típicas del derecho común, los derechos de los socios o su fuerza -- son proporcionales a la cuantía del número de acciones que posean, para los efectos del nombramiento de sus - órganos internos, mientras que las empresas de participación estatal, con forma de sociedad anónima, pasan a pertenecer al Sector Público cuando el Gobierno, según lo dispuesto por la fracción III del artículo 30. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, tenga facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director o al Gerente. Esto es, que los órganos superiores son nombrados en ese caso por el gobierno sin importar el número de acciones con que cuente en la sociedad anónima, pues la ley no hace referencia alguna a que en esos casos el derecho del gobierno se derive de su participación mayoritaria en esas empresas.

Diversa consecuencia jurídica la constituye el hecho de que en razón de ser distinta la finalidad perseguida por la sociedad anónima en que participa el Estado mayoritariamente, a la finalidad de lucro existente en las S. A. de particulares, las utilidades que hubiere en las primeras se reinvierten necesariamente para aumentar el patrimonio mismo de la empresa, en tanto que en las segundas normalmente se dividen entre los accionistas, aumentando el patrimonio de los socios.

Una consecuencia más la constituye el que en las S. A. de derecho privado, las acciones tienen normalmente una libre disposición, en el sentido de que pueden ser suscritas por cualquier persona, en tanto que en las S. A. del Sector Público, se llega a establecer expresamente que las acciones de serie especial que también normalmente se emiten y que pertenecen al Estado son inalienables.

Otra consecuencia jurídica importante en la estructura de la sociedad anónima, se desprende de lo asentado en el inicio del presente inciso, en atención a los diversos controles de las distintas dependencias del Ejecutivo y de las leyes de carácter administrativo mencionadas, pues la S. A. del derecho privado sólo tiene como órgano de vigilancia a uno o varios comisarios, en tanto que las sociedades anónimas en las que participa el Estado en la forma señalada, esas dependencias hacen las veces de órganos de vigilancia y de con

trol externo que no tiene aquella.

Otra más, desprendida igualmente de lo dicho con antelación, es la consistente en que en las S. A. del Sector Público, el presupuesto de egresos es aprobado, previa su revisión por la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, por el Congreso de la Unión y forma parte del presupuesto general de egresos de la Federación, lo que indubitadamente constituye un cambio o modificación en la estructura de la sociedad anónima de derecho privado, pues demuestra una vez más la supeditación de esa estructura a normas que encajan en el derecho público. Pero debemos aclarar que lo antes referido, sólo es válido cuando se habla de las empresas de participación estatal que se encuentran incluidas en la Ley de Ingresos o sean las ya anotadas páginas arriba.

Como corolario de lo expuesto, llegamos a la conclusión de que en atención a los controles mencionados, al hecho incontrovertible de la supeditación del derecho privado a las normas de carácter administrativo en las sociedades anónimas en las que interviene el Estado como accionista mayoritario o único, al hecho de que en las sociedades anónimas de Estado falta realmente el órgano supremo que es la asamblea general de accionistas y que en general en las sociedades anónimas mencionadas las facultades de los miembros del Consejo de Administración o de los Directores o --

Gerentes provienen de órganos externos a la sociedad, llegamos a la conclusión, repetimos, de que la sociedad anónima en la que el Estado es accionista mayoritario o único, constituye una estructura administrativa que forma parte de la administración pública, esto es, de los actos del Poder Ejecutivo tendientes a la satisfacción de las necesidades generales.

El conservar la forma de sociedad anónima, obedece a objetivos tales como el que al Gobierno le conviene actuar frente al público como empresa privada, asegurando el éxito de la empresa económica, por la importancia de esa forma jurídica en las relaciones en el mundo de los negocios, además de que como empresa estatal, puede dirigirla hacia la consecución de los intereses públicos de por medio.

Y la importancia de la actividad gubernamental, - en especial del Poder Ejecutivo, en la creación de sociedades de ese tipo, sobresale de lo expuesto en el Capítulo anterior, ya que constituye un medio más que se tiene para realizar la finalidad perseguida por la agrupación política llamada Estado, el bien público.

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

1.- El Estado está constituido por una sociedad humana, un territorio en el que se asienta esa sociedad, un orden jurídico que la rige y estructura y un poder o autoridad.

2.- El Gobierno es la acción del poder o autoridad -- realizada para la obtención del bien público, aún -- cuando sean diversos los modos en que se manifiesta esa acción (reglamentación de la conducta de los particulares, establecimiento de penas y medidas de seguridad, fomento de la actividad privada en aspectos importantes de la economía social, prestación de servicios públicos, bien directa o indirectamente, etc.) y aún cuando consecuentemente sean diversas, asimismo, las funciones que ejerce esa autoridad para mejor lograr esa finalidad.

3.- La administración pública, en nuestro concepto, está constituida por una serie de actividades, económicas o no, pero siempre jurídicas, al menos en principio, realizadas por el Poder Ejecutivo, que tienen como finalidad, a veces inmediata, a veces mediata, la satisfacción de las necesidades generales, la realización del bien público.

4.- La diferencia que existe entre Gobierno y Administración Pública, creemos, es la que podríamos de-

finir como una diferencia formal que consiste en que en tanto que gobierno es la acción de la autoridad - del Estado, en su totalidad, la administración pública es aquella actividad realizada por el Poder Ejecutivo; y una diferencia específica que se encuentra - en el hecho de que las actividades del Ejecutivo satisfacen de manera más directa e inmediata las necesidades generales.

5.- Consideramos que el Estado tiene como finalidad la realización del bien público y que éste es el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales con las que las mayorías deben contar para lograr su pleno desarrollo como personas humanas. La finalidad anotada es realizada o trata de realizarse por la autoridad del Estado, la que actúa en su nombre.- Pero consideramos igualmente que en atención a las atribuciones del Poder Ejecutivo, la administración pública, ya definida, contribuye de manera más importante a la realización de esa finalidad de bien público.

6.- La estructura económica de nuestro país, está -- condicionada por una injusta distribución de la riqueza. Mientras la más grande proporción de ella se encuentra en manos de una mínima parte de la población que tiene un enorme poder de compra, las grandes masas populares perciben una pequeña parte como-

ingreso, por lo que su poder de adquisición es considerablemente bajo y, en consecuencia, su nivel de vida es poco menos que miserable.

7.- Es indudable entonces, que un objetivo fundamental del gobierno del Estado es el tratar de obtener una elevación de ese nivel de vida de las mayorías, para adecuar así una de las condiciones necesarias para el desarrollo pleno del hombre, a que hicimos referencia al definir el bien público, y decimos del gobierno, porque sólo mediante la intervención de la autoridad se puede lograr que los intereses privados se subordinen a los más altos de la colectividad.

8.- Al Poder Ejecutivo corresponde llevar a cabo el cálculo de los medios económicos con que cuenta el Estado, ponderar las necesidades generales y distribuir de manera racional esos medios económicos, según la mayor o menor urgencia en la satisfacción de esas necesidades.

9.- A través principalmente de la actividad económica del Poder Ejecutivo, el Estado se convierte en empresario, en accionista, realiza operaciones de comercio, produce y distribuye bienes, controla los precios de los bienes y servicios, define el uso preferente de ciertas mercancías, fomenta la creación de nuevas industrias, etc.

10.- Ello, lo inmediatamente antes dicho, implica necesariamente una intervención del Estado en la vida-económica de los particulares, que según se asienta en el texto del trabajo, siempre ha existido, en mayor o menor grado, a través de la historia de la humanidad.

11.- Afirmamos que el intervencionismo económico es la actividad del Estado tendiente a obtener el mejor aprovechamiento de los recursos económicos, a fin de satisfacer el mayor número de necesidades del pueblo, de realizar el bien público; y sostenemos, asimismo, lo imperativo de su existencia como justificación de la propia realidad de aquél.

12.- Los grados de intervención que en México observamos, los podemos agrupar en: la vigilancia y la --inspección de la actividad privada; el estímulo y fomento de la actividad de los particulares; la participación del Estado en la actividad de los particulares; y, la substitución de la actividad particular --por la actividad estatal.

13.- La empresa pública, que es una actividad organizada de diversos elementos, destinados a producir bienes o servicios de interés general y en cuyo patrimonio existe intervención mayoritaria o única del Estado, dá lugar al nacimiento del Estado Accionista cuando adopta la forma jurídica de la Sociedad Anóni

ma para su funcionamiento.

14.- La actividad del Estado como accionista en las empresas públicas, que ordinariamente tienen la forma de sociedad anónima, obedece a un motivo de carácter general, que es la obtención del bien público, - pero en especial, obedece a motivos que van en relación directa al caso concreto de que se trate, a veces puede ser un medio de impulsar o desarrollar sectores económicos importantes; etc. No obstante, consideramos que, en especial el motivo más importante que pudiera haber para la participación del Estado como accionista en las empresas públicas, y ello resaltamos, es el desarrollo económico del país.

15.- La participación del Estado como accionista en las empresas públicas con forma de sociedad anónima, da lugar a consecuencias jurídicas en la estructura de ésta que la hacen aparecer como una ficción, en tanto que los distintos controles externos de leyes de carácter administrativo y de diversas instituciones del Ejecutivo regulan preferentemente el funcionamiento de la sociedad por sobre las disposiciones del derecho privado; así como el hecho de que características esenciales a la sociedad anónima del derecho privado desaparecen en las empresas públicas con esa forma jurídica. Ello, obliga a pensar en la forma jurídica de la sociedad anónima como una estructu

ra de carácter administrativo que sirve al Gobierno para realizar o tratar de realizar la finalidad perseguida por el Estado, la consecución del bien público.

16.- Observamos la importancia de las empresas públicas en las que el Estado participa como accionista y apreciamos el papel que juegan en el desarrollo económico de México al lado de las demás empresas que no están constituidas con forma de sociedad anónima y al lado también de las diversas empresas privadas; pero, asimismo, se observa en la realidad que no obstante los esfuerzos hasta ahora realizados, México se encuentra urgido en general de actividades gubernamentales que complementen o suplan, en su caso, a la iniciativa privada, con la finalidad de continuar el desarrollo económico que traiga como consecuencia el mejoramiento del nivel de vida del pueblo, pues la acción del Estado se hace más necesaria cuando -- más resistencias ofrece la iniciativa privada para canalizar sus ingresos disponibles hacia las inversiones que benefician más al pueblo, por la razón de no ser muy productivas y cuanto mayor sea la desigualdad en el disfrute de la riqueza, cuanto más lo exija, en una palabra, el interés nacional, el bien público.

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

- 1.- A. Robson, William.- "Industria Nacionalizada y Propiedad Pública".- Editorial Tecnos, S. A.-- Madrid.- 1964.
- 2.- Alvarez Gendín, S.- "Manual de Derecho Administrativo".- Librería General.- Madrid.- 1941.
- 3.- Aragón Luis G.- "Administración Pública del Estado".- Imprenta Victoria.- México.- 1921.
- 4.- Benito Lorenzo.- "Manual de Derecho Mercantil". Tomo II.- 1a. edición.- Librería de Victoriano-Duárez.- Madrid.- 1929.
- 5.- C. Mosher Frederick y Salvatore Cimmino.- "Ciencia de la Administración".- Ediciones Rialp, -- S. A. Madrid.- 1961.
- 6.- "Comercio Exterior".- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.- Tomo XVIII.- número 1.- enero-1968.
- 7.- Espinosa Iglesias, Manuel.- "La empresa en el desarrollo económico de México".- Revista de -- Economía.- Vol. XXIX.- febrero.
- 8.- Finner Hermann.- "Teoría y Fráctica del Gobierno Moderno".- editorial Tecnos, S. A.- Colección de Ciencias Sociales.- Madrid.- 1964.
- 9.- Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo".- 9a. - edición.- Editorial Porrúa.- México.
- 10.- Friedricj C. J.- "La democracia como forma política y como forma de vida".- Editorial Tecnos,- S. A. Madrid.- 1961.
- 11.- García Oviedo, Carlos.- "Derecho Administrativo" 3a. Edición.- Pizarro.- Madrid.- 1951.
- 12.- Garrido Falla, Fernando.- "Las transformaciones del régimen administrativo".- 2a. Edición.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid.- 1962.
- 13.- Gonnard, René.- "Historia de las Doctrinas Económicas".- 8a. Edición.- Aguilar.- España.- 1967.
- 14.- González Aguayo, Leopoldo.- "La Nacionalización de América Latina".- "Comercio Exterior".- Tomo XVI.- 1965.

- 15.- Goxens Duch, Antonio.- "Suspensión de Pagos, Quiebras y Moratorias".- Aguilar.- Madrid.- 1950.
- 16.- Grossman R. H. S. "Biografía del Estado Moderno".- Fondo de Cultura Económica.- 1965. - México.
- 17.- Jellinek G.- "Teoría General del Estado".- -- Editorial Alabastros.- Buenos Aires.- 1943.--
- 18.- Kelsen, Hans.- "Teoría General del Estado".-- Editorial Nacional.- México.- 1965.
- 19.- Laski Harold, J.- "El Liberalismo Europeo". - Fondo de Cultura Económica.- México.- 1961.
- 20.- Laufenburger, Henry.- "La Intervención del Estado en la vida Económica".- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1a. Edición.- 1942.
- 21.- Mantilla Molina.- "Derecho Mercantil".- 6a. - Edición.- Editorial Porrúa.- México. 1963.
- 22.- María Díez, Manuel.- "Derecho Administrativo" Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires.- 1963.
- 23.- Maquiavelo, Nicolás B.- "El Príncipe".- Editorial Sopena.- Buenos Aires.- 1944.
- 24.- Mendieta Núñez, Lúcio.- "La Administración Pública en México".- México.- 1942.
- 25.- Moreno Cora, S.- "Tratado de Derecho Mercantil Mexicano".- 1a. Edición.- Herrero Hnos. Sucs. México.- 1905.
- 26.- Nacional Financiera, S.A.- Informe de Actividades de 1968.
- 27.- Nava Negrete, Alfonso.- "Derecho Procesal Administrativo".- Editorial Porrúa.- México.- - 1959.
- 28.- Nava Negrete, Alfonso.- "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado".- Sobretiro de la Revista de la Facultad de Derecho de México.- Número 57.- Tomo XV.- enero-marzo.- 1956.
- 29.- Fernaut Ardanaz, M.- "Teoría Económica".- Tomo I.- Cía. Bibliográfica Española.- Madrid.- 1958.

- 30.- Porrúa Pérez, Francisco.- "Teoría del Estado".- México.- 2a. Edición.- Editorial Porrúa.-
- 31.- Posada, Adolfo.- "Tratado de Derecho Político". 5a. Edición.- Librería General de Victoriano -- Suárez.- Madrid.- 1935.
- 32.- R. Velasco, Gustavo.- "Libertad y Abundancia".- Editorial Porrúa.- México.- 1958.
- 33.- Ramírez Fonseca, Francisco.- "Manual de Derecho Constitucional".- Editorial Porrúa.- México.- - 1967.
- 34.- Rodríguez y Rodríguez, J.- "Curso de Derecho -- Mercantil".- Tomo I.- 2a. Edición.- Editorial - Porrúa.- México.- 1952.
- 35.- Roll Eric.- "Historia de las Doctrinas Económicas".- Tomo I.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1942.
- 36.- Romero Kolbeck, Gustavo.- "La Inversión del Sector Público".- Conferencia publicada en "Nuevos Aspectos de la Política Económica y de la Administración Pública en México.- U N A M.- Escuela de Economía.- México.- 1960.
- 37.- Sayagués Laso, Enrique.- "Tratado de Derecho Administrativo".- Montevideo.- 1953.
- 38.- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo"- 2a. Edición.- Editorial Porrúa.- México.-1961.
- 39.- Serra Rojas, Andrés.- "Teoría General del Estado".- Librería de Manuel Porrúa.- México.-1964.
- 40.- Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional-Mexicano".- 3a. Edición.- Porrúa.-México.-1955.
- 41.- Villegas Basavilbaso, Benjamín.- "Derecho Administrativo".- Tomo I.- Tipográfico Editora.- B. Aires.- 1949.
- 42.- Yllanes Ramos, Fernando.- "Los Derechos Sociales Consagrados por la Constitución Mexicana de 1917.- Revista Mexicana del Trabajo.-marzo.1968
- 43.- Zamora Millán, Fernando.- "El Estado en la Economía".- Imprenta Cosmos.- México.- 1958.

EL ESTADO COMO ACCIONISTA EN
LAS EMPRESAS PUBLICAS

CAPITULO I

ACTIVIDADES Y FINALIDAD DEL ESTADO

- A.- Concepto de Estado. Elementos. B.- Concepto de Gobierno. C.- Concepto de Administración Pública. D.- Diferencia entre Gobierno y Administración Pública. E.- Finalidad del Estado. F.- Actividades del Poder Ejecutivo. G.- La actividad económica del Poder Ejecutivo..... Pág. 1

CAPITULO II

EL ESTADO Y LA ECONOMIA

- A.- La intervención del Estado en la Economía. --
B.- Grados de intervención. C.- Formas de intervención en México..... Pág. 48

CAPITULO III

MOTIVOS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO COMO
ACCIONISTA EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

- A.- Sociedad Anónima. B.- Acción. C.- Empresa Pública. D.- Motivos para la participación del Estado como accionista en las empresas públicas.. Pág. 95

CAPITULO IV

LA PARTICIPACION DEL ESTADO COMO ACCIONISTA
EN LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SUS CONSECUENCIAS JURIDICAS EN LA ESTRUCTURA DE LA SOCIEDAD ANONIMA.

- A.- Formas de participación. B.- Consecuencias jurídicas en la estructura de la sociedad anónima..... Pág. 166

CONCLUSIONES..... Pág. 193

BIBLIOGRAFIA..... Pág. 199