

84  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TEMA: EMPRESA PUBLICA Y LEGITIMACION  
PROCESAL.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

JOSE NEREO BARCENA SANCHEZ.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL.

FALLA DE CR'GEN

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

## EMPRESA PUBLICA Y LEGITIMACION PROCESAL

	Pag.
1.- LIBERTAD EMPRESARIAL Y PODER POLITICO .....	1
a).- Aproximación al concepto de empresa .....	11
b).- Las tensiones que determinan el interés público - en la función social de la empresa .....	15
c).- La empresa pública como expresión instrumental de la intervención del Estado en la sociedad .....	23
d).- Las utilidades como ingresos públicos .....	33
2.- PROBLEMAS DE LA CONFIGURACION JURIDICA DE LA EMPRESA - PUBLICA. ....	39
a).- Rompimiento de la estructura social privada por la presencia de intereses públicos. ....	43
b).- Titularidad del capital público en la empresa y su administración. ....	48
c).- Los actos de conservación, administración y dispo- sición de capital en relación con los órganos de - Gobierno social .....	52
d).- Una contradicción: Libertad empresarial y control administrativo .....	55
3.- LA EMPRESA PUBLICA FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRA- CION PUBLICA. (Aplicación de las reglas de control.)...	58
4.- INTERESES DE LAS SOCIEDADES DE PARTICIPACION ESTATAL EN CUANTO TITUTALES DE CAPACIDAD DE GOCE Y EJERCICIO.....	73
5.- ¿ES POSIBLE LA DIFERENCIACION DE INTERESES JURIDICOS DE LA EMPRESA PUBLICA Y EL INTERES GENERAL? .....	75
6.- CAPACIDAD PROCESAL DE LA EMPRESA PUBLICA. LEGITIMACION PROCESAL EN JUICIO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	79
7.- EL CONFLICTO ECONOMICO Y SOCIAL.....	87
CONCLUSIONES .....	108
BIBLIOGRAFIA .....	109

*1. prohibida*  
*2. derechos de Serv.*  
*Gabriel Ortiz D.*  
*1. Libertad Empresarial y Poder Político*  
*26/X/83*

EMPRESA PUBLICA Y LEGITIMACION PROCESAL.

1.- Libertad Empresarial y Poder Político.

Una vez asegurado por el Estado el monopolio del poder político estructurado bajo el concepto de soberanía y marcada la tendencia de la administración a tomar el grado máximo de poder. (1), su ingerencia en el ámbito privado caracteriza a la moderna lucha por someter a control las manifestaciones de núcleos de poder -- que le son ajenos, y que se le enfrentan cada vez con mayor dramatismo en un juego de intereses económicos que trascienden fronteras. (2).

(1) ARIÑO ORTIZ, GASPAR. "La idea liberal y la reforma del Estado".

Ed. Astrea. Madrid 1972. p. 50. Respecto a la posición del eje cutivo en la estructura del Estado manifiesta que "se han invertido los papeles: el gobierno ha pasado de ser el ejecutor de la política a ser el formulador de la misma en campos cada vez más amplios y las asambleas de representantes elegidos -- (legislativo) han tenido que, o bien otorgar amplias constantes "delegaciones en blanco" a los gobiernos, o bien limitarse a asentir sin más (o con leves alteraciones) a los planes y programas del gobierno".

(2) DE LA MADRID H. MIGUEL. "Las Empresas Públicas" Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios No. 7 pp. 85-86. "... otro grupo de empresas se crearon, nacionalizaron o compraron para regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, con frecuencia de capital extranjero, y para participar

El enorme desarrollo de la economía mundial resultado de múltiples factores en los que se destacan los avances tecnológicos de toda laya y en especial en materia de comunicaciones, el desmesurado crecimiento de la población, la polarización de la prepotencia económica de estados super industrializados que manejan mercados de consumo de gran trascendencia internacional, correlativada por una estrecha dependencia de productores a consumidores y viceversa, -- forzan a la política de los estados a una ingerencia, en verdad -- profunda, en la vida económica tanto nacional como internacional, que ha dejado ya muy lejos a los principios del Estado liberal, - convertido en un olvidado mamut su principio medular del laissez faire, laissez passer, para asentar definitivamente el principio contrario. (3)

---

en renglones estratégicos de apoyo general de la actividad económica como es el caso del petróleo, la energía eléctrica y el acero, rubros estos fundamentales para preservar la soberanía nacional y para asegurar la provisión suficiente de elementos importantes y decisivos para el desenvolvimiento económico general".

- (3) GARRIDO FALLA, FERNANDO. "La Empresa Pública" en el derecho - Español". En "La Empresa Pública". Publicaciones del Real Colegio de España en Colonia. 1970. p. 857. "... resulta interesante ... poner de manifiesto ... como han hecho su aparición nuevas formas de intervención que acusan la particular postura que el Estado adopta hoy en sus relaciones con la sociedad. Es una característica típica del Estado de nuestros días su vocación configuradora de la sociedad, la cual se manifiesta, entre otras formas, mediante una participación activa del Estado en

Ciertamente, el estado moderno no puede permanecer indiferente al juego económico, viéndose impelido a intervenir en él en procura del equilibrio de las fuerzas que lo integran y que, con frecuencia, superan, como factores reales de poder, al poder mismo del Estado.

La distinción de esos dos campos -Sector Público y Sector Privado- cada vez más difusa, presenta una evolución respecto al planteamiento del problema (4), evolución que parte de la idea de utilidad y servicio permitida por el liberalismo predominante a principios de siglo, minimizando la intervención estatal y concentrándola en el desarrollo del servicio Público, esencialmente del transporte y usualmente concesionado es decir, transfiriendo su prestación

---

las funciones de la vida social, convirtiéndose el Estado mismo en productor, comerciante o distribuidor de los bienes del tráfico".

(4) DROMI, JOSE ROBERTO. "Derecho Administrativo Económico". T. I. Ed. Astrea. Bs. Aires. 1980. pp. 127 y 26. "Para interpretar adecuadamente los datos que surgen del resultado de la gestión de las diferentes empresas públicas, recurrimos a una matriz empleada por el economista polaco Ignacy Sachs, al solo efecto de la sistematización que propone de las actividades de dichas empresas. Esa matriz, que en nuestro caso sólo tiene valor metodológico, ordena las empresas públicas según sectores de la estructura económica en función de los resultados de explotación, los cuales pueden ser formalmente los siguientes: déficit, equilibrio y ganancias .." y ".. los nuevos contenidos del derecho Administrativo ... recibe la impronta de nuevas necesidades ...

el Sector Privado, en tanto que en la moderna administración ese criterio de valoración se centra en el desarrollo económico integral tendiente a superar el nivel de vida de la generalidad de la comunidad, dejando al margen la idea de servicio público y procurando reducir las prestaciones que gravitan sobre el marco económico neutralizando las fuerzas no controladas o exorbitadas, transformaciones en los procedimientos de intervención que no afecta su estructura básica.

Esto es, que la técnica administrativa encuentra insuficientes los sistemas de intervención indirecta del Estado, forzando su acción directa que precisa producir el rompimiento del principio de libre empresa, no solo restringiendo la actuación, sino entrando en franca competencia con la empresa privada y aun

---

cuyo contenido estaría en general determinado ... por los problemas jurídicos de la macroeconomía: planificación económica (tipos jurídicos), presupuesto y agentes del desarrollo o instrumentos ejecutores de esa planificación, que integran la organización de la administración económica (empresas públicas: sociedades del Estado, empresas del Estado, participación accionaria en sociedades anónimas, sociedades de economía mixta) y servicios administrativos (financieros, energía, radiodifusión, televisión, comunicaciones, etc.), que integran el sector público de la economía".

publicitando su gestión. (5)

Esta intervención del Estado en la economía, que se justifica desde luego por ser una acción en interés de la colectividad, como quiera que sea, se encuentra limitada a la prevalencia de la acción de los particulares y supone una cuidadosa planeación en vista a las repercusiones que para ambos campos -Público y Privado- debe suponer. (6)

Esa planeación asume la tarea de procurar el desarrollo económico, englobando tanto a los medios que se significan en las funciones propias de los órganos del Estado, cuya amplia gama nos lleva de una política fiscal a tareas de educación pública - elemental, como en los señalados medios directos de intervención cual la concurrencia con los particulares en la producción de bienes y servicios, tendiendo a elevar el poder adquisitivo de la

---

(5) GARCIA - TREVIJANO FOS M.A. "Concepción Unitaria del Sector Público". En "La Empresa". op. cit. p. 65. "La primera gran crisis de la doctrina clásica económica trae como consecuencia el nacimiento de las políticas económicas estatales. Con ellas hemos llegado a un punto álgido en el momento de la intervención administrativa en la economía. Desde este momento será posible distinguir nuevamente dos tipos de intervención: a) las intervenciones directivas o de política económica estricta. b) las intervenciones directas o de ejecución".

(6) PAPI, GIUSEPPE HUGO. "La función del Estado en las economías mixtas". En "La Empresa Pública". Op.cit. p. 16 y ss.



comunidad, examinar y resolver los problemas de los múltiples sectores productivos y coordinar en forma rigurosa su intervención, cuidando de que ella no exceda en su expansión el ámbito de desarrollo de la iniciativa de los particulares frenando el desarrollo económico que tiene a ésta como presupuesto.

Como se ve, la intervención estatal en el ámbito económico supone graves problemas a resolver, problemas que nacen dentro de ese campo de la vida privada de la sociedad, pero que por sus importantes repercusiones sociales imponen a aquel la urgente tarea de adentrarse en ellos en busca de soluciones, tarea que también, en sí misma, significa complejidades no menos exuberantes y que vienen a representar por su magnitud e importancia la explicación y justificación de la razón de que sea el Estado quien, en uso de ese Poder político del que como ente soberano dispone, se vea compelido a actuar en procura de la ordenación y equilibración de los fenómenos económicos que desbordan las de por sí escasas actividades de quienes titulan los poderes económicos de que hemos hablado, llegando a contravenir o a alterar el bien en la comunidad, que se supone razón de ser de la organización estatal, misma que justifica al Estado el uso de ese poder supremo con todos los medios a su alcance para enfrentar la solución de tales problemas.

Esto es, se ha visto de hecho impelido a intervenir en el mundo de la economía en forma cada vez más directa, dejando de lado su papel de policía para concurrir en el desenvolvimiento de las fuerzas que mueven al desarrollo de la empresa, restringiendo la libertad que antes la caracterizaba, primero en la solución de problemas concretos y luego en una cada vez más amplia intervención que impone la planeación general del desarrollo económico y el empleo,

repetimos, de todos los medics a su alcance para imponer las apli-  
caciones de los planes generales así estructurados. (7)

Ello implica que la técnica administrativa encuentre -  
insuficientes las formas de intervención indirecta del Estado en  
la economía, apremiándole a la acción directa que precisa del rom-  
pimiento de la libre empresa, no solo restringiendo su actuación,  
sino aún entrando en franca competencia con la empresa privada,  
llegando al grado de publicitar su gestión.

Precisando en la idea, podemos decir siguiendo a Gar-  
cía Trevijano (8), que son cuatro grupos básicos en los que se  
puede encuadrar la actividad económica dentro del Estado: a).-  
Las funciones públicas que por su naturaleza solo pueden ser -  
desarrolladas por el Estado como ente soberano; b).- Los Servi-  
cios Públicos, actividades que, por su trascendencia como satis-  
factores de necesidades públicas vienen a ser monopolizadas por  
el Estado y prestadas directamente por la Administración Pública

---

(7) NAHARRO, JOSE MARIA. "Consideraciones en turno a la plani-  
ficación económica" "En "La Empresa Pública". Op. cit. p. -  
165. "En esta materia, (la teoría de la planificación) la -  
regla más oportuna a tener en cuenta es la de que no hay  
reglas. Cada país tiene sus características diferenciales y  
sería inútil tratar de uniformar los tratamientos cuando los  
enfermos son distintos. El desarrollo de cada nación está en  
un punto más alto o más bajo que el de otras, y el plan que  
se ponga en cada lugar al servicio de tal desarrollo no tiene  
tampoco por que ser igual".

(8) Op. cit. pp. 70 a 74.

o por particulares mediante concesión; c).- Las actividades de interés público, cuyo desarrollo se restringe a autorizaciones expresadas por el Poder Público, sujetos a una marcada intervención administrativa y d).- Las actividades económicas simples, típicamente privadas en que el Estado solo interviene en forma subsidiaria y procurando no suplantar la iniciativa privada, - sujetas a la satisfacción por los particulares de requisitos administrativos pero no a restricciones de carácter económico.

La intervención estatal en estas actividades marca una gradación en la intensidad de la intervención variando por su finalidad y por sus efectos pero sin dejar de incidir en ellas.

Esa intervención de la administración en el desarrollo de las actividades económicas difiere de la de los particulares por cuanto el sometimiento por aquél a las normas que regulan su desarrollo no imperan en la misma medida para el ente público - por el surrimiento de relaciones interorgánicas, en cuanto a que otros órganos del propio Estado tendrán ingerencia en la regulación de aspectos diversos de la actividad, de lo cual dependerá la forma de organización de la empresa.

En ese aspecto, las formas de organización de la Empresa Pública, de la que se puede decir que es la combinación de los factores de producción de bienes o servicios del mejor modo posible para obtener el mayor rendimiento posible, efectuada por el Poder Público (9), se comprende en dos sistemas: de derecho público y de derecho privado.

---

(9) VAZQUEZ, FERNANDO. "Diccionario de Derecho Público". Ed. Astrea. Bs. Aires, 1981. p. 271 y ss.

Dentro de los primeros y el más elemental, lo es el órgano administrativo (secretaría, Departamento o Ministerio) que aporta actividad y distribuye por materias cada una de las actividades de las ramas de la administración pública que se adaptan más a una actividad de regulación y limitación que a una de prestación; En cuanto a los segundos, la fundación y la sociedad (10).

En la fundación, el fundador dota en acto de liberalidad con capital inicial al nuevo ente, el que gestiona por órganos propios del que puede ser titular el fundador, pero no como tal, - en cuanto a que se desliga tanto del capital como del ente mismo.

La sociedad produce, por lo contrario, un lazo de unión entre socios y sociedad en la que el capital se aporta a título oneroso con las consecuencias económicas naturales (11).

Ambos sistemas se corresponden a las formas de centralización y descentralización administrativa, siendo la primera aquella en la cual los servicios públicos y las actividades de ese mismo interés son prestados por la administración pública misma, en tanto que en la segunda lo es por conducto de entidades creadas por el Estado, confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio y competencia, sometidas al control y tutela por

---

(10) Op. cit. p. 74 y ss.

(11) Sostiene García Treviño Már. 80, que "... la sociedad mercantil normalmente anónima o de responsabilidad limitada, no forman parte nunca de las personas jurídicas de derecho público.

la administración central. (12)

---

(12) DROMI. Op. cit. p. 41 "El cuadro de las personas públicas - estatales se integra en suma, con el estado central (administración centralizada) y las entidades creadas por él, confiándoles personalidad jurídica, patrimonio propio, tutela - mayoritariamente estatal, competencias públicas y sometiéndoles a su control o tutela administrativa (administración descentralizada)".

a) APROXIMACION AL CONCEPTO DE EMPRESA.

Producción y consumo son dos términos que forman el círculo sobre el cual rueda la existencia de los individuos en sociedad y que conjuga la misión de supervivencia, encuadrando lo que la actividad económica significa.

El hombre trabaja para obtener los satisfactores a esa amplia gama de necesidades que le aquejan y que, por lo general, no se dan por sí mismos en la naturaleza, a la que debe aplicar su actividad, su trabajo, para obtener esos medios de satisfacción. Esto es, para producir satisfactores.

Pero si bien la vida en sociedad facilita, como suma de esfuerzos, la tarea de producción de satisfactores, en la misma medida complica su obtención por el individuo, quien se ve sujeto a una serie cada vez más compleja de relaciones con los demás, que dispersa sus esfuerzos en la solución de problemas de variada índole que van más allá de la mera elaboración de bienes de consumo, pues que, para la obtención de aquello que requiere, se ve compelido a obtenerlo de quien lo produce, por vía de permuta de lo que a su vez elabora.

Resulta así, que el hombre, al sumar esfuerzos con los demás para obtener satisfacción a sus necesidades, se somete a una relación tal de interdependencia social que llega, paradójicamente, a encontrarse inerte ante ellos: no basta su solo esfuerzo, su solo trabajo, para subvenir a sus necesidades más elementales sino es a cambio de subvenir a las necesidades de los demás. Y siendo a sí que los hombres no son iguales entre ellos, pronto los más fuertes, los más hábiles, los más ambiciosos, obtienen más

de los otros que lo que ellos dan a cambio, formándose así los dos frentes más irreductibles en que se divide la sociedad humana: los poseedores de los bienes de la naturaleza (capital) y aquellos que solo disponen de su actividad (trabajo.)

Capital y Trabajo, los dos elementos base de la economía, se hayan irreductiblemente vinculados: solo la suma de ellos permite la supervivencia de las colectividades humanas y la tarea de la economía como ciencia, es encontrar la mejor solución a ese problema de adición, cuyo resultado tiende a lograr el óptimo equilibrio entre producción y consumo.

Este conflicto es, a no dudarlo, uno de los más graves a que se enfrenta la humanidad, quien no obstante sus increíbles avances tecnológicos, no encuentra la solución al problema del hambre, que mata a cantidades cada vez mayores de individuos de esta especie.

Sin querer incursionar mayormente en la problemática -- planteada, hemos de decir que la misión de adecuar correctamente la suma de los factores de la producción, esto es, de los elementos físicos y humanos: tierra, edificios, planta y equipo, materia prima, bienes, etc. y mano de obra, en relación a condiciones externas tales como demanda y oferta, formas jurídicas de organización, costos y ganancias, etc., corresponde al concepto de empresa.

Este concepto, cuya precisión escapa a una exacta delimitación como es usual en los fenómenos de la realidad social, tiene como denominador común el ser una actividad de dirección unitaria de factores diversos que se concretan en la producción de satisfactores (bienes o servicios) para el consumo, mediante cierta recuperación de valor que satisfaga la inversión o costos de producción y

una ganancia o utilidad normalmente de significación económica. (1)

Por supuesto que subyace a la concepción así expuesta, una misión social de satisfacción de necesidades comunes a los miembros de la sociedad (consumidores), pero ello no significa, normalmente, que responda a motivaciones de naturaleza ética, sino a razones económicas, escuetamente, a fenómenos de mercado.

Quiere decir esto que el empresario, económicamente -conceptuado, entiende a la necesidad social como demanda cuantificable en medidas de oferta que se dispone a generar, persiguiendo fines de beneficio personal en adecuación a criterios de valoración que responden a razones por demás objetivas, entre las que destaca la relación costo-ganancia, que significa la máxima remuneración a su propio trabajo y a la renta que por el uso de sus bienes espera, utilidad que percibe incluida dentro del precio de venta del producto, precio que equivale a la suma de los montos que significan el costo de producción más la mencionada utilidad.

---

(1) GIANNINI, MASSIMO SEVERO. "Actividades Económicas Públicas y Formas Jurídicas Privadas". En "La Empresa Pública" Op. cit. p. 111. "Las características de la empresa bajo figura de ente público son ya bastante conocidas y se pueden sintetizar de la manera siguiente: en cuanto a entes públicos están unidas al Estado o a otro ente público por una relación de dirección; esta relación constituye el cauce a través del cual el administrador político, del estado o del otro ente público, pone en práctica mediante actos directivos la orientación política que ha sido deliverada por los órganos competentes, y que es o una orientación política con sentido propio... o es una orientación político-administrativa para los entes menores".



Esta concertuación se acentúa más si se considera que el empresario cuenta con múltiples medios para manipular la demanda, entre los que destacan el ocultamiento de bienes, la publicidad por medio de la cual se crea demanda, haciendo que, valga el ejemplo, una bolsa de papas fritas se venda a precio mayor que una bolsa similar de tuercas y tornillos y otros muchos medios bien conocidos, pero que dan por resultado que la "ganancia" exceda al concepto de remuneración expuesto en el párrafo anterior.

Por lo demás, una empresa puede referirse a múltiples actividades diversas entre sí, de modo que incluya a otras empresas y lo contrario, que empresas diversas entre sí, confluyan en una tercera en la que los factores de producción de aquellas vayan a concretarse en otro tipo de satisfactores y aun que las mismas empresas representen en sí, satisfactores resultado de la producción de otra.

Sea como fuere, el concepto expresado, con las salvedades del caso, nos permitirá concretar la idea a desarrollar y a ello nos remitimos para ese solo efecto.

b) LAS TENSIONES QUE DETERMINAN EL INTERES PÚBLICO EN LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA EMPRESA.

La correlación del fenómeno económico que el liberalismo triunfante pretendió emancipar del orden jurídico positivo, bajo la fórmula del laissez faire, laissez passer, en el supuesto de que por su naturaleza se encuentra sometido a reglas propias cuyo asentamiento se condiciona por la idea fundamental de que la acción humana, percibida en el concepto de utilidad, al desarrollarse libremente conlleva al equilibrio social, ha demostrado la falsedad del principio, evidenciada en el fracaso del sistema (1).

Indudablemente que el liberalismo prestó invaluable servicio en el desarrollo social consolidado a partir de la Revolución Francesa, como rompimiento de los privilegios de la clase dominante y prestó a la burguesía la llave a puertas de las nuevas formas económicas (2).

Pero, una vez establecida la supremacía burguesa y en tanto que ésta significó la muerte por asfixia de la producción artesanal cuyos pequeños talleres se derrumbaron ante la producción masiva, dando lugar a la formación de la clase trabajadora, el liberalismo dejó de corresponder como teoría a esta nueva realidad social.

El régimen de libertad predicado por el liberalismo, que supone la no intervención del Estado en el desarrollo del fenómeno económico, restringiéndolo a simple conservador de la ley civil, a la que se considera igualitaria de los individuos que concurren en el mismo plano a la celebración de los actos jurídicos de trascen-

---

(1) DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho del trabajo". Ed. Porrúa. México, 1964. T.I. p. 14.

(2) Op. cit. pag. 18.

dencia económica, demostró su invalidez, precisamente por una -  
falta de principio que se apuntó en líneas anteriores: los hom-  
bres no son iguales entre sí, de lo que resulta que, al enfren-  
tar al débil con el fuerte en un plano supuestamente igualitario,  
es el primero el que sucumbe: "la libertad no conduce por sí sola  
a la igualdad; la desigualdad, en cambio, conduce a la pérdida de  
la libertad". (3)

En efecto, al concurrir en un mismo plano de contrata-  
ción individuos de posición económica diversa, que solo coinciden  
en la búsqueda irrestricta de la mayor utilidad, el que tiene me-  
jor capacidad de oferta sucumbe ante aquel que no tiene semejante  
capacidad de demanda; si el productor de bienes de consumo tiene  
gran capacidad de oferta, al enfrentarse a escasa capacidad de con-  
sumo, forzosamente sacrificará en el precio, sucediendo lo contra-  
rio si el productor se enfrenta a quien le iguale o supere en la  
capacidad de consumo (4).

Y siendo aplicable esa regla a la postura de contrata-  
ción entre los dos factores esenciales de la producción, capita-  
lista-trabajador, el resultado será, por lo general, contrario a  
los intereses del último por cuanto el trabajador se habrá de en-  
frentar a una mayor capacidad de oferta de trabajo y menor demanda  
de él, postura que, dentro del sistema del liberalismo ha reducido  
a esta clase a la opresión.

---

(3) Op. cit. pág. 19

(4) BENHAM, FEDERIC. "Curso Superior de Economía". Fondo de Cultura  
Económica. México, 1956. p. 43 y ss.

Por otra parte, dentro del sistema liberal la planeación y dirección económica quedan sujetas a la libre competencia, reduciendo sus posibilidades de unificación y desarrollo al mínimo, en tanto no se identifique con experiencias generales, en un juego en que el azar prevalece (5).

De ello que las planeaciones individuales tanto del productor como del consumidor, tendientes a conseguir sus finalidades económicas, se encuentren bajo el sistema en comento, sujeto a un alto grado de riesgo, dada la actitud del campo a que se enfrenta y aún la difícil objetivación de estos.

Bajo tales circunstancias tan someramente examinadas, resulta que las normas naturales de la economía que apreciaron los liberalistas como panacea que conduciría al equilibrio económico (6), bajo un régimen de libertad, quedan desvirtuadas y, de -

(5) PAPI.- Op. cit. n. 15 y ss.

(6) CRAPOY BONIFAZ, DOLORES GEATRID, "El régimen financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas". U.N.A.M.-- México, 1975. n. 25. "El Gobierno de un país es la máxima organización económica dentro de su territorio. Adquiera más bienes, contrate más personal y maneja más dinero que cualquier empresa privada dentro de su ámbito de acción ... El concepto tradicional de las funciones del Estado tienden a ceder terreno y a dar lugar a un área más amplia de influencia del Estado en el desarrollo de la actividad económica ..."

hecho, han forzado al estado liberal a desvirtuarse, fatalmente, haciéndolo incurrir en el ámbito de la economía.

Esto es, que lograr el equilibrio económico mediante el libre juego de fuerzas contrapuestas que caracterizan a - que se da el nombre de sector privado (en contrapartida al sector público), no se ha mostrado factible en la práctica del sistema, el cual o se ha transformado revolucionariamente en capitalismo de estado o ha derivado en los sistemas de economía mixta, a través del incremento paulatino de la intervención del antiguo estado liberal en la economía (7).

Un primer grado de intervencionismo en la actividad económica seguido por el Estado, se muestra, en general, carente de la planeación adecuada (8), concretándose en medidas meramente paliativas, expresadas en medidas fiscales, financieras y administrativas, reducidas a la prestación de servicios públicos

---

(7) Op. cit. p. 26. "Las adquisiciones gubernamentales de bienes y servicios ejercen efectos notables sobre la economía. Sea que el gobierno lleve a cabo un programa de construcción de viviendas, construya un sistema hidroeléctrico o amplíe la red de caminos, no se puede adquirir en mano de los contratistas, motreros y obreros a cargo de las obras; pero al mismo tiempo comite en el mercado para la adquisición de materiales y servicios que podrían haberse empleado en obras particulares de acuerdo con la demanda del sector privado".

(8) NAHARRO.- op. cit. p. 159. "... es inútil pensar que pueden lograrse las metas que todos ansían si se abandona la nave económica a la libre navegación ..."

limitados, cuyos resultados han motivado al ente público a racionalizar la intervención, ampliando sus medios de intervención y, lo más importante, a establecer planes intermedios de acción (9).

Factor cardinal de la planeación económica del Estado, objetivada en el desarrollo equilibrado del país, ha de atender al incremento proporcionado de la renta real, nacional y "per capita" de todos sus ámbitos productivos, impidiendo fluctuaciones eventuales en los niveles de ingreso, en un esfuerzo continuado y conciente, pues sólo así se logra la óptima relación entre producción y consumo (10).

Será preciso también, advertir que la intervención estatal en la economía, en cuanto supone la prevalencia del campo privado cuya libertad de decisión no puede, ni debe, ser suprimida, ha de procurar sujetarse a límites económicos, buscando un equilibrio con la esfera de acción de los particulares.

---

(9) VOGEL, KLAUS. "Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana". En "La Empresa Pública". Op. cit. n. 754. "... la concepción económica liberal: condujo paradójicamente a una retirada por parte del Estado de las actividades "económica-lucrativas". Sin embargo, existía ya en la teoría liberal un principio importante para la vuelta del Estado a la economía: ... la repulsa ... de todos los monopolios privados llevó a la emergencia de que ... se encomendase dicho sector, no a los empresarios privados, sino al Estado como defensor de los intereses generales".

(10) PAPI. Op. cit. pag. 13.

A fin de cuentas, el intervencionismo de Estado se muestra necesario pero no suficiente, para promover el desarrollo económico (11).

Esto se manifiesta en la profunda bifurcación de los principios impulsores que contrastan el actuar de los dos sectores público y privado, en el que el primero persigue un incremento de las rentas en tanto que el segundo persigue ese incremento pero de la renta propia, lo que distingue a la inerencia

---

(11) MENEGAZZI, GUIDO. "Las características fundamentales del mercado y de la empresa". En "La Empresa Pública". Op. cit. pp. 39-40. "La determinación social de las condiciones de las relaciones financieras interempresariales se refiere, pues, al criterio de equilibrio y de valoración aplicado por los sujetos coordinados funcionalmente en la conformación del circuito vital del pueblo; y el consiguiente perfeccionamiento de la política de formación y distribución de la renta se realiza mediante la delineada sinergia orgánica -técnica y político-jurídica- de la moneda, del crédito, de los salarios, de los impuestos, de los intercambios con el exterior, etc. En tal sinergia participan -como ya se ha indicado- todos los órganos creados por los individuos y por las empresas para expresar sobre el plano social las condiciones más aptas para la explicación de sus elecciones particulares, que el Estado tiende a coordinar e integrar racionalmente poniendo con los diversos circuitos vitales particulares el más amplio de la sociedad, enfrentada con el equilibrio y el desarrollo general".

empresarial de la profesión empresarial (12).

El fin empresarial consiguientemente por el Estado posee características sociales del todo ajenas a las propias del empresario profesional que resultan inconciliables entre sí: no es coincidente el actuar en procura de la distribución adecuada de la riqueza, como interés social perseguido por el Estado, que al actuar en procura directa de producción de riqueza, fin del empresario privado.

Por esto debe diferenciarse la naturaleza de la actividad económica desarrollada por la empresa pública de la empre

(12) ARENA, ANDREA. " Contribución a la sistematización jurídica de los entes públicos". En "La Empresa Pública". Op. cit. p. 120. "Todo sujeto de derecho puede desarrollar una actividad económica organizada. Pero existen algunos que no pueden desarrollarla de un modo profesional. Entre estos es necesario catalogar el Estado, las Regiones, Las Provincias y los Municipios, es decir, a aquellos entes públicos necesarios a la vida social y a aquellos otros que se asemejen a ellos". En cuanto a la quiebra, que debería ser extendida a todas las empresas, no podría añadir nada mejor a cuanto ha dicho Villante en su brillante discurso sobre la quiebra civil ... Quiéiera solamente precisar que la quiebra de los entes públicos se impone más de cuanto no sea necesaria la quiebra civil. El ente económico es un empresario y en la mayor parte -raro propiamente en la totalidad- de los casos, es un empresario comercial. Y no existe razón alguna para excluirlo de la quiebra y, por tanto, para perpetuar la actual anacrónica disparidad de trato".



ra privada, en cuanto a que, si un(a) ejerce profesionalmente, la segunda es efectiva con el solo ejercicio de la actividad económica, en tanto que la primera se profesionaliza porque toma como objeto directo el ejercicio de la actividad (13).

---

(13) Op. cit. n. 122. " ... la única diferencia entre el empresario individual, por un lado, y el social y público, por otro, radica en que el primero se convierte en empresario con el ejercicio (profesional) efectivo de una actividad económica, mientras los segundos nacen empresarios porque han tomado como objeto el ejercicio (profesional) de una actividad económica".

c) LA EMPRESA PUBLICA COMO EXPRESION INSTRUMENTAL DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD.

¿Cómo hacer concordar la estricta delimitación de funciones propia del Estado de derecho con la intromisión en el campo de la empresa? y, sobre todo, ¿cómo encuadrar esa actividad en el orden jurídico?

Sin oportunidad de atender a la solución de estas cuestiones, la intervención del Estado en la economía hubo de manifestarse de facto como respuesta a situaciones de tal trascendencia para la sociedad, que se han impuesto a su estructura teórica, a preminencia del interés público y quizá en paralelismo a figuras de emergencia (1), la transgresión de los cánones tradicionales que le exigen la simple manifestación de regulador social.

Esa infiltración del Estado entre los sujetos actuantes del mundo económico, dejan mal parados los principios de legalidad y libertad que lo caracterizan frente al ciudadano (2).

---

(1) DROMI. Op. cit. p. 20. "Este último (el Estado) no siempre reconoce a los sectores comprometidos capacidad restora en esferas de sus intereses, y va engendrando limitaciones, cerceamientos y restricciones a los derechos de los particulares, que van mucho más allá del clásico "poder de policías" (limitaciones a los derechos individuales por razones de seguridad, salubridad y moralidad pública), e incluso transformándola en una figura de "emergencia".

(2) BACHELET, VITTORIO. "Estructuras y Garantías de la Actividad Empresarial del Estado". En "La Empresa Pública". Op. cit. - p. 138. "Ahora bien, es evidente que la actividad empresarial

El Estado de derecho parece dejar de serlo, cuando - el ámbito de la discrecionalidad administrativa pierde su carácter de excepción, trasmutándose en el principio contrario, al asumir el papel antes reservado al particular, a quien somete a restricciones de su ámbito libertario, valiéndose para ello de sus propios medios, provocando la alteración de la mecánica económica desde dentro.

Ciertamente, esas mutaciones solo se explican en relación a profundas transformaciones sociales, que llevan al individuo no sólo a requerir sino a exigir la intervención estatal en la solución de problemas económicos que le afectan y de la que - llega a depender la supervivencia misma del propio Estado, conllevando la alteración de principios en los que ya no es preminente la legalidad del acto sino su oportunidad, como factor determinante de los criterios de control del acto administrativo.

---

del Estado no puede escapar a un adecuado control en el Estado de derecho; y es igualmente evidente que esta actividad, - precisamente porque es profundamente diversa de la burocrática tradicional, así como ha exigido distintas estructuras administrativas requiere también controles y garantías distintos de los tradicionales. Pretender, en efecto, que actividades - sustancialmente diversas sean hoy dirigidas según los modelos administrativos y garantizadas a través de los procedimientos de control tradicionales, significa hacer imposible la actividad o hacer irrisorias las garantías."

Resulta pues, que la actividad empresarial del Estado de Derecho supone una modificación en los principios jurídicos - que sujetan a las autoridades al estricto apego a la ley, haciendo preciso que la ampliación del campo de la discrecionalidad de que dispone el funcionario público se adecúe a la dinámica del - sujeto empresarial, tampoco acorde con la restringida acción burocrática (3)

Este proceso de adaptación que se manifiesta en dos sen tidos. Por uno impulsando el actuar administrativo hacia formas de mayor agilidad en la decisión, procurando una mayor operancia en - las actividades de la burocracia y, por el otro, como respuesta a la debida legalidad en su desarrollo, el establecimiento de efica-

---

(3) COTTINO, GASTONE. "Participación pública en la empresa privada e interés social". En "La Empresa Pública". Op. cit. p. 347. "La empresa accionaria tiende, si no precisamente a institucionalizarse (empero, un proceso en esta dirección me parece innegable), a acentuar el aspecto económico instrumental, con una cierta neutralización de los fines, o si se prefiere - y reconozco que centrar el concepto es difícil por su misma viscosidad - a una más basta disponibilidad hacia la persecución, aún concurrente, de una pluralidad de fines. Sobre la empresa, entendido como organismo económico productivo, se injerta un régimen de dirección y control susceptible de diversa configuración en relación a cómo jueguen e intervengan los diversos - componentes, arriba indicados".

ese sistema de control que, no menor recurso, imbuen los tradicionales en la administración a sus más modernas formas de expresión.

Así, para hacer concordar estas modificaciones de las actuaciones administrativas, es preciso reubicar los puntos de vista que relacionan a estas con la ley, de una connotación eminentemente formal a concepciones más racionalmente referidas a la actividad substancial que atienda más que a la forma a la finalidad en la actuación.

Predominante atención requiere, a efectos de apreciación del acto administrativo de ingerencia administrativa en funciones empresariales, a efectos de control, más que la singularización de actos para su calificación de legitimidad y oportunidad, la generalización y unitarización del conjunto de ellos desarrollados por el sujeto controlado como propios y adecuados a su gestión respecto a los resultados finales.

Repercuten estas alteraciones en el fondo de las instituciones básicas del Estado de Derecho, pues no únicamente se afecta en esa evolución jurídica-pública a sus estructuras funcionales en la organización administrativa sino que la afectación trasciende al campo constitucional, en el cual los mecanismos de control habrán de enfrentarse a modificaciones que se filtran al campo de

---

(4) Op. cit. n. 138. citando a n. BAGEHOT. "The English Constitution" London, 1963. n. 174. "La verdad es que una burocracia adiestrada desde un principio para sus funciones esenciales es ...

Las garantías individuales, las que habrán de adaptarse a nuevos criterios que les harán cobrar desde sus cimientos (4).

Es entonces necesario encontrar nuevas formas de gestión administrativa que afecte los requerimientos de dinamismo en los sectores de operación o actuación, con la tradicional sujeción a normas de actuación tanto de incidencia directa como de régimen normativo y de conciliación de los mecanismos de control de gestión, con las estructuras aparentemente inmutables de las garantías constitucionales a los derechos individuales del ciudadano (5).

---

absolutamente incompatible con el arte de dirigir los negocios. Este arte no ha sido todavía recogido en unas normas".

- (5) Op. cit. p. 138. Ahora bien, es evidente que la actividad empresarial del Estado no puede escapar a un adecuado control en el Estado de derecho; y es igualmente evidente que esta actividad, precisamente porque es profundamente diversa de la burocracia tradicional, así como ha exigido distintas estructuras administrativas requiere también controles y garantías distintas de las tradicionales. Pretender ... que actividades substancialmente diversas, sean hoy dirigidas según los modelos administrativos y garantizados a través de los procedimientos de control tradicionales, significa hacer imposible la actividad o hacer irrisorias las garantías".

Esta transformación ocurrida ya, como se ha dicho, por razón misma de las circunstancias, requiere ahora de su estructuración doctrinal, que, previo análisis de las soluciones encontradas o al menos procuradas por la acción administrativa, por fuerza desordenada e inexperta, reconstruya el campo, eficientando y adecuando las formas tradicionales a las condiciones existentes e ideando y aplicando formas más adecuadas y eficientes (6).

El estudio de las formas de intervención seguidas en esa evolución por la administración, puede incluir la anotación de las formas de economía de entes capitalizados por el Estado, con o sin personalidad jurídica (7), de actuación en el campo de la trans-

(6) DROMI. Op. cit. pp. 1 y 2. Atendiendo a la incidencia de la intervención estatal en la economía, la tipifica en: a) economía privada en que la "acción" administrativa es de "garantía" y su instrumento de "policía"; b) economía subsidiada, en que la "acción" es de estímulo y el instrumento la subvención; c) economía mixta, en la que la "acción" es de "prestación" y su instrumento lo son "la empresa pública" y los "planes indicativos", y d) economía pública con "acción" de "intervención" y los instrumentos de "socialización de la economía y los planes imperativos".

(7) FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON. "La organización y el control del sector público industrial en España". En "La Empresa Pública". Op. cit. n. 954. Señala tres tipos legales españoles, según tengan personalidad de derecho público: organismos autónomos; la tengan de derecho público: empresas nacionales, o no

portación pública, principalmente; la descentralización de entes públicos de acción económica en sectores de actividad o circunscripciones territoriales, hasta llegar a lo profundo mediante el control público de sociedades mercantiles, esencialmente de la forma anónima.

Es de notarse que en estas formas de ingerencia, la estructura jerárquica tradicional y ese mismo cuerpo de formas de control no se han manifestado adecuados, según se ha dicho, pero tampoco han sido excluidos o eliminados sistemáticamente en razón, al parecer evidente, de que el proceso de transformación del Estado de Derecho al de ingerencia económica, no se ha definido con precisión, pero permaneciendo la regulación estructural básica.

Esto es, que los órganos administrativos del Estado conservan en líneas generales sus funciones de dirección y vigilancia, delegando los de gestión, con tendencia a someter al delerado al régimen de derecho privado.

Desde otro orden de análisis, es preciso notar la propensión a inyectar criterios de acción propios de la iniciativa privada y esenciales al carácter de empresario, en la apreciación de conjunto de la problemática organizativa.

Destacando la ineludible antinomia entre la función autoritaria de dirección y control de los medios de ingerencia y la

---

la tengan: servicios administrativos sin personalidad, y por combinación: organismos autónomos que realicen actividades comerciales e industriales; empresas con personalidad pública que no son organismos autónomos; empresas nacionales que pueden o no depender de un organismo autónomo; empresas con personalidad privada no nacionales y organismos sin personalidad.



falta de preparación técnica para ello, repercuten en la contradicción entre la norma jurídica reguladora de la gestión obrerista y la preparación técnica empresarial de cada una de ellas, que exige amplia libertad de decisión y profundo conocimiento de las técnicas de aplicación, difíciles si no imposibles de asimilar por los titulares mismos de los órganos de control de la administración pública.

Quizá en parte por ello, es que se ha impuesto la forma de intervención centrada en modalidades de empresa privada, -llevando la transición de administración pública empresaria a la empresa de la administración pública, siguiendo los expedientes de publicar sociedades de capital mediante la inclusión en estos de porciones minoritarias, dominantes o mayoritarias del patrimonio público del Estado.

Los procedimientos seguidos para ese efecto, tienen la diversidad propia de la fenomenología mercantil y van de la expropiación a la compra de acciones y se revelan en acciones directas e indirectas tales, que dan lugar a verdaderos trusts oficializados (3).

---

(3) Op. cit. p. 937. "Hay una serie de entidades y organismos que producen los bienes y prestan los servicios en que consiste la actividad pública de empresa o la gestión económica de la administración. Dichos órganos o entes se agrupan en muchos casos -bajo una entidad con personalidad jurídica pública, autónoma en su configuración, a la cual corresponde por expreso mandato legal la gestión e impulso del grupo todo, en una función de -"Holding" público que el legislador hace instrumento de su política."

En ellas se dan las formas de participación pública, que connotan al órgano público de ingerencia económica (descentralizado) de dirección y control, con la ventaja de que su manifestación puede adquirir y de hecho adquiere, formas de derecho privado, esto es, no ya en relaciones y actos administrativos, - si no en actos de esa naturaleza (9).

---

(9) GIANNINI. Op. cit. p. 112. "Hay que advertir, en obsequio de la precisión histórica, que el ente público-empresa ha llegado a este Estado tras sucesivas rectificaciones normativas. Inicialmente, el ente-público-empresa no difería mucho del ente-público no empresa, es decir, tenía caracteres publicísticos más acentuados que los que tiene hoy. Efectivamente, hoy el ente-público-empresa tiene tan poco de "público" que algunos autores ya no lo consideran tal. En realidad perduran siempre rasgos publicísticos, como los relativos a la materia de los balances preventivos, de la sucesión a los poderes propios de algunos ministros (p. ej. el del Tesoro) y, como se ha dicho, las relaciones de dirección y de control tienen un neto e indiscutible carácter publicístico". Y añade que: "la empresa pública en forma de participación pública, o, más exactamente, la sociedad de capitales con participación pública posee los mismos caracteres del ente-público-empresa, solo que escritos en clave privatística. También en ellos, en efecto, existe un poder de dirección complementado por un poder de control, los cuales, sin embargo, se manifiestan no ya en relaciones y actos administrativos, sino en actos de derecho privado, es decir, -

---

en negocios jurídicos en todo semejantes a los negocios que -  
adoptaría una sociedad privada cabeza de grupo en relación con  
las sociedades controladas y financiadas por ella".

g) LAS UTILIDADES COMO INGRESOS PUBLICOS.

Ya hemos visto anteriormente que la concurrencia del Estado en el campo de la empresa se justifica en la diversión de finalidades respecto de las perseguidas por el empresario, es to es, de consecución de objetivos de interés social en abierto contraste con el de utilidad como beneficio patrimonial que caracteriza a los fines de la empresa privada (1).

Pero si el Estado asume en su intervención el papel de empresario, desarrollándose en actividades de derecho privado con formas estructurales de derecho privado y medios de control y di-

- 
- (1) IZQUIERDO, JORGE JESUS. "Los órganos de gobierno del sector parastatal como instrumentor de coordinación y control". En "Las Empresas". Colección Seminarios No. 7. México, 1978. "... la relevancia de dichas entidades no radica primordialmente en su número sino en las tareas de promoción y fomento al aparato productivo realizadas, con un definido carácter social. De los propósitos que han conformado la actividad parastatal destacan, entre otros, los siguientes: Salvar la soberanía, como condición primordial de nuestra existencia como nación independiente. Construir obras de infraestructura que coadyuven a la formación del capital social básico. Corregir consecuencias indeseables del funcionamiento del sistema económico ya sea con el fin de modificar efectos negativos en la distribución del ingreso; o bien para condicionar el funcionamiento de ciertos sectores con propósitos preventivos o de regulación. Fomentar actividades económicas buscando estimular el desarrollo en ge-

rección también de esa naturaleza. (2), lógicamente debe llegar a la consecuencia normalmente perseguida en el ámbito en que acciona: la utilidad.

Ciertamente la burocratización de la empresa pública no debe llevarla a esa finalidad extraña con éxito especial y menos aún cuando la acción emprendida implica la reducción de la ganancia, pero considerando que el poder del Estado en juego debe equilibrar esas circunstancias dada su capacidad de inversión, de amor

---

neral, o en determinados núcleos de población o regiones geográficas. Asegurar el aprovisionamiento de insumos básicos para la producción y actuar en campos estratégicos cuando tienen importancia para el desarrollo independiente, o cuando la magnitud de las inversiones y su dilatado lapso de maduración las hacen poco atractivas entre los particulares. Asumir la responsabilidad de situar al país en una posición competitiva en aspectos relacionados con el problema de la ciencia y la tecnología - para el desarrollo".

- (2) LESSONA SILVIO. "Líneas generales sobre la Empresa Pública". En "La Empresa Pública". Op. cit. pp. 180 - 181. "Será necesario ... recurrir ... a la comprobación de los controles a que el Estado somete al ente y a su intensidad: de esta comprobación se podrá deducir si el Estado ha querido o no, introducir dicho ente en su propia organización ..."

tiguación del costo, aproximación a los más exquisitos filones del mercado, etc., las empresas públicas han de percibir utilidades (3).

Además de ello, y contra la opinión generalizada de la doctrina (4), bien pueden presentarse dos circunstancias en contradicción al principio: que el Estado, en el caso concreto, persiga fines de exclusiva o preponderante naturaleza lucrativa, o que el lucro sea el medio idóneo, también en relación de concre-

---

(3) LESSONA. Op. cit. p. 187. Se manifiesta en contrario expresando: "No me parece útil detenerme sobre el elemento "actividad económica", que no es sino actividad para la producción o el cambio de bienes y servicios. Por el contrario, creo muy importante precisar si es separable del concepto de empresa el ánimo de lucro y si la naturaleza de esta finalidad es o no compatible con la actividad de la empresa pública. También aquí debo referirme a la opinión de los privatistas: para establecer que actividad económica es actividad dirigida a la producción de la riqueza, habiendo que excluir de ella la que no tiene resultados económicos, como la cultural, deportiva, recreativa, etc. Estamos, pues, en presencia de una actividad patrimonial, que no significa necesariamente y solo por eso, actividad dirigida al lucro, aunque sea éste el ánimo que sin duda la inspira normalmente. Excluido que el ánimo de lucro sea el fin necesario de la empresa; ..."

(4) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa". En "Empresas Públicas" Colección Seminarios -

ción, para alcanzar los fines de ingerencia económica perseguida (5).

Al menos en países como el nuestro, puede considerarse como cierto el presupuesto expuesto, por cuanto se justifica esas finalidades de lucro en dos sentidos que se vinculan íntimamente con estados de subdesarrollo económico, tendientes por un lado a proveer de medios al sector público para incrementar la situación económica general del país, por un lado y por otro el atender al crecimiento desmedido de la demanda de trabajo por parte de una población que crece en la misma medida.

La justificación de ello la encontramos, entre otras, en la cita bibliográfica contenida en la página 1 en la que el Lic.

---

No. 7, México, 1978. p. 12-13. " ...dos factores básicos que explican -según Naciones Unidas- los resultados todavía poco satisfactorios de las empresas públicas en el aspecto financiero son, primero, que en algunos países su concentración sectorial -en términos de inversión de capital- se presenta en el campo de los servicios públicos y la infraestructura, áreas no concebidas originalmente para la obtención de ganancias o utilidades; y, en segundo lugar, que muchas de las inversiones de las empresas públicas -aún en las áreas que no son de servicios públicos o de infraestructura- son todavía muy recientes como para que hayan podido generar, en un plazo tan corto, utilidades significativas".

- (5) DROMI, Op. cit. p. VIII. "... el Estado se nos aparece como un socio invisible a la hora del reparto de beneficios, que ... condiciona y delimita el ámbito de libertad decisoria de los agentes económicos ..."

Miguel de la Madrid, nos manifiesta como tal la tutela de la soberanía nacional.

Como quiera que sea, es apreciable en el caso la concurrencia, aún en forma accidental, en la actividad financiera - del Estado con la de intervencionismo económico, concurrencia por lo demás forzada en tanto se encuentra de por medio a la hacienda pública, de la que se integro como parte patrimonial la empresa pública, incorporada a la vida económica de su titular.

Consecuentemente, los ingresos percibidos como resultado del desarrollo empresarial del Estado y en tanto éste involucra forzosamente a la hacienda pública, caracterizándose también como actividad financiera del ente público, se legitima como ingreso público (6).

---

(6) DE LA GARZA, JESSIE F. "Derecho Financiero Mexicano". Ed. Porrúa. México, 1975. pp. 67-68. Citando jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación quinta época, Tomo LXXI, p. 644, señala que por fiscal debe entenderse "lo perteneciente al Fisco, y Fisco significa, entre otras cosas, la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aún cuando tengan la facultad de resolución en materia de hacienda, carecen de esa actividad en la cuestión, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el género y de autoridad fiscal la especie". Y de la revista del tribunal fiscal de la federación,



Tal ingreso se tipifica plenamente dentro de la -  
figura del producto, que con los de impuestos, derechos y a-  
provechamientos, sistematizan las fuentes del ingreso público (7).

---

año XXIV Nos. 397-399, 1970. p. 21, sostiene que en materia  
de pensiones civiles, estos tienen carácter fiscal pero no -  
tributaria, porque fiscal es una "prestación a cargo del Esta-  
do, o de una obligación pecuniaria correspondiente al mismo".

- (7) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". México, 1949. p. 420  
"... los ingresos del Estado pueden provenir de una fuente  
diversa de las dos señaladas: bien de la prestación de servi-  
cios públicos, bien de la explotación y aprovechamiento de los  
bienes de dominio público y privado del Estado, que sean sus-  
ceptibles de producir un rendimiento, o bien de otros concep-  
tos. Los ingresos provenientes del primer concepto reciben -  
el nombre de derechos; los que se originan en el segundo, el -  
de productos, y los terceros, el de aprovechamiento". LOBATO  
M. JACINTO. "Las fuentes de los ingresos públicos y su clasifi-  
cación". México, 1972. p. 37. "Con el nombre de productos se -  
consideran todos los ingresos percibidos por el Estado, con -  
motivo o en virtud de obligaciones convenidas con éste, por  
quienes usan o explotan bienes del patrimonio nacional o del  
dominio público del propio Estado, o por quienes compran bienes  
y servicios producidos en establecimientos, o de derechos y --  
bienes privados del mismo, o bien que el mismo Estado los per-  
cibe por concepto de utilidades de instituciones de participa-  
ción estatal, dividendos, utilidades de la lotería, intereses -  
sobre créditos concedidos por fondos en fideicomiso, valores,

## 2.- Problemas de la configuración jurídica de la empresa - pública.

El concepto de empresa que conjunta cuestiones jurídico-económicas haciendo relación de la persona-empresario con su actividad específica organizadora de la empresa en sí, confunde, a -- nuestro entender, al ente con la actividad, confusión que es generalizada en la doctrina (1) y que manifiesta la íntima vinculación de las dos disciplinas concurrentes: derecho y economía.

La incursión del Estado en el campo económico, ha Jesbordado las formas jurídicas tradicionales provocando su ajuste y reacondicionamiento a las nuevas circunstancias expresadas por esa realidad cambiante.

Marcan a esas transformaciones, características trascendentales en la estructura misma del Estado de derecho, al que se nota fuerte pérdida de su atributo desde el momento en que se manifiesta, con marcada tendencia, el incremento de poder a favor de la administración en perjuicio de los órganos legislativo y judicial, dada la proliferación de las facultades decisorias y de control de que dispone el ejecutivo (2).

---

(1) VAZQUEZ. Op. cit. 271. "Empresa ... alude a la persona, física o jurídica, del comerciante o industrial, con su comercio o con su industria, si bien tomando luego, de la mezcla de ambos elementos, un lugar en el escenario jurídico como nueva personalidad jurídica de Derecho Privado".

(2) DROMI. Op. cit. p. 22. Es "... característica notoria e indiscutible de estos tiempos el creciente proceso de intervención y aumento de las competencias público-estatales, con el consiguiente fortalecimiento de los mecanismos decisorios, ejecutivos y compulsivos del Estado".

Este fenómeno, por demás típico del Estado y contra el cual se pronunciaron los teóricos de la Revolución Francesa, pretendiendo someter la acción del ejecutivo a la ley, dando al legislador el carácter de director de la política del Estado y a aquel el de mero ejecutor.

Esta reacción en contra de un poder ejecutivo demasiado fuerte, a que había llevado la lucha por la unificación de poderes que caracterizó al renacimiento y que se manifiesta en la teoría de la soberanía, llegó a desembocar en el absolutismo más desenvinado precisamente combatido por la Revolución Francesa.

Contra él y con el intento de someterlo definitivamente, se fortaleció la idea contraria, de fundar la actividad del Estado en bases democráticas dando inclusive relevancia a los cuerpos representativos que constituyen al órgano legislativo, dentro del equilibrio de poderes en el Estado.

Esto significó en el Estado moderno, el intento de preferir las facultades del ejecutivo al máximo grado de supremacía a favor del poder legislativo, supremacía que se fincó en el producto de su actividad: la Ley.

El Estado de Derecho es pues eso: la supremacía de la ley ante el Poder Ejecutivo, que debe reducirse a la voluntad del legislador. Pero esa descompensación de fuerzas en favor del cuerpo deliberante creador de la ley, produjo, contrariamente a lo esperado, la consecuencia contraria al significar, en el orden individualista liberal, el rompimiento de barreras al suceder económico, el que, desbordando sus cauces y demostrando lo erróneo de las creencias de los economistas en normas de autoaplicación, llevó a la sociedad a una desigualdad tanto de individualidades como de libertades que amenaza romper el equilibrio social.

Paralelamente y efecto del mismo fenómeno, esta realidad social manifiesta continuados procesos de reestructuración, que carentes de una visión de conjunto y de planes integrales, - metódicos y sistemáticos, producen resultados inconexos y desordenados.

En verdad que en esta realidad cambiante se conjugan el choque de intermediar soluciones entre el avance social del liberalismo al socialismo -de abstencionismo de Estado a dirigismo socialista (3)-, en el que la intervención del individuo afectado no encuentra un acomodo.

Preciso es pues, que la doctrina acomode las instituciones jurídicas a los problemas de planificación y ejecución que representan los fenómenos apuntados.

---

(3) Op. cit. pp. 21 y 25. "La intervención, dirección, planificación, control y participación pública en la actividad económica, precisa un Estado que haga efectiva la reforma del aparato administrativo que se ajuste a los requerimientos de "participación social" y "desarrollo económico" y reivindique la función restora, promotora y realizadora del estado en el sector económico, con la participación social y sectorial interesada". A este Estado de participación y desarrollo deben ajustarse nuevas figuras jurídicas impuestas por las circunstancias... y el reacondicionamiento de las existentes ... Ni el abstencionismo liberal ni el dirigismo socialista ..." "El derecho administrativo en un Estado social de derecho, de bienestar o de participación y desarrollo integral, como le llamamos y, en

---

suma, en un sistema intermedio entre el liberalismo y el socialismo, requiere ensayar formas auténticas de participación, plnificación e intervención en la producción y distribución de la riqueza, para hacer de la propiedad, en función social, una meta, no una idea".

a) ROMPIMIENTO DE LA ESTRUCTURA SOCIAL PRIVADA POR LA PRESENCIA DE INTERESES PUBLICOS.

Ciertamente, las razones históricas con que se explica el paulatino incremento de la ingerencia del Estado en el mundo privado de la economía, evidencia una razón distinta al planteamiento del problema (1).

En efecto y a reserva de la cualificación y cuantificación del "interés público", que para el ente subjetivo de la definición (máxime si coincide con el titular del órgano público (2)), posee una amplísima connotación, es innegable que será de la misma "estructura social privada" de donde surge aquel.

Esta estructura social privada (que por su falta de integración da lugar a la problemática general que se plantea) provoca el interés público, esto es, a la justificación de la intervención del Estado en ese ámbito.

Esa intervención, que a partir de la existencia misma del Estado ha sido su fuente de interés y que los teóricos de la -

---

(1) ARIÑO ORTIZ, GASPAR. Op. cit. p. 47. "La solución de suprimir, de eliminar, de acabar con la intervención del Estado en el orden económico, social o cultural essencialmente un imposible en la gran mayoría de los casos (aunque fuera deseable). Es en una sociedad como la nuestra, industrial y urbana, el Estado no tiene sustituto, al menos a corto plazo, porque, queramos o nó, de él depende en gran parte el bienestar (malestar) de la población y la marcha de la sociedad ... cuando éste separa la sociedad".

(2) Op. cit. p. 49. "... en el derecho, especialmente el Derecho Público, todas las regulaciones parten de la premisa esencial, -

Revolución Francesa pretendieron resolver a base de negarla, dando relevancia a un liberalismo de por sí ficticio por incompleto, y cuyo fracaso ha sido salvado del estrépito con una vuelta en redondo que, paulatina y caótica, se ha manifestado eficaz por necesidad: (3).

Esto es así, por cuanto el individuo, salvo que cuente con poder económico o de otra naturaleza -que sea desigualmente fuerte- se incluirá dentro de los grupos sociales mayoritarios: los desposeídos, los marginados, los desigualmente débiles, formando clases económicas tan dispares dentro de la sociedad regida por el Estado liberal, que se equiparan a las existentes con anterioridad a su establecimiento.

Las causas de ello, que se podrían expresar en gran número, creo deberá atribuirse no tanto a razones organizativas como a las atribuibles a la humana circunstancia.

---

según la cual el Estado (y en concreto la administración ...) es el titular del interés público ..."

- (3) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "La Empresa Pública y la reforma Administrativa". En "La Empresa Pública". Op. cit. p. 37. Citando a Villarreal, "La Empresa Pública". Ed. Tecnos. 1977. "... las empresas públicas de los países en desarrollo deben considerarse no sólo como promotoras del crecimiento y reorientación del desarrollo, sino también como instrumento de política económica ..."

Esto es, que el juego económico, la libre competencia por la utilidad, solo es útil y benéfica al fuerte, característica que no se compagina con la mejor de las formas organizativas del Estado.

Por esto y a saber por cuantas razones más, el Estado moderno tiende a socializarse, transformando su estructura en adecuación a verdades sociales que a él se imponen, si no por otra causa, porque las impentes necesidades colectivas tienen que ser resueltas también en forma colectiva (4).

En suma, así parece, que no es interés público el romper estructuras sociales privadas sino que y por lo contrario, el interés público se orienta a una transformación social que amenaza trastocar de raíz al mundo económico, provocando a querer o no la intervención del Estado (5).

---

(4) DROMI. Op. cit. p. 20-21. "... la tarea de la planificación del desarrollo encara, en nuestra época, un problema político crucial: la combinación adecuada de la fortaleza estatal y la democracia social".

(5) ARIÑO. Op. cit. p. 49. "... ocurre que, ... no existen apenas intentos de reconstrucción ... de un "modelo de Estado" liberal. Porque ... se alude ... no a un nuevo Estado, sino a una nueva política, desde el Estado, claro está, pero sin que preocupe demasiado el aparato institucional que para ello se emplea. Pienso, por el contrario, que el aparato institucional no es algo neutral, sino decisivo. Dicho brevemente: un Estado liberal no puede alojarse en una administración napoleónica, y antes o después (más bien antes que después) morirá asfixiado por ésta..."



Es en esta intervención del Estado en donde viene a manifestarse el efecto de ruptura del orden social al representar los esfuerzos por reconducir a cauces normales el devenir social y que asume múltiples caminos de solución.

Como instrumento, la empresa pública ha de ingerir en la competencia interempresarial tendiente a modificar situaciones monopolísticas privadas, tanto por vías de nivelación de precios como de concentración de utilidades, desviándolas hacia monopolios controlados por los organismos públicos a base de fortalecer a la pequeña producción incapaz de romper aquella situación.

Conviene así mismo, en tal ingerencia, el hacer planteamientos diversos de distribución de la producción, tanto de productos y servicios terminados como de materias primas semielaboradas, ampliando sus ámbitos de consumo, reanimando los sistemas de él.

Introduciendo elementos de estabilidad, en referencia a la creación y sostenimiento de empleos y a los tipos de remuneración de estos factores en la producción y otros muchos de igual o mayor trascendencia.

Pero en lo esencial, la ingerencia estatal será presidida por la preferencia del interés público en la justa redistribución de la riqueza, finalmente obtenible en sus diversos aspectos (5).

---

(5) GOLA, GUGLIELMO. "Introducción al análisis de los efectos redistributivos". En "La Empresa Pública". Op. cit. p. 406. "... la elevación del bienestar (obtención de un máximo) de la colectividad es el fin último y auténtico de la conducta económica del Estado, que resulta de superior importancia, a tal -

---

consideración ... se sabe que el nivel de bienestar colectivo depende del nivel de la renta nacional y de su distribución entre los particulares miembros de la colectividad ..."

b) TITULARIDAD DEL CAPITAL PUBLICO EN LA EMPRESA Y SU ADMINISTRACION.

Como se ha señalado ya, la ingerencia del Estado en la economía, si bien obedece en principio a razones específicas de política económica, requiere para su instrumentación de actos de naturaleza financiera, implicando en ello a la hacienda pública.

Quiere ello decir que, en su gestión económica, por lo general el Estado se apoya en su capacidad financiera -abriéndose de paso un productivo camino-, destinando partes de su patrimonio, de creciente importancia (1), a la organización y aplicación de algunos de sus diversos medios de intervención.

Así, la creación de la empresa pública representa siempre para el Erario (2) la aplicación patrimonial a formas privadas de inversión caracterizadas por ser abiertamente lucrativas, que se justifican como instrumentos de que se sirve la administración pública para ingerir en el desarrollo económico en procura de -

---

(1) DE LA GARZA. Op. cit. p. 143. "hasta el año de 1965 habían quedado excluidos del presupuesto de egresos del gobierno federal... los presupuestos de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal no obstante que el monto de los mismos llegó a ser aun superior al monto del propio presupuesto de egresos de la administración centralizada del gobierno".

(2) Op. cit. p. 67. "... las antiguas leyes castellanas dieron el nombre de risco o Cámara del Rey al tesoro o patrimonio de la casa real y el de Erario al tesoro público o del Estado. Tanto en España como en América, hoy día, ambos vocablos se consideran sinónimos".

soluciones a conflictos de esa naturaleza, que en alguna forma alteran el equilibrio desarrollado del país (3).

En todo caso, de la actividad financiera del Estado, -- bien así justificada o bien justificada con razones de índole diversa (4), podemos afirmar que comprende la inversión de bienes de capital, lo que demuestra la correcta coincidencia de ambas actividades.

---

(3) PAPI. Op. cit. p. 10 y 22. Afirma que "el desarrollo económico de un país o de una región no se realiza automáticamente. Se realiza como consecuencia de un esfuerzo incesante que llevan a cabo al mismo tiempo los particulares y las autoridades responsables en el intento de dar lugar a "economías" internas y externas a las empresas productivas" y que "... cualquier gasto estatal puede, en sentido lato, considerarse influyente en el derecho económico de un país ... pero más especialmente dirigido a influir en el derecho económico de un país se consideran los gastos que tienden a valorizar los factores productivos o a favorecer a los productores individuales ..."

(4) DE LA GARZA. Op. cit. p. 3. Citando a Saiz de Bujanda, F.- "Hacienda y Derecho" Volumen 1 p. 10." el Estado ... a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad "que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado --como la de cualquier otra entidad pública o privada-- tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa esté constituido precisamente por

Sin detenernos a conocer mayormente las técnicas de financiamiento (5), podemos asegurar que la titularidad del capital público de la empresa, rompiendo con los principios de derecho privado, circunstancia usual en la acción empresarial del Estado, queda vinculada a la hacienda pública en forma por demás característica, cuya estructura modular gira en torno a los medios de control y a su intensidad y la precisión de ejercer las tareas propias que da lugar a la imposibilidad de extinguirse, por voluntad propia y aún excluidos de la quiebra, circunstancias que imponen la sujeción de las cuestiones patrimoniales de la empresa pública a los patrones a que está sujeta la hacienda pública (6).

En efecto, el financiamiento que da creación a la empresa pública supone una inversión pecunaria, directa o indirecta, en bienes cuya propiedad solo puede ser referida al patrimonio del Estado.

Esta propiedad pública asume los rasgos característicos de ese concepto que, con la connotación básica del de propiedad privada y aún concordando con ella en el deber de evitar con su ejercicio la contravención del interés social, se suma a éste en forma activa.

No es concebible la propiedad pública no destinada a satisfacer el interés social.

Esta premisa es cierta aún considerando que el ente empresarial, con la personalidad jurídica propia que las formas de derecho privado a que se somete separándola de la del Estado, está aun

---

(5) GARCIA-TREVIJANO. Op. cit. p. 88.

(6) PERUELLES BASSAS, JUAN JOSE. En "La Empresa Pública" Op. cit.

sometida, en el ejercicio de su derecho de propiedad, a la genérica función del Estado de hacer a ésta cumplir su función social.

Esta función que en la especie se acentúa por la naturaleza pública del dominio, supone una afectación al interés público perseguido que hace operante al régimen especial de tutela manifestado, como decíamos, por el régimen de control que sobre ella ejerce los órganos de la administración.

Esto es decir, que en razón a que la aplicación del patrimonio hacendario a fines empresariales obedece a los objetivos de interés público de intervención económica, la concreción de estos debe reeditar en beneficios de trascendencia social, a lo cual la estrecha intervención controladora del Estado.

Es necesario corolario de esta conceptualización, es el de concluir que la administración de la empresa pública corresponde al sujeto de derecho privado (sociedad mercantil, por ejemplo), por conducto, claro, de sus órganos que aunque no dotados de la libertad y la iniciativa propias del empresario privado, pues que el Estado controla sus decisiones, goza de una autonomía que puede alcanzar amplio rango a condición de que se ajuste a los criterios impuestos por aquel.

Esto es: primero, la consecución de sus fines específicos; segundo, facultades técnicas y económicas de organización empresarial y tercero, de disposición, transmisión y gravamen implícitas en la noción misma de empresa productora de bienes y servicios, esto es, de cuerpo económico por naturaleza (7).

---

(7) Orienta esta conceptualización Silva Muñoz, Federico. "La propiedad de la empresa pública". *Op. cit.* pp. 223 a 227, quien hace notar su contraposición con la doctrina de origen francés".

c) LOS ACTOS DE CONSERVACION, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE CAPITAL EN RELACION CON LOS ORGANOS DE GOBIERNO SOCIAL.

Evidentemente, la utilización instrumental de la sociedad mercantil para fines estatales de intervencionismo, responde a aquella máxima que previene "divide y vencerás"; el lobo se viste de oveja para aproximarse al rebaño y, siguiendo por este camino, resulta que ¡ los pastores nos han descubierto! Sí. Y el fin justifica los medios, claro.

Este "pintoresquismo" de expresión, manifiesta bien la problemática de esa forma de intervención, un tanto solapada del estado de derecho o lo que va quedando de él, en el campo de la economía.

Prueba de ello lo es la hibridación de las instituciones de que da muestras la doctrina (1) en su intento de traducir esa caótica realidad a conceptos ordenados y sistematizados (2), en tanto que establece una concurrencia del régimen jurídico-administrativo en campos tradicionales de derecho privado que imponen una reestructuración que se dispara a otros órdenes jurídicos en cuanto afectan la naturaleza misma del Estado.

Pero y trayendo a colación lo anterior, por cuanto son las características de las sociedades mercantiles, ideada: precisa

---

(1) SERRA ROJAS, A. Derecho Administrativo. 1975. p. 329.

(2) G. LOMBARDI. "Intervento al VI Convegno Nazionale ..." Roma, 1954. p. 87. Citado por Vittorio Bachelet. Op. cit. "... me atrevería a afirmar que lo creo imposible, en el sentido de que realizar un Estado planificador dentro de los esquemas del Estado de derecho, me parece estructuralmente contradictorio".

mente para favorecer la acción empresarial, las que atraen al administrador público por su dinámica funcional, a él tan sujeto a delimitaciones de discrecionalidad, con la cual, por cierto, es difícil compaginar, es preciso establecer de ello el criterio básico de estructuración teórica a efecto de no desvirtuar esas -- ventajas ya de por sí fácticamente planteadas, con ajustes de pretensión legitimadora.

Bajo este criterio, que manifiesto a posteriori, por lo que al punto precedente se refiere, ha de resolverse también el -- de comento.

Esto es, que si la sociedad mercantil de la que el Estado se vale en su ingerencia económica y que le significa una inversión de fondos patrimoniales de la hacienda pública, está concebida técnicamente para desempeñarse con eficiencia en el campo económico en funciones empresariales, debe reservarse sus cualidades procurando afectarlas al mínimo con la aplicación, por demás indiscutible, del sistema normativo propio de los bienes del Estado, cuidando de no confundir el régimen de dominio a que se encuentren afectos.

De acuerdo a lo que aquí hemos venido sosteniendo, la empresa pública representa una ingerencia del Estado en la economía cuya motivación responde a objetivos de dirección y ordenación económica, esencialmente valiéndose de aquella para, al través de táctica competenciales, lograr sus objetivos (3).

---

(3) CARRILLO. Op. cit. pp. 41-48. Marca al respecto tres "momentos de proceso": "el de creación de las empresas públicas; el de establecimiento de mecanismos para su control y el de la creación de sistemas para su planeación, coordinación y evaluación".



De donde se deduce que la actividad empresarial en sí no es si no un medio, un artificio del que se vale el Estado para el logro de aquél fin, que indiscutiblemente le es propio. y cuya consecución, por cierto, delega en la persona de la sociedad mercantil empresaria, la que solo es esto: empresaria.

Y como empresaria, solo facultada para actuar como tal de acuerdo a los fines sociales que se le hayan atribuido, como es común.

Prueba de estas afirmaciones lo es el sistema de controles a que se sujeta la acción empresarial de la persona jurídica de derecho privado, con las modalidades jurídico-administrativas del caso.

Válido lo manifestado, debe concluirse, en correlación a lo dicho en el punto anterior respecto a su titularidad, que los actos de su disposición, en lo que no se regule particularmente en el acto constitutivo de la sociedad y de acuerdo al principio de que la persona social debe permanecer en tanto lo hagan así las circunstancias de su creación, habrá que acudir a las formas de control para decidir en concreto.

En todo caso, será usual por necesaria, la restricción de disposición universal del patrimonio social.

d) UNA CONTRADICCIÓN: LIBERTAD EMPRESARIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO.

Viene así, en última instancia, a plantearse con toda plenitud la contradicción, notada por el citado autor G. - Lombardi, entre la delimitación de deberes de los funcionarios del Estado de derecho con sus funciones delineadas y la discrecionalidad bien precisada por fines específicos en relación directa a la solución de continuidad que se manifiesta en la réplica que al problema es expresada con la creación del ente civil-no civil público, que se entiende de la sociedad mercantil de participación estatal, elegida precisamente por sus características de amplia discrecionalidad (1).

- (1) OTTAVIANO, VITTORIO. "Sometimiento de la empresa pública al derecho privado". En "La Empresa Pública". Op. cit. p. 269. Citando a Bicciavi: "La professionalità dello imprenditore" Padova, 1948. p. 55 y ss.: "en efecto, basta que el empresario realice frente a los terceros una actividad que tenga objetivamente las características de la empresarial para que ésta deba someterse a las normas sobre la empresa, siendo irrelevantes para aquellos los motivos internos de naturaleza altruista que quien desarrolla tal actividad pueda eventualmente perseguir". Añadiendo a continuación que "pueden hacerse todavía otras observaciones de naturaleza más substancial que contribuyan a convencer de que la empresa pública no puede prescindir de la circunstancia de que ella deba normalmente producir un beneficio". Y concluyendo: "... si el organismo -- descentralizado destina a la producción de bienes o servicios para el mercado, debiéndose obrar sistemáticamente de modo con-

En tales circunstancias, el funcionamiento de la empresa pública, respecto al desarrollo de su empresario, estará acompañada de disyuntivas que plantearán la interrelación de los ámbitos jurídicos público y privado (2).

Esa problemática, que no es meramente teórica, pues que trasciende del actuar cotidiano de la empresa pública (3) al cruzar este valle de lágrimas entre los espinosos problemas de su ámbito propio y la pesada espada que el nuevo Damocles esgrime por otro lado, parece dirigirse a un callejón sin salida.

---

trario al normal comportamiento empresarial, el Estado no lograría el intento de disponer de empresas que se uniformaran a sus directrices, ya que precisamente faltarían las empresas".

(2) DROMI. Op. cit. p. 279.

(3) CARRILLO. Op. cit. p. 34. Citando al mismo Villarreal "la falta de una política de precios y tarifas flexible y acorde a la escasez relativa del bien o del servicio producido o a la necesidad social del mismo, han originado un freno a los programas de expansión de importantes empresas públicas, así como el incremento significativo de su endeudamiento externo ..." "por ello ... se hace necesario establecer un programa bien integrado de política de precios y subsidios ... que refleje los costos reales del producto del bien o servicio en cuestión y, salvo en los casos especiales, establecer una política de subsidios y transferencias que sea explícita y viable, tanto para la empresa misma como para el gobierno y el país en su conjunto".

No se diga ya por la concreción del querer del estado, en cuanto a los fines de su ingerencia, que implica estrategias empresariales, unificación de políticas económicas, fortalecimiento de los medios de control, regulación de precios, acomodación de subsidios, política fiscal y otro sinnúmero de factores en cuya mera enumeración se gastan sumas astronómicas de papel. No, sino simplemente, refiriéndonos a la paralización de ambos intereses.

Sino que explíquese porqué la concurrencia de obligaciones fiscales de sostenimiento, subsidio, que se proporciona a la empresa pública o más correctamente en relación a la persona del empresario de tales empresas.

Y, en suma, conciliase la estructura de eficiencia orgánica que es la sociedad mercantil, con las ferracónsitas combinaciones de medios de control a que le somete el sector público de la administración.

3.- La Empresa Pública frente a los actos de la Administración Pública. (Aplicación de las reglas de control).

Como hemos manifestado a lo largo de esta exposición, es en los sistemas de control de las empresas públicas y en especial de las sociedades de capital gestoras de ellas, en donde ubica el Estado las formas de aplicación tanto de dirección como de comprobación de la concreta y ordenada consecución de los fines perseguidos (1) y que viene a constituir la determinación de esferas de competencia, márgenes de discrecionalidad y delimitación de responsabilidades, que define, precisamente, a la forma de organización (2).

La estructuración de los sistemas de control, que resulta en complejas formas orgánicas que interrelacionan al sector público con la unificación de dirección y ordenamiento respetando las características y requerimientos de cada una de las esferas de acción que lo constituyen y que en su campo accionan (3) y que explica su cohesión en relación a la naturaleza de los ordenamientos a que obedecen en sus diversos tipos jurídicos de organización.

---

(1) FERNÁNDEZ. Op. cit. p. 936. "La forma más eficiente de control es aquella que viene a identificarse y confundirse con la actividad de dirección en lo estructural y en lo funcional".

(2) Op. cit. p. 937. "El primero y más serio control consiste siempre en la definición precisa de las esferas de competencia, administración y responsabilidad y esto es pura y simplemente organizar".

(3) Op. cit. pp. 936-937. Cita a Santi Romano que con su tesis

Es por ello preciso, que el establecimiento por la administración de los sistemas de tutela y control, obedezca a las razones que dicte el estudio integral de condiciones de la organización completa del sector, evitando la superposición de controles que o entorpecen el funcionamiento de la empresa o bien resultan ineficaces por inaplicables.

Para la solución de este problema poco tiene la doctrina que ofrecer, en razón a la diversidad de formas jurídicas que obligan a producir soluciones prácticas en cada circunstancia específica, siendo uno de sus principales factores el relativo a los volúmenes determinantes en la intervención, según predomine en ellos la suma de los entes públicos en ejercicio o bien se trate de una relativamente baja ingerencia, pero de tal forma estructurada que sea predominante la cualidad de la influencia estatal (4).

En razón a ello y en orden a la concreción del problema

---

"Ordenamentalista" -dice- lleva a la doctrina italiana a considerar "... al sector público como un ordenamiento en el que tienen su expresión otros ordenamientos específicos explicando las relaciones de las distintas esferas del mismo como relaciones entre ordenamientos".

- (4) FERNANDEZ.- Op. cit. p. 931. "Por ello ... es conveniente fijar la atención en aquellos países donde el sector público industrial y comercial tienen mayor volumen cuantitativo y una mayor importancia cualitativa, tales como Inglaterra, Francia".

a las condiciones que predominan en nuestro sistema, cuya regulación ha sido el empeño central de los esfuerzos estatales durante la última década con la reforma administrativa, culminante en la reforma al artículo 90 de la Constitución General de la República y que manifiesta las situaciones de hecho a que nos hemos venido refiriendo como características de la intervención estatal y que viene a adecuar el ámbito jurídico normativo con posterioridad a la toma de soluciones prácticas, siendo el caso de existir, previamente a la norma constitucional, múltiples normas de carácter legislativo anteriormente emitidas.

En efecto, la legislación en la materia tiene su primer antecedente en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, que otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las funciones de control y vigilancia, combinando procedimientos preventivos con represivos y dando injerencia a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de entonces reciente creación, en cuanto a la formulación y revisión de contratos de obras así como de inspección.

A objeto de concretar el ejercicio de esas facultades, - por decreto de 27 de enero de 1948, fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrado con intervención de representantes - del Banco de México, S.A., de la Nacional Financiera, S.A. y de - las Secretarías de Bienes Nacionales, Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Marina y Defensa Nacional, en las que estas últimas participaban únicamente en asuntos de su competencia.

Esta comisión que por su naturaleza coincidía con los llamados "entes de gestión" o "holding" (5), no llegó a rostrar su eficacia, habiendo sido surtida por decreto de fecha 6 de diciembre de 1949, en el cual se reconoció su inoperancia como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, encomendándose funciones de vigilancia de Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros -

---

(5) FERNANDEZ.- Op. cit. p. 957. "de una manera general se ha advertido ya acerca de la existencia de una instancia intermedia entre la Administración de tutela y las empresas, constituida por entidades públicas cuya misión consiste en el agrupamiento de empresas y en su función simultánea y coordinada sin que ellas mismas constituyan empresa. Esto es sólo parcialmente cierto en nuestra realidad, ya que si bien la mayor parte de las empresas públicas se encuadran en un ente especializado, el Instituto Nacional de Industria, las restantes quedan fuera de él, si se prescindie de la Banca Nacionalizada, que constituye igualmente un grupo homogéneo que actúa bajo la dirección del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. Interesa aquí ocuparse de esas instancias intermedias, llamadas por la Doctrina Italiana entes de gestión, para ver de que modo opera y en qué forma configura el esquema orgánico y funcional de nuestro sector público industrial y comercial". Y DRONI, Op. cit. pp. 173-179 "La Corporación de Empresas Nacionales concentra en un ente descentralizado -de localización intermedia entre el Poder Ejecutivo Nacional y las empresas y sociedades del Estado incorporadas- la actividad empresaria desplegada por el propio Estado.



a las comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Seguros, facultándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el establecimiento de mecanismos de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado.

Debido al fracaso de ese intento de establecer organismos unitarios de control, paulatinamente fueron impulsándose diversos medios en favor de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Entre ellos, por decreto de 8 de diciembre de 1949, a la mencionada dependencia se le encomendó lo relativo a los Ferrocarriles Nacionales de México y por otro de 29 de junio de 1951, de la Comisión Federal de Electricidad.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó otro organismo de control denominado comité de inversiones, mismo que resultó de eficacia, la que fue reforzada con diversas disposiciones entre las cuales es de destacarse la de 9 de junio de ese año, que impuso a las Secretarías de Estado, al Departamento del Distrito Federal y a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, programas de inversión en el saneamiento correspondiente.

---

Es, en consecuencia, una modalidad de concentración empresarial a nivel estatal, que anticipa posiciones monopolísticas en ciertas actividades industriales, comerciales y de servicio. El control de la actividad económica pública puede ser ejercido sin inconvenientes por el Estado con notorias ventajas sobre los rígidos métodos de estatización a través de una sociedad "holding" o sociedad de control, perfectamente asimilable a la organización estatal y que responde en alguna medida a la anárquica situación jurídica y patrimonial de ciertas empresas".

No obstante ello y no obstante que por decreto de 5 de febrero de 1954, se facultó al Comité de Inversiones para realizar un programa coordinado de inversiones, este organismo tampoco llegó a ser verdaderamente operativo, por lo que en ese mismo año (1954) pasó a depender directamente del Presidente de la República, constituyéndose en el antecedente directo de la Secretaría de la Presidencia.

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, con facultades de recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones de poder ejecutivo, la coordinación de los programas de inversión y la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

También se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional, en substitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyas funciones, en lo relativo, fueron de control y vigilancia financiera y administrativa de organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejaran, poseyeran o explotaran bienes e instituciones en que el gobierno federal tuviese ingerencia patrimonial, en lo que no invadiera funciones encomendadas a otras Secretarías.

En respuesta a la nueva ley antes referida, en el Diario Oficial de 4 de enero de 1966, se publicó la nueva Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal, que significó una substancial modificación de la anterior otorgando funciones de coordinación y control de esas entidades al Presidente de -

la República por mediación de las Secretarías del Patrimonío Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia de la República, correspondiendo a la primera actuar como órgano de control y vigilancia de organismos y empresas por medio de auditoría permanente e inspección técnica, así como supervisión del cumplimiento a disposiciones y normas dictadas por las otras dos Secretarías, no obstante lo cual, cada una de ellas estaba facultada, por su parte, para tales efectos de supervisión respecto a inversiones y presupuestos según el campo a que estaban adscritas.

En última instancia, el titular del Ejecutivo Federal conservaba la suma de tales facultades que se manifestaban en diversas disposiciones específicas.

Esta ley fue reformada nuevamente por la promulgada en diciembre de 1970, que se caracterizó por someter a vigilancia y control no solo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria y a los fideicomisos, precisándose con mayor corrección sus conceptos y actualizando las programaciones de operación y perfeccionando sus medios de coordinación.

Las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgadas la primera el 22 de diciembre de 1970 y la segunda el 29 de diciembre de 1970, contienen ya un elaborado sistema de control, dirección y vigilancia de las empresas de participación estatal que, aún imperfecta, significa un avanzado grado de mejoramiento sistemático que se complementa con múltiples disposiciones menores - como la Ley General de Bienes Nacionales, La Ley de Planeación, -

la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el acuerdo publicado el 7 de abril de 1975, para el buen funcionamiento y organización del sector paraestatal, el acuerdo de 19 de agosto de 1982, que dispone la Agrupación por sectores de las entidades paraestatales y otras múltiples disposiciones que regulan la materia, nos da una clara idea de la aún no alcanzada sistematización de la legislación y reorientación así como la magnitud del problema de delinear la situación de la empresa pública ante los órganos de control de la administración pública.

El nuevo texto del artículo 90 de la Constitución General de la República, que da fundamento de ese nivel al Sector Público Paraestatal, viene a establecer un lugar para la empresa pública dentro de la "pirámide jurídica" mexicana.

Ese lugar, era ya reconocido en nuestro orden jurídico como situado dentro del Sector Público Paraestatal, por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la expresa misión de auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión, encomendada a organismos descentralizados, sociedades de participación estatal, instituciones y organizaciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos (Artículo 30.).

En esa función, cuya conducción se reserva en forma expresa al Presidente de la República como titular del Ejecutivo Federal, quien por sí o por la dependencia competente debe conducir sus actividades "en forma programada y con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional establezca" (Artículo 90.).

Los directores de las sociedades de participación estatal mayoritaria, conjuntamente con los de otras organizaciones descentralizadas, están sujetos a las Cámaras del Congreso de la Unión, para efectos de presentarse ante ellas, de ser así requeridos, respecto a discusión de leyes o estudio de asuntos en los que sus dirigidos tengan actividades relativas (Artículo 23).

Desde el punto de vista financiero y fiscal, la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Sector Público Paraestatal es amplia y comprende en forma genérica el cobro de diversas prestaciones fiscales, la proyección de ingresos, crédito público, sus estímulos, planes, informes relativos, el establecimiento y vigilancia de precios, la participación en operaciones financieras del crédito público (Artículo 31).

La ingerencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se manifiesta prioritariamente en los aspectos de control, con la proyección de la planeación nacional y con ello de las planeaciones del Sector Público y Privado, con facultades expresas de autorización de ellas y para regular errores, de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar programas de inversión, vigilar la aplicación de subsidios, establecer normas en materia de personal, de modernización de los sistemas de administración, de control de bienes y de adquisiciones y controlar y vigilar en todo aquello que afecte al patrimonio de las entidades paraestatales, normar la realización de auditorías y contabilidad y las funciones de control y evaluación en materia de planeación, programación y presupuestación (Artículo 32).

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde la amplísima tarea de habilitar los sistemas de control y evaluación gubernamental respecto de la administración pública en general y en especial del ámbito paraestatal, correspondiéndole normar y practicar las auditorías al Sector Público, intervenir en funciones de vigilancia del Sector Paraestatal y comprobación del acatamiento a normas relativas a los aspectos financieros y hacendarios.

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, corresponden facultades de conservación, administración y vigilancia de bienes de dominio público y privado del Estado y de impulso económico e industrial, industrias extractivas y las consecuentes facultades de ingerencia en las empresas públicas afectadas (Artículo 33).

En materia de comercio, a la Secretaría de este nombre corresponde la formulación y conducción de política, de ingerencia en la distribución y consumo, de interés económico general y exterior; regulación de precios oficiales; mecanismos de protección al consumo; ventas al extranjero; propiedad mercantil; impulso de producción de bienes; intervención en las adquisiciones por parte de organismos públicos y otros relativos (Artículo 34).

El Artículo 45 de la Ley, precisa el carácter de descentralizados a entes creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, como integrantes del Sector Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Artículo 46 reconoce como empresas de participación estatal mayoritaria a aquellas en que el gobierno federal, del Distrito Federal u otras instituciones del Sector, aporten o sean propietarias del 50% o más del capital social; que en este figuran acciones de serie especial solo suscribibles por el gobier-

no federal o en que éste nombre a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, al Presidente, Director, Gerente o que tenga facultades de vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalentes.

Se asimilan a ellas, las Asociaciones y Sociedades Civiles en que predomine en número o en aportaciones la administración pública central o descentralizada (Artículo 47) y se entiende por participación minoritaria, conforme a los criterios expuestos, cuando representen entre el 25 y el 50% del capital (Artículo 40).

El artículo 50 de la Ley, autoriza al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública, las que serán coordinadas por las dependencias a los altos directivos de la administración pública paraestatal (Artículo 52).

En sus artículos 53 y 54 de la Ley, se autoriza al Ejecutivo Federal, por su titular o por las Secretarías y Departamentos de Estado, para que determinen a los funcionarios que han de ejercer las facultades que implican la titularidad de las acciones que forman parte del capital social de las entidades paraestatales, el primero y por el segundo se impone a las entidades paraestatales la obligación de proporcionar información y datos que los soliciten otros entes del sector correspondiente.

Por su parte, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal previene:

En su Artículo 1o. la sujeción de los organismos descentralizados y de participación estatal, al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, excepción hecha de instituciones y organizaciones nacionales de crédito y de seguros y fianzas e instituciones docentes y culturales, dando competencia a tres secretarías para hacer su conducto: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio y Fomento Industrial y de Programación y Presupuesto, en substitución ésta de la Secretaría de la Presidencia.

En sus Artículos 2o., 3o. y 4o. se reiteran disposiciones de la precitada ley orgánica de la administración pública relativos a los conceptos de descentralización, empresas de participación estatal y asimilables.

En las disposiciones subsecuentes se fijan normas de vigilancia y control en favor de las Secretarías del Patrimonio y Fomento Industrial, mediante auditorías e inspección técnica y verificación de disposiciones de otras secretarías y elaboración y supervisión de planes y programas de inversión (Artículos 5o. a 7o.).

El Artículo 8o. particulariza las obligaciones de inscripción y registro de los organismos y empresas en el registro correspondiente que lleva la Secretaría del Patrimonio; de presentación de presupuestos y programas anuales y estados financieros; facilitar a la misma Secretaría el acceso a contabilidad, actas, libros, registros, documentos y en general a operaciones que se relacionan con sus fines y organizar sus sistemas de contabilidad, control y auditoría interna.



Otras disposiciones importantes las establecen los Artículos 13 y 14, facultando a la Secretaría del Patrimonio a promover modificaciones estructurales y de objetivos en empresas públicas e intervención en la enajenación de muebles, instalaciones, concesiones y otras (Artículos 15 y 16).

Se restringe la cancelación de adeudos a autorizaciones de las Secretarías de Hacienda y Patrimonio (Artículo 19) y establece cuotas para cubrir gastos de inspección y vigilancia (Artículo 21). Se prohíbe a los organismos y empresas públicas desviarse de sus objetivos (Artículo 22) y se establecen responsabilidades y medidas (Artículos 23 y 24).

Por último, se regulan la figura del fideicomiso y las empresas de participación estatal minoritaria (Artículos 25 a 30).

Al respecto, podemos encontrar en nuestra legislación el tipo de control por órgano central de la administración de carácter preventivo, este es aquél cuya aplicación resulta previa a la formación del acto, el cual, sin tal requisito, no podrá advenir eficacia y el represivo, que se caracteriza por ser posterior a la formación eficaz del acto.

En el control preventivo pueden distinguirse aquellos que accionan sobre la actuación del ente controlado antes de su formulación, que llamaremos a priori, de aquellos que ingieren ya formado éste. Pero en ambos casos, como se ha dicho, implican condición de validez de que depende su eficaz formación.

Este sistema preventivo puede revestir tres formas básicas que son la autorización, que es el acto de control previo

a la formación del acto o a priori, el de aprobación que se caracteriza por dar eficacia al acto formado, esto es, permitiendo que surta sus efectos y el visto bueno que se asemeja a la aprobación pero que es posterior al acto y a su eficacia, que lo puede afectar suspendiéndola y aún causando su revocación con efectos que pue en llegar hasta la intervención del órgano controlante y de él se derivarán responsabilidades personales en contra de los titulares del órgano controlador.

Debe añadirse que mediante el control previo se asegura la legalidad y oportunidad de la emisión del acto condicionando y aún limitando en su contenido o en su temporalidad al acto cuya autorización solicita el ente controlado, sin que por ello se imponga su realización misma.

Por lo que respecta a la aprobación, esta tiene el efecto de perfeccionar y validar el acto del ente controlado una vez certificada o constatada su legalidad, oportunidad y conveniencia en caso de resultar procedente o bien la negativa llana por ello, misma que resulta irrevocable y produce efectos instantáneos otorgando, en su caso efectos de ejecutoriedad.

El ejercicio de los medios de control abarca, pues, toda la gama de acción de los órganos de administración de la empresa pública que van, sin adentrarnos mayormente en el tema pues ello requeriría de un estudio específico, desde las autorizaciones a programas y presupuestos anuales de operación, inversiones, adquisiciones y financiamiento, hasta actos de enajenación de bienes muebles e inmuebles, celebración de contratos, adquisiciones de todo tipo de bienes, arrendamiento de inmuebles, cancelación de -

cuentas incobrables, regulación de precios de productos y servicios, etc.

De tal modo, se puede afirmar que nuestro sistema interfiere profundamente en la acción de las empresas limitando al máximo la libertad de acción de las sociedades de participación estatal que actúan como empresarios de ellas, en un afán de someter todos sus actos a una estricta regulación y vigilancia, con esa característica tendencia al centralismo que no ha sido superada por nuestros formas de gobierno.

No obstante ello, es de notarse la inmensa proliferación de los sistemas de ingerencia en la economía seguidos por el Gobierno Mexicano mediante los instrumentos a estudio (6).

---

(6) Las empresas públicas en México, Diversos autores. Ed. INAP. México 1976. pp. 49-65 y 131-186. Empresas públicas. Diversos artículos. Colección Seminario No. 7. México 1973.

4.- Intereses de las sociedades de participación estatal en cuanto titulares de capacidad de goce y ejercicio.

Las sociedades de participación estatal que como gestoras directas de la empresa pública son constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado con alteraciones de estructura y funcionamiento que responden a la aplicación de las normas del Derecho Administrativo propias de la gestión del Estado quien establece, como hemos visto en el punto anterior, un ámbito de relaciones de subordinación a las decisiones de la administración que se expresa al través de complejos sistemas de control.

De tal manera, la decisión del administrador de la empresa pública al estar sometida su decisión a la prevalencia de la decisión ajena, se ve limitada en la aplicación de las reglas que se establecen como prioritarias en la economía interna de la empresa, con frecuente perjuicio para el éxito de su gestión, debe recordar que la empresa pública no es un fin en sí mismo sino que se encuentra inserta dentro del marco estructural del ente público al que pertenece y que los criterios de decisión se formarán en atención a intereses por demás ajenos a la buena administración empresarial que bien pueden llegar al extremo de contravenir en forma absoluta sus conveniencias puramente patrimoniales.

Esto es, que si la empresa se ve involucrada a la prestación de bienes o servicios que de antemano serán deficitarios, ello debe corresponder a la apreciación de valores de interés social que, como ya hemos comentado, rara vez coinciden con los intereses puramente patrimoniales de la empresa, hechos que reducen, en verdad, el carácter empresarial de estos organismos.

Tales circunstancias llevan a la conclusión de que, por amplia que pudiera llegar a ser la suma de facultades otorgadas a estos entes empresariales, siempre permanecerán colocados en íntima vinculación con los órganos de administración de el Estado en su carácter de integrantes del sector paraestatal (1), de tal manera que su capacidad de goce y ejercicio, de que disfrutan como personas jurídicas, estará siempre referido al órgano del que forma parte.

Esa relación constituye precisamente el cauce por conducto del cual el Estado lleva adelante la dirección y orientación de las políticas económicas formuladas por el Ejecutivo, consuetas en los diversos ámbitos que la expresan y que se manifiestan tanto como planes generales que permiten al empresario público criterios básicos de conducta, como a través de medidas de control que subordinan a plenitud su capacidad de decisión sometiéndola a criterios de la administración que no le son propios en cuanto a que debe sujetar su actuación a la previa determinación de los mismos.

No obstante, debe anotarse que, como ente de Derecho Privado, goza de un ámbito de decisión ya de mayor amplitud en lo que respecta a su actividad comercial y en cuanto a las relaciones de trabajo con personal que no ocurre los sujetos directivos, entendiéndose él en relación a los órganos de la administración centralizada.

---

(1) GLAMINI. *op. cit.* p. 110. "... por mucha autonomía que se conceda a la empresa-órgano esta seguirá siendo siempre, a pesar de ello, un órgano de la administración, por lo cual no puede gozar nunca la plenitud de decisión autónoma propia del empresario privado.

5.- ¿Es posible la diferenciación de intereses jurídicos de la empresa pública y el interés general?

Las sociedades mercantiles, que integran la categoría más importante de las personas jurídicas privadas de quienes hemos dicho que constituyen sujetos ideales para eficientar al máximo el carácter empresarial, son en ese sentido la representación del querer y del poder.

Dotada de personalidad y patrimonio propio, esta persona colectiva está pensada como centro de relaciones jurídicas precisamente estructuradas para el logro de fines de naturaleza patrimonial que se materialicen en la empresa (1).

Así, la sociedad mercantil es una conjunción de esfuerzos individuales traducidos en aportaciones patrimoniales que dan lugar a un nuevo patrimonio autónomo que se separa del de aquellos y que se centra, en doble sentido, como punto de referencia crediticia y cuya voluntad se manifiesta con la suma de los quiereres de sus asociados, como criterios generales de conducta, plasmados en su objeto social como pauta de la que surge, en el ejercicio de sus órganos de dirección, ese empresario seguro de sí y eficiente en la prosecución de la empresa común; Logro máximo de la Revolución Urbana.

---

(1) GAMBIAN, AURELIO. "Instituciones de Derecho Privado". UFFESA.- México. 1961. p. 63. "...es necesario notar que hay funciones que no pueden ejercitarse o finalidades que no pueden ser alcanzadas por una persona física, ya sea porque implican un patrimonio exorbitante respecto a las posibilidades de un particular o porque implican un riesgo demasiado grave y amenazarían con la pérdida de todo el patrimonio en el caso de suerte imprevista".

Ciertamente, la sociedad mercantil ha respondido como institución, a los valores atribuidos por la economía liberal al empresario: - predominio de la iniciativa personal; propiedad privada; ahorro, vía máxima acumulación de capital y valores concordantes, en un mundo comprendido por razones de "mercado" (2).

Por ello el triunfo del individualismo liberal, como éxito de la clase burguesa pretendidamente igualitaria, tabla rasa de las diferencias sociales, en la que la riqueza es único factor de distinción en cuanto representación de la plena realización individual en el campo de una economía regulada por fuerzas supuestamente condicionadas a reglas de armonización espontánea.

---

(2) PETRILLI, GIUSEPPE. "La ética de la empresa pública". En "La Empresa Pública" Op. cit. p. 206. "... las limitaciones fundamentales de visión ética -propia de una sociedad en la que la acumulación del capital se ha realizado predominantemente en forma privada- no consistían en su consecuente concentración del poder económico en manos de unos pocos (fenómeno que, por lo demás, también caracteriza, e incluso en mayor medida, los sistemas económicos colectivistas, sobre todo en la fase de acumulación primaria). Ni siquiera radicaban en los despilfarros de renta, en los consumos de la clase dominante (fenómeno cuya relevancia es consecuencia más psicológica que propiamente económica), sino, ante todo, en la rigurosa subordinación de toda la vida de la sociedad a las exigencias del proceso productivo. A falta de cualquier intervención positiva del Estado ...el automatismo del mercado llegaba incluso a determinar... tendencia a descuidar los aspectos de la realidad social menos

La publicización del poder económico, como tendencia a reaccionar en contra del individualismo liberal, pretende socializar el mundo privado de la economía altera profundamente al antiguo estado liberal otorgándole una participación en la creación de la riqueza para beneficio de las grandes masas sociales conformadoras del interés público, principio rector del nuevo Estado socialista, fenómeno que muestra el curioso efecto de convertir al poder político en un ente privatizado, en tanto que para alcanzar esos efectos se introduce en el campo de la economía como partícipe de las sociedades mercantiles (3).

Y para armar ese carácter privatizante, con la suma de características propias del poder público, transforma radicalmente la esencia misma de los entes mercantiles, de que se vale como instrumento a sus fines, desposeyéndolos de esos factores de libertad, propiedad, etc. para resumir en ellas principios totalmente contrarios, contenido de las nuevas tendencias socialistas que transfor-

---

susceptibles de ser reconocidos por una visión crudamente económica".

- (3) GALGANO, FRANCESCO. "Estructura Técnico-Jurídica del Concepto de Empresario Público". En "La Empresa Pública". Op. cit. pag. 243. "... no obstante esta "publicización del Poder económico", los curistas pueden escribir que "el derecho privado no ha perdido terreno en absoluto sino que incluso lo ha ganado imponiendo el uso de sus instrumentos a la actividad económica del Estado y de los entes públicos". ...se ha aducido que el Derecho Privado "ensancha sus tradicionales fronteras y viene a absorber en su seno, entre las actividades de la pública administración, aque-



man, ya de raíz, al Estado moderno.

Bajo tales circunstancias, deberos llegar a la conclusión de que la naturaleza de la empresa de participación estatal, si bien conservando las formas de derecho privado y aún sometida a ese tipo de normas en la consecución de los fines que le sean encomendados por el Estado, corresponde en esencia a la de su creador, de cuya voluntad no es sino una mera expresión y sus intereses los de él (4).

Y en la medida en que los intereses del Estado en la gestión concreta encomendada a la empresa pública, coinciden con el interés público, en esa misma medida debe coincidir el interés de la empresa pública con el interés general.

---

llas que se desarrollan sobre el plano concurrencial y contractual a través de la empresa, de la propiedad, del contrato, de la obligación".

- (4) RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN. "Tratado de Sociedades Mercantiles". T.I. Ed. Porrúa. México. 1947. p. 5. "En otro aspecto, la sociedad anónima ha sufrido una profunda crisis en cuanto forma de decisiones mayoritarias y de supremacía de su asamblea general. La filosofía del Nacional-Socialismo y de sus variantes Italiana y Española (fascismo, falanxismo) ha predicado la introducción del principio de la jefatura de la sociedad anónima, haciendo prevalecer la voluntad de un jefe, desconectado de la influencia de los socios, para atender únicamente al desarrollo de la empresa al servicio de la colectividad".

6.- Capacidad procesal de la Empresa Pública. Legitimación procesal en juicio en los recursos administrativos.

El carácter que reconoce la Ley a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal (1) como personas jurídicas con patrimonio propio, significa su separación del Estado del que forman parte.

El efecto de esta disgregación de personalidades se significa en la desviación de la empresa pública respecto del orden jerárquico que caracteriza a la administración centralizada y debe suponer un sistema de autonomía que, ampliando su ámbito de discrecionalidad le permita su autoregulación y autoadministración, a reserva de la conservación de vínculos que se manifiestan en formas de tutela y control que sobre ella ejercen los órganos administrativos.

Tal discrecionalidad se encuentra limitada, en un primer plano, por los objetivos sociales planteados por el Estado en atención al interés público concretamente conseguido (2); por las facultades de nombramiento de los titulares de sus altos cargos de que hace reserva la administración (3); reserva y restricción de las facultades de disposición de bienes (4) y de disolución y liquidación de la sociedad (5).

---

(1) Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(2) Artículo 22 de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal.

(3) Artículo 46 inc. c) de la LOAPF y 3o. frac. III de la Ley para el Control.

(4) Artículos 15, 16, 18, 19 y 20 de la Ley para el Control.

En un segundo plano, las limitaciones de discrecionalidad alcanzan diversa intensidad en cuanto a la funcionalidad económica y operacional, que ha de sujetarse a planes y normas previos de carácter legal y administrativo (6) y aún ciertas restricciones de contratación (7).

De ahí, que si bien la discrecionalidad de que gozan los organismos descentralizados del Estado implica una relajación de los vínculos de dependencia que los une a la administración central, - ésta se reduce a un mínimo que apenas justifica su otorgamiento.

Sin embargo y en esto se fractura al Sector Público, subsiste para el empresario público un ámbito de discrecionalidad que se revela en la vicencia del Derecho Privado en la regulación de la situación jurídica propia de la personalidad del ente: su capacidad como sujeto de derecho.

Esto, para el órgano descentralizado y en especial para la sociedad de participación estatal, se traduce en la facultad de actuar por sí misma, a su nombre, a celebrar contratos y a estar - en juicio como actor o demandado (8).

---

(5) Artículo 14 de la Ley para el Control.

(6) Artículos 5, 6, 7, 8 de la Ley para el Control.

(7) Artículos 17 y 24 de la Ley para el Control.

(8) DROME. Op. cit. p. 49. "... la capacidad de derecho es esencial a las personas jurídicas y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por esto no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales".

Como tal, persona jurídica, la empresa de participación estatal es sujeto de derecho fiscal, siendo considerada por las leyes fiscales como cualquier causante.

Lo que la habilita como sujeto de derechos y obligaciones de esa naturaleza (fiscal), a comportarse ante el Fisco como cualquier persona de derecho privado, o al menos así debe suponerse, con todas las cargas y con todas las facultades inherentes.

Así mismo, la empresa pública con su capacidad de ser sujeto de derechos, goza de las garantías que la Constitución Política otorga a los individuos por el hecho mismo de serlos, sin considerar para ello su proximidad al cargo respecto del que se garantizan los derechos individuales de la ciudadanía, la autoridad.

En fin, que las sociedades públicas por la participación en ellas del Estado, se someten al Derecho Público en cuanto a enter descentralizados de la administración, sin dejar por ello de poseer los atributos que el Derecho Privado, Fiscal y Constitucional reconoce a la persona jurídica, causante e individuo parte de la ciudadanía.

Y de ahí también, que estando en el goce de una capacidad jurídica propia para los efectos señalados, también está facultada a acudir ante la jurisdicción común, federal y aún administrativa en procuración y defensa de sus intereses (9).

---

(9) GONZALEZ PEREZ, JESUS. "Derecho Procesal Administrativo". Tomo II. IEP. Madrid, 1966. p. 255. "la capacidad, en sus dos aspectos, es un requisito procesal, el primero de los requisitos procesales referentes a las partes. Por consiguiente, para que pueda ser examinada una pretensión en cuanto al fondo, es necesario que se deduzca por personas con capacidad para ser parte

Y no sólo disfrutar de esa capacidad de ser sujeto procesal, sino aún de actuar en el proceso.

Así, vemos al empresario público actuando ante la jurisdicción civil reduciendo acciones y contestando demandas en ejercicio de múltiples acciones y excepciones; litigando ante la jurisdicción laboral y aún penal, presentando denuncias, por delitos cometidos en sus bienes patrimoniales, conduciendo al Ministerio Público; promoviendo juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y aún acudiendo ante las autoridades de la jurisdicción federal en demanda de amparo.

Todo ello, con plenas facultades para actuar y contestar, allanarse, desistirse, comprometer en árbitros, inconformarse, interponer los recursos que considere oportuno hacer valer, y toda esa gama de facultades y cargas que significa la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones procesales que se desprende de la personalidad jurídica.

Esto es, que teniendo capacidad, es titular de derechos y obligaciones cuya existencia puede generar el conflicto litigioso materia del proceso, ya sea en calidad de demandante, ya en la de demandado.

Esta aptitud, que le legitima para accionar en juicio respecto de una concreta situación jurídica en litigio, la legitimación propiamente dicha, queda satisfecha, respecto de las personas jurídicas paraestatales, en tanto que son titulares de esa personalidad jurídica.

---

y capacidad procesal". "Las personas jurídicas, desde el momento que adquieren tal carácter, también tienen capacidad para ser parte".

En efecto, la personalidad jurídica pública de que están dotadas las sociedades mercantiles obedece precisamente a su aptitud de gestión de la empresa pública lo que presupone su habilidad para ser sujeto de obligaciones y derechos, que es múltiple en la prosecución de fines de naturaleza económica, de preponderancia patrimonial.

Por ello y en tanto pueda coincidir con el carácter de acreedor, deudor, víctima, patrón, causante, etc., esto es, como sujeto de derechos y obligaciones, será apta para entrar en conflicto con otras personas jurídicas, conflictos que no siempre podrán solucionarse por vías extrajudiciales y que terminarán por imponerle la necesidad de actuar dentro de un proceso, a lo cual está no sólo en la aptitud de ser sujeto pasivo sino aún activo, siempre que el conflicto surja respecto de terceros (10).

---

(10) GONSALES.- Op. cit. p. 255. "... la doctrina, al estudiar las partes en el proceso, suele distinguir cuatro conceptos: capacidad para ser parte, que es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona por el hecho de serlo es titular de derechos y obligaciones y puede verse en la necesidad de defenderlos; capacidad procesal, legitimatio ad processum, que viene a ser como aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónima de la capacidad de obrar, que se suplimenta por los legítimos representantes de la persona que carece de esa capacidad; legitimación propiamente dicha, legitimatio ad causam, que implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la ley, debe actuar como actor demandado en el pleito, y postulación, o sea la necesidad de

Esto es, que siendo la empresa de participación estatal punto de relación de derecho y obligaciones de que participa el Estado en su carácter de accionista, instrumentando en ella fines que le son propios y según intereses perfectamente definidos, cuyo desarrollo procura encausando estrechamente la acción empresarial del ente por él creado, no se concibe que pueda aparecer el conflicto entre la persona jurídica del Estado y la persona jurídica empresarial.

Es innegable que el patrimonio que integra el de la persona jurídica creada por el Estado, coincide con el de él, en todo o en parte, según el caso; los objetivos sociales no solo son concurrentes en cuanto a comunidad de intereses, sino que representan puramente los del Estado y la actuación y dirección de la empresa manifiesta la voluntad de dirección y actuación del Estado. En suma, que la persona jurídica descentralizada coincide en todos sus aspectos con el Estado mismo.

Ante tal conclusión, solo puede darse respuesta a la cuestión que plantea la posibilidad de conflicto entre los intereses del Estado y los de la empresa pública con la respuesta definitiva en el sentido de que no hay, ni puede haber, conflicto.

Y si no hay conflicto, si no puede concebirse el litigio entre las personas jurídicas del Estado y de la sociedad de participación, dada la inexistencia de oposición de intereses entre dos personas públicas que coinciden en forma plena, no puede existir

---

actuar por medio de procurador, representante y letrado director".

interés jurídico que los habilite a comparecer en proceso debático de conflictos entre sí.

Y si respecto del proceso no puede encontrarse el interés jurídico en la sociedad de participación estatal para plantear juicio en contra de su creador, en el recurso administrativo entendido como la impugnación formulada a resoluciones dictadas por la Administración Pública que se hace valer en la misma vía administrativa a efecto de tener la revocación y modificación del acto y ante la autoridad que lo dictó o ante el superior, menos aún podemos encontrar el interés jurídico en el ente parastatal (11).

Por lo tanto y siendo así que la naturaleza del recurso administrativo se constituye siempre en una medida de control, en una apreciación sobre si el acto administrativo reclamado está o no conforme con el derecho, sobre si es legítimo y tales medidas, como hemos visto, corresponde ejercerlas a la administración central, no existe requisito alguno por el que pueda filtrarse un posible interés jurídico aducible por el órgano controlado: la empresa de participación estatal.

El recurso administrativo se desenvuelve como la discusión entre el recurrente y la administración, mediante un procedi-

---

(11) ESCOLA, HECTOR JORGE. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Ed. de Palma. Bs. Aires, 1967. pp. 211 y ss. "son muchas las peticiones y alegaciones que se pueden efectuar ante la administración, siendo muy diverso también en su carácter y objeto. Pero los recursos se tipifican específicamente, por constituir una impugnación formulada contra de cisiones de la administración, es decir, una objeción del acto dictado, que queda así cuestionado por la substancia del -



niento y respecto a actos de ésta cuya regularidad es cuestionada y que surgen en quien lo promueve el interés jurídico que lo generan las consecuencias patrimoniales que ocasionan al sujeto en oposición respecto a los intereses de la propia administración, pues que los recursos no se tramitan de oficio, resulta ineluctable - que la propia administración no pueda impugnar por esta vía los actos que de ella emanen, los cuales, aún y cuando pudieran ser lesivos para sus propios intereses, no generarían conflicto alguno dado que entre ambas partes no puede existir.

En suma, que las empresas de participación estatal, como parte misma del Estado, carecen de interés jurídico y de legitimación procesal para recurrir en vía administrativa los actos dictados por la administración central.

## 7.- El Conflicto Económico y Social.

La ingerencia del Estado en la economía ha venido a ser el resultado de una problemática que ha concluido con la existencia del estado liberal y que en nuestros días va llevandonos a una nueva transformación en la forma de Estado, que se manifiesta con su intervención en la economía y que obedece a graves perturbaciones en el orden social.

El desarrollo económico considerado como proceso de producción de bienes específicamente destinados a la satisfacción de una demanda, se amplía de tal modo que podemos referirlo a medidas astronómicas.

Cada hombre, cada individuo de la especie humana, ha de requerir, durante su ciclo vital, una amplia cantidad de bienes y servicios que requiere en diversas escalas de prioridad, que irán de las más elementales necesidades a aquellas que serán de lo más intrascendente y superficial, en anexo a criterios tan diversos como pueda ser la mentalidad de cada quien.

El hombre como productor de satisfactores, se dirige a los demás como consumidores, sus congéneres, con la seguridad de que de ellos, de lo que otros producen, habrá de encontrar satisfacción a sus propias necesidades.

En tal razón, el productor de satisfactores se concretará a la elaboración de cierto número de ellos, dando lugar al fenómeno de la especialización en el trabajo.

A su vez, la especialización en la producción da lugar a grandes sutilezas en la diferenciación de las actividades de cada quien, cuando para la producción se conjunta la actividad de diversos elementos que laboran en conjunto, fragmentando los pro--

cesos productivos en una cadena de ellos que lleva al obrero a dedicarse a realizar un sólo acto, tal como apretar una tuerca, soldar un elemento o pelar una fruta.

Los especialistas en los fenómenos de producción, han encontrado que la división del trabajo presta por múltiples razones grandes ventajas que son: la especialización, que permite a la persona del trabajador dedicarse a una actividad en exclusiva, la consecuencia de incremento en la eficiencia, pues quien se dedica a una sola actividad llega a adquirir mayor destreza a mayores conocimientos en su especialidad, en la que emplea un menor gasto de tiempo y de herramientas, forzando a una organización -- cuidadosa de proceso de producción, de coordinación de los diversos trabajos especializados, dando lugar al ahorro que se presenta como consecuencia de la acumulación de bienes producidos en exceso de la demanda inmediata, acumulación que favorece la satisfacción de demandas futuras y, por último, la división del trabajo regionaliza la producción dando lugar a lo que se llama "localización de la industria" (1).

Ahora bien, en la distribución de los bienes producidos, en la localización de los mercados de consumo, en el que se realiza el cambio de lo producido por lo necesitado, interviene el concepto de precio, concepto de valor que supone ese cambio de los satisfactores que se producen por aquellos que se necesitan para el propio consumo.

El precio, como factor relacionante del fenómeno de la producción con el del consumo, es a su vez producto de la influencia

---

(1) H.M. SCOTT. "Curso Elemental de Economía". Fondo de cultura económica. México. 1966. pp. 19 y ss.

cia que el hecho de coincidir el monto total de lo ofrecido y la suma de elementos requeridos, esto es de las líneas de la oferta y la demanda en convergencia, debe servir de equilibrador del mecanismo económico, por cuanto a que indicará al productor la conveniencia de variar positiva o negativamente su producción y aún de localizar los mercados más convenientes para la elaboración de su producto.

En el mercado, entendido como tal el lugar en que se pone en contacto al comprador con el vendedor (2), tiene lugar el juego de múltiples factores que determinan el precio.

Por una parte, la oferta del producto (bien o servicio) se referirá al precio en relación al costo.

El vendedor fija su precio atendiendo a lo que haya significado en medida de valor el producir y transportar el bien resultante para su venta en el mercado, más una diferencia denominada utilidad (3).

---

(2) BENHAM. Op. cit. p. 24. "El Mercado Mundial y los Mercados Locales. Se entiende generalmente por mercado un lugar donde se venden y se compran mercancías. Por ejemplo, en el mercado de Covent Garden de Londres se venden al mayoreo lechugas y frutas, y en el de Smithfield, carnes. Pero también son mercados aquellos en que se venden cosas que no son mercancías. Hay mercados de bienes raíces, de cambios, de trabajo, de capital a corto plazo, etc.; puede haber mercados de cualquier cosa que tenga precio. Y no es necesario que los negocios se hagan en algún lugar especial, pues los vendedores y compradores pueden vivir en distintas partes del mundo, y en vez de reunirse en una plaza pueden hacer sus tratos por teléfono, por telégrafo

Por su parte, el comprador influye en el precio en la medida en que considera útil el producto. Esto es, adecuando a sa tisfacer la necesidad que de él tiene y que, por otra parte, ha considerado prioritaria.

La convergencia de ambas motivaciones, dan lugar a la fijación del precio real de venta del producto que representa la relación existente entre oferta y demanda en el momento de la compra del producto.

Así, si el producto es escaso, no satisface la cantidad de demanda, el precio será mayor y, por lo contrario, si el producto se ofrece en cantidad superior a la demanda, el precio bajará.

Ello quiere decir que no será tan importante en la fijación del precio ni lo elevado del costo de producción, para el vendedor, ni lo profundo de la necesidad para el comprador sino -

---

fo, por cable o por carta. Aun cuando las operaciones se efectúan en algún sitio determinado, los negociantes pueden ser todos, o casi todos, corredores o agentes que cumplen las instrucciones que les dan sus clientes de otros lugares. Por ejemplo, en el mercado de carnes de Londres, hay agentes que compran en nombre de carniceros que venden al por mayor en toda Inglaterra; y en la Bolsa de Valores de Londres los corredores compran y venden valores en nombre de clientes de todos los países del mundo. Por lo tanto, es necesario que definamos un mercado de la siguiente manera: un mercado es cualquier espacio o extensión en que compradores y vendedores puedan entrar en tratos, ya sea directamente o por intermedio de agentes, de modo tal que los precios que se piden en una parte del mercado influ-

que influirá mayormente el hecho simple de la mayor o menor escases del producto.

Y esto, la escases, es algo que se puede manipular, como ya anteriormente hemos anotado y por ello debemos concluir que el precio no puede servir como factor natural de equilibrio económico como supone el economista.

De otro lado existe la antinomia, también ya aruntada, entre capital y trabajo.

Enseñan los economistas que para llegar al nivel óptimo de producción debe combinarse correctamente estos dos factores en una relación que se establece como la ley de rendimiento decreciente del trabajo (4) y que significa que dado un cierto conjunto de bienes de producción, estos deben ser aprovechados al máximo, lo que se logra, en principio, aumentando la fuerza de trabajo de modo que esta mantenga en operación al factor capital, pero que, a satisfacerse cierto límite, todo aumento de ella no solo será ineficaz para el efecto sino que hará decrecer su rendimiento, lo que sucederá, igualmente, respecto de otros factores: alumbrado, combustibles, etc.

---

yan sobre los que se paguen en otras partes".

- (3) BENHAM. Op. cit. p. 150. "El exceso de los ingresos totales - sobre la suma de los costos pagados y los "otros" es igual a las "ganancias" en el sentido menos general y un tanto técnico que aquí le damos a esa palabra. Las ganancias son la remuneración de la labor concreta del emprendedor. Existen debido a la incertidumbre y a los riesgos consiguientes de los negocios. Es el emprendedor quien asume la mayoría de los riesgos, y sus ganancias fluctúan en razón de la exactitud de sus predicciones del futuro, de la manera en que ésta influya sobre sus

Esto es cierto no sólo respecto a la adecuación de los factores entre sí sino respecto al costo de producción y aún en relación a la sobre producción, que da lugar a la excesiva oferta y sus efectos en el precio.

Encontramos aquí nuevamente, un motivo de desequilibrio económico: la empresa reducirá sus niveles de producción a los niveles óptimos de oferta del producto en atención al más alto nivel de precio a lo cual se sacrificará aun al factor trabajo el cual verá reducida, artificialmente, su demanda.

Por otro lado, el empresario encontrará el nivel óptimo de costo de producción, como se ha dicho, en aquél lugar en que el monto del salario alcance el porcentaje mínimo, sacrificando a su interés utilitario las necesidades vitales de toda una clase: la obrera.

---

negocios, y de su adaptación a las situaciones nuevas. Nos referimos a las ganancias, en el sentido actual, como "ganancias puras".

- (4) BERNHAI. Op. cit. p. 114. "Los economistas clásicos ingleses examinaron esta ley con referencia a la agricultura. Decían que si aumentaba la población se demandaría mayor cantidad de productos agrícolas. Pero era fija, afirmaban, la cantidad total de tierra y, por lo tanto, conforme se emplearan más hombres en la agricultura, tendería a disminuir la producción media por trabajador. Por ejemplo, si se duplicara el número de trabajadores agrícolas, no llegaría a duplicarse el producto total. Agregaban que esta tendencia estaba siempre presente, aunque por algún tiempo podrían contrarrestarse gracias al progreso de la técnica. Esto dió lugar a que se abogara --

El trabajador, factor de producción que tradicionalmente ha representado el papel de víctima propiciatoria, siempre presto a favorecer las utilidades del capitalista y a quien el Estado liberal traicionó con su falsa política del laissez-faire, laissez-passer que en la realidad se caracterizó por una fuerte intervención para sofocar los esfuerzos de esta clase social por escapar de una feroz explotación (5) que no vino a ser mas que otro ejemplo de la explotación del hombre por el hombre.

Y además, no hay que olvidar que la clase trabajadora representa el más amplio grupo de consumidores, convirtiéndose así, doblemente, en blanco de los esfuerzos del empresario por obtener ventajas utilitarias.

---

con vehemencia por la reducción del coeficiente de natalidad, a fin de elevar el nivel de vida. Es evidente ... que el progreso de la ciencia ha resultado ser una fuerza más poderosa que la tendencia al rendimiento decreciente. Mas siempre está presente esta tendencia".

- (5) DE LA GUIVA. Op. cit. pp. 25-26. "... el sistema liberal capitalista de producción, postuló dos reglas fundamentales para la economía: protección de la propiedad privada, reputado un derecho natural y absoluto del hombre e intervención del Estado para garantizarla y, en segundo término, intervención del Estado para suprimir toda acción destinada a impedir o estorbar el libre desarrollo de la propiedad privada. El movimiento obrero demostró que la fórmula laissez-faire, laissez-passer, es una de las grandes mentiras de la política del Estado liberal, pues a pretento de aplicarla, intervino el Estado para evitar lo --



En cuanto a la clase poseedora del capital, puede distinguirse a tres grupos principales en la organización industrial, según el tamaño de la empresa: el negocio individual, que reúne en una sola persona la titularidad del capital y la representación del trabajo; el segundo grado, en que se presenta la asociación de pequeños propietarios o el propietario individual que emplea asalariados, alcanzando mayor magnitud en su significación económica; la magna empresa colectiva tipificada en las sociedades por acciones que declina, básicamente, al capitalista del empresario a cambio del pago de dividendos, limitando el riesgo de la empresa al solo monto del capital aportado, representado por las acciones y, por último, las grandes combinaciones industriales, "trust" o "kartels", que, a base de acuerdos o asociaciones entre grandes empresas, establecen poderosas entidades que ocultan a medias fuertes monopolios.

La razón determinante de esa gradación se finca en el tamaño del mercado aunado a la capacidad del empresario.

En el "trust" o "kartels", hay una importante combinación entre el tamaño de la empresa y la capacidad organizativa del empresario.

Estas grandes organizaciones se dan en las industrias más importantes en que la competencia aunada a costes que son -

---

la organización de los trabajadores y sus demandas sobre condiciones humanas de prestación de los servicios. La lucha de los trabajadores será doble: primeramente, lucha para obtener libertad de acción, esto es, libertades de coalición y asociación profesional; y en segundo término, lucha para conseguir el mejoramiento de las condiciones de trabajo..."

excedidos por costos generales muy altos, provocan acuerdos entre los grandes empresarios que vienen a desembocar en los grandes monopolios.

Estos monopolios se significan en los núcleos de poder - de cuya existencia hemos hecho ya relación, comentando su enfrentamiento al poder del Estado, ensañando su soberanía, en cuanto - a que influyen mayormente en la economía nacional e internacional, poniendo en graves aprietos al interés público.

Otro gran problema de la economía es el de la localización geográfica de las industrias.

El porqué las industrias se establecen, normalmente, en los centros poblacionales de mayor importancia débese, en general, a razones de proximidad a los centros de consumo, a la existencia de vías de comunicación, a la facilidad de dar hospedaje a los obreros y al fácil acceso a la provisión de materia prima, entre otras causas.

Pero también sucede que los centros poblacionales surgen a los lados de las grandes industrias, establecidas en las cercanías a los lugares en que se obtienen los elementos de producción, tales como materias primas, combustibles, facilidades de comunicación, etc.

Solo que sucede que el establecimiento de las industrias - no siempre coincide con el lugar más adecuado para ello en relación a los intereses públicos y aun sucede que, por lo contrario, - tal cosa se dá en los lugares menos favorables para ello, en razón a múltiples factores entre los que no es de menor importancia el - fenómeno de la contaminación ambiental.

Una de las consecuencias del establecimiento de industrias, es el fenómeno de acumulación de otras industrias diversas que, debido al establecimiento de la primera, sirve de aglutinante para las demás.

Esto, que trae como consecuencia cada vez mayores necesidades de servicios públicos de infraestructura, puede significar problemas graves para la población en tanto que los empresarios no tomarán en consideración, al menos no en forma preponderante, la facilidad o dificultad, la conveniencia o inconveniencia del incremento de esos servicios públicos, dejando la solución del problema a los órganos de la administración del Estado.

Causa principal en la determinación del lugar del establecimiento de una industria lo son las condiciones del transporte, elemento esencial a la empresa que la acerca a los centros de producción de su materia prima y a los mercados de consumo y cuya prestación se ha delegado principalmente en el Estado, en la forma de servicio público.

Estrechamente vinculada a este factor de la producción, el transporte, se encuentra el del almacenamiento que requiere también de la intervención del Estado como prestador de ese servicio, así mismo costoso y poco productivo y por ello delegado a él por el empresario, quien deja en sus manos la prestación del mismo también en forma de servicio público.

También manifestado como grave problema económico de la empresa y el cual sirve de justificación a la persecución de utilidades por el empresario, son los riesgos que acompañan al desarrollo de aquella y que se exhiben con énfasis crucial en su -

subsistencia.

La utilidad, razón de ser de toda la vida económica se considera como el pago, el interés, la renta, la remuneración, - en una palabra de la suma de esfuerzos desarrollados por el empresario en la prosecución de la industria en que concentra su actividad empresarial y que incluye su propio trabajo y el uso de su capital.

Ciertamente y aunque el trabajo desarrollado por el empresario se cataloga dentro del concepto genérico del trabajo, la actividad empresarial de organización y dirección se remunera y - considera en lugar aparte.

La diferencia de salarios, cuya variación de un trabajador a otro es harto importante, se explica en función a las mismas reglas de oferta y demanda que llevamos estudiadas.

En efecto, la escases de oferta de trabajo o su abundancia se reflejan en el monto de la demanda de él y aparece en el espejo del precio, el cual devuelve en su índice de magnitud, la prevalencia de una o de la otra.

En otras palabras, podemos expresar la idea preguntándonos porqué no todos los trabajos se desempeñan con igual interés; porqué algunos son más fáciles de desempeñar y porqué otros se dificultan más (6), porqué la habilidad en el desarrollo de un ofi-

---

(6) SCOTT. Op. cit. p. 103. "... los salarios no son iguales en las diferentes ocupaciones y lugares; y las ocupaciones menos agradables están lejos de ser las mejor pagadas: por lo general, - salarios bajos y malas condiciones de trabajo van juntos. El

cio no se correlata con un mejor salario en relación a oficios mejor remunerados, en los que trabajadores menos hábiles y conocidos ganan más.

La razón de ello, como decíamos, se encuentra en la diferencia de valor que para el patrón representan los servicios de un trabajador en relación a otro, directamente referido a la ley de rendimiento decreciente, por ser la demanda de trabajo una demanda derivada de la del consumidor que adquiere las mercancías de cuya producción se trata, ya que el patrón no requiere a los trabajadores en sí, sino en cuanto representa un servicio que contribuya a la producción y es, por lo tanto, mercable en el precio del producto; esto es, significan cierta utilidad para el empresario mejorando sus ingresos.

El empresario asume el papel de intermediario en el consumo del trabajo, el que vende incorporado a sus productos, de manera que si el empleo de mayor número de trabajadores le significa un incremento en la producción que pueda ser vendida en un precio mayor que el costo de sus salarios, los empleará, en tanto que despidirá a aquellos que le signifiquen un costo que reduzca sus ingresos (?).

---

minero que trabaja en un tunel estrecho a trescientos metros bajo tierra, el barrendero que pasa toda su jornada de trabajo en una atmósfera de podredumbre, el canchero que hace un trabajo duro y sucio durante los siete días de la semana en todo tiempo, están mucho peor pagados que el albañil, el fontanero, o el carpintero que hacen un trabajo relativamente --

Este problema, aunado al de varias industrias y oficios diversos, representa otro de enorme trascendencia que ha significado, realmente, toda una transformación social y aún estatal en los últimos siglos y que en el presente amenaza con arrasar con todas las instituciones que dan marco a la vida moderna.

En verdad, el economista debe manejar el concepto trabajo como un simple factor de producción, despersonalizándose de las significaciones humanas del problema, puesto que su meta será el incrementar la producción en estricta relación a los rendimientos o beneficios que lo produzca y no al de dar solución a problemas de ética social en los que la situación personal del ser humano trabajador, no es lo más trascendente.

---

comfórtable, por no hablar de los trabajadores intelectuales, médicos, abogados, directores de empresa y otros parecidos ..."

- (7) BENHAM. *Op. cit.* p. 245. "... la demanda de mineros se deriva en su totalidad de la demanda de carbón. La razón única por la que un emprendedor dá trabajo a los mineros es porque incrementa su producción de carbón y sus ingresos. Hemos explicado ya que el emprendedor sólo tenderá a ocupar mayor número de obreros si éstos hacen que la producción aumente lo suficiente para que sus ingresos aumenten más que sus costos. Si la producción de dicho emprendedor no es lo bastante cuantiosa para influir de manera perceptible en el precio de venta del carbón, y si al emplear mayor número de mineros sus costos aumentaran solo en lo que corresponde a los salarios de dichos mineros, tenderá a aumentar su personal obrero hasta que el incremento de su --

Aún para el Estado, tal problema puede ser y es, de poca o relativa significación.

Lo anterior debe ser así, incluíblemente. En efecto, el empresario también es, según se ha dicho, un trabajador que, a su nivel de vida, también está limitado a las condiciones de oferta y demanda y a la subsistencia del empleo (digámoslo así), dependiendo de sus propias resoluciones en la dirección de la empresa, como dependerá de ellas el rendimiento del capital y, en suma, el éxito o la quiebra, ante lo que no se puede esperar comportamientos humanitarios.

En todo caso, el peor de los males posibles que amenaza al trabajador es el de la desocupación que afflige a su clase como azote y cuya solución debiera ser considerada el primero de los intereses públicos, cuyas causas fundamentales son: la naturaleza de la industria, que no permite una ocupación permanente, como sucede en la industria de la construcción, o bien porque está sometida a las épocas de reducción de utilidades, en las que se desocupa a los obreros a ellas ligados; el sostenimiento de salarios mínimos elevados en relación al promedio general de salarios; las variaciones en la demanda también afectan la ocupación de los obreros; la mecanización de la industria también puede dar lugar al desempleo así como las épocas depresivas del ciclo económico.

---

producción semanal provado por el empleo de un minuto más, se venda por una cantidad de dinero igual al salario semanal ... sabemos por la ley del rendimiento decreciente que conforme se combinan más trabajadoras con una cantidad fija de otros factores, pasado cierto punto empieza a disminuir

Otro fenómeno de trascendencia económica se significa en la localización de los llamados asentamientos humanos que afectan -al no variar las condiciones de oferta y demanda- el monto de los salarios y la desocupación.

La existencia de sindicatos, aunque con efectos limitados, se refleja en variaciones de salario, atendiendo a proteger a sus agremiados, procurando en este aspecto ajustar el monto del salario a las condiciones favorables reales de la industria (8) o al menos así se supone.

---

la productividad marginal de los trabajadores ..."

- (8) DE LA CUEVA. Op. cit. pp. 278-279. "La Asociación Profesional apareció como un fenómeno necesario, pero respondió también - esencialmente a la idea de justicia. Es como la vida social, una unión necesaria entre los hombre para realizar el bien común y la justicia ... la ciencia no puede aceptar la tesis del contrato social, ni la idea de la formación mecánica de la sociedad; los grupos sociales como las naciones, son grupos naturales determinados en su origen y evolución por múltiples factores independientes de la voluntad humana; pero tampoco están incondicionalmente sometidos a la fatalidad de las leyes naturales, como querría el marxismo, pues se distinguen de los grupos animales en que la voluntad humana es capaz de reaccionar frente a las fuerzas y elementos de la naturaleza, orientarse dentro de ellas y ponerlas a su servicio ... la asociación profesional es un grupo necesario, determinado por la igualdad que produjo el Liberalismo Económico, la consecuente miseria de los trabajadores y la vida -



De todas formas, las asociaciones profesionales denominadas sindicatos, representan un factor de lucha de clases -- dentro de la sociedad y por ello requieren de la atención que les preste el Estado como posible causa de ruptura del orden social, tutelando y vigilando su existencia.

En este como en los otros casos, la intromisión del Estado en la economía se genera por razones coincidentes en ambos sentidos.

Las condiciones propias de la economía han requerido siempre de una planeación integral, al no ser eficaces las normas que en ella se dan para lograr producir por sí y en sí el equilibrio necesario.

Es falso que por sí solas las condiciones de oferta y demanda establezcan los precios razonables de los diversos productos de las empresas, llevando a un ajuste a los fenómenos económicos vinculados, distribuyendo racionalmente la especialización en el trabajo, generando los empleos requeridos para dar satisfacción a la oferta de trabajo o manteniendo los salarios en justa relación al nivel de los precios.

Tampoco ha sucedido que el equilibrio entre las fuerzas capital y trabajo surja por sí mismo -- a no ser por el sólo sometimiento del trabajador, ni en relación al pago de salarios adecuados o a la correcta atención de los riesgos del trabajo en lo que respecta al sector patronal, ni el cumplimiento cabal de horario de trabajo o la esmerada atención a la calidad en la producción -- por parte del sector obrero.

---

en común en la fábrica; y organizado para la realización de un fin, que es la justicia en la economía... y podría agregarse, la conciencia de pertenecer a una clase socialmente oprimida..."

Es poco de esperar que el empresario deje escapar utilidades por razones de interés general. Nunca el capitalista cuidará de elegir el lugar más idóneo, socialmente hablando, para el establecimiento de su empresa, si ello le va a representar un sacrificio económico incrementándole costos de transporte o alojamiento de sus mercados de consumo o le dificulte la eliminación de desperdicios.

El empresario procurará cargar sobre el Estado el mayor número de servicios públicos no productivos (que de los otros se hará cargo), evadirá o "eludirá" todas las obligaciones fiscales que le sea posible, se deshará de todo tipo de desechos en la forma para él más económica sin importarle un bledo que por ello la ecología circundante se lesione en forma definitiva, o reducirá los salarios hasta agobiar de hambre al trabajador si así le resulta conveniente.

Es por ello que el Estado liberal se vió impelido a romper sus principios interviniendo en la solución de problemas de la economía, por ello y por su repercusión social, pues el poder adquirido por los grandes empresarios ha representado la aparición de conflictos sociales de trascendencia tal que, o atiende a su solución o se enfrenta a su propia destrucción.

El estado liberal no pudo permanecer inflexible ante los conflictos laborales ni le fue dado reprimir la rebelión de los grandes grupos obreros en lucha autodefensiva en contra de la opresión económica.

El reconocimiento de los derechos laborales, que ocasionó el derrumbe del individualismo liberal, fue seguido de ne-

didas económicas encaminadas a evitar la caída de las empresas afectadas y luego, en una cadena de formas interminables, se vió sujeto al camino de la intervención económica de manera irreversible (9).

En esta progresiva e ingente labor de regulación de la economía el Estado se ha visto sustancialmente transformado en tanto que sus estructuras organizativas han debido adaptarse, jurídicamente, a situaciones de hecho que no fueron originalmente contempladas.

---

(9) DE LA CUEVA. Op. cit. p. 327. "Pero el Estado también se ha modificado. El viejo Estado liberal no existe, pues hoy tenemos un cuerpo político que interviene decididamente en los problemas de la economía: De un lado, dicta el derecho mínimo del trabajo, derecho individual del trabajo, derecho protector de las mujeres y de los menores y seguro social. Interviene luego en la vida de las empresas, reduciendo en ocasiones la libre concurrencia para evitar la ruina de las negociaciones, o limitando las utilidades, o refaccionando a algunas empresas, u organizando otras, esto es, adoptando la actitud que se denomina Intervencionismo o Socialismo de Estado. El Estado se esfuerza, por estos procedimientos, en el remedio de la injusticia social, quiere decir, y al igual que la asociación profesional, procura la elevación del nivel de vida del pueblo o todavía, el Estado sustituye a veces a la asociación profesional y aun, en ocasiones, la supera en actividad, como cuando, por ejemplo, organiza el Seguro Social".

El principio que sujeta al Estado de derecho a una limitación de funciones, a apegarse a las disposiciones contenidas en el derecho positivo que regulan con precisión sus limitadas facultades, se han visto trascendidas por razones sociales preeminentes y ha debido cambiar.

La ingerencia en los campos económicos requiere de gran flexibilidad en la toma de decisiones, absolutamente contraria a la limitada discrecionalidad propia de los sistemas burocráticos.

Pero por otra parte, la concurrencia en el mercado económico no se adapta fácilmente a la idea de estatización, a un orden jurídico en que la libre concurrencia tiene rango constitucional conjuntamente con otros derechos individuales así garantizados y cuya vulnerabilidad ve con repugnancia esa ingerencia estatal.

La problemática que representa la ingerencia económica del Estado, lo está cambiando a él y a la sociedad.

La economía privada que solo aspira a que el Estado se limite a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico en función de mera vigilancia policiaca, ha quedado definitivamente relegada.

Aun las intervenciones limitadas del Estado en la economía a base de estímulo y subvención han sido superadas; la ingerencia del Estado al alcanzar las formas de economía mixta, ordenando y regulando la vida económica, ha provocado el desbordamiento de los límites y hoy el panorama que presenta la economía es de su publicización (10).

El Estado ha llegado al punto de socializar y planificar la vida económica, esto es, de socializar el capitalismo.

Esa verdad no la oculta la asunción por él de las formas empresariales mercantiles con que ha instrumentado su influencia en la economía, que ha mostrado un doble efecto: permitir a la administración pública una discrecionalidad limitada (de que carece en el Estado de derecho) acorde con la libre competencia que dirige al juego económico, pero desvirtúa sus estructuras al someter la expresión de su personalidad jurídica a exhaustivos sistemas de control.

Al Estado capitalista no le ocultan ya la sociedad mercantil u otras formas privadas de organización empresarial.

En verdad, la participación de la administración pública en las sociedades mercantiles se caracteriza por:

- a).- Tender, en forma abierta, a la obtención de utilidades;
- b).- Anular la supremacía orgánica de la asamblea general de accionistas, asumiendo el control mayoritario por eliminación del capital privado o por convenciones específicas;
- c).- Imponiendo complejos sistemas de control que convierten a la representación social en meros mandatarios de la administración pública, y
- d).- La adopción de formas mercantiles para empresarizar la empresa pública se explica por dos razones:

---

(10) DROU. Op. cit. pp. 1 y 2.

1.- Legitimar la acción del administrador público sujeto a restricciones legales que no autorizaban su gestión empresarial, y

2.- Disimular ante la iniciativa privada el rompimiento del principio de la libre competencia.

En tales circunstancias encontramos una grave contradicción entre el accionar de la administración pública en el campo económico mediante el empleo de formas de derecho privado a las que somete a normas de derecho público y el accionar de estas personas como de derecho privado que hacen coincidir regímenes diversos en un solo ente.

De ello que nos encontremos que la empresa de participación estatal se le dé trato fiscal de causante, rompiendo el principio de que los órganos de la administración pública no pueden ser sujetos fiscales.

Así mismo, hemos de anotar el otorgamiento de garantías individuales a entes de derecho público que nos lleva a ver a la empresa de participación estatal obteniendo de las autoridades judiciales competentes amparo y protección de la justicia federal en contra de actos del Poder Legislativo o del Poder Judicial, dando con ello lugar a lo inusitado: la administración pública amparada por el Poder Judicial en contra de los otros "poderes".

Y he ahí el conflicto ¿qué legitima a la administración pública para usar de las formas empresariales de derecho privado? o, ¿hacia dónde va el Estado de derecho?

## CONCLUSIONES :

1.- La economía privada ha demostrado, en el Estado individualista liberal, su incapacidad de autoregularse.

2.- La intervención del Estado en la economía ha sido la única respuesta posible al quebrantamiento de la economía privada y se ha producido espontánea y paulatinamente.

3.- El empleo de las formas empresariales de derecho privado, concretamente de las sociedades mercantiles para dirigir a la empresa pública, las desvirtúa en forma irreductible como lo demuestra la falta de interés jurídico para legitimarse procesalmente y en recurso administrativo frente a ese órgano del Estado.

4.- La gestión económica del Estado, ha hecho coincidir el ánimo de lucro con formas de control que anulan totalmente la voluntad de la persona jurídica privada, en la que actúa plenamente la sola voluntad de la administración central  
y,

5.- Estamos asistiendo a la creación paulatina de una nueva forma de Estado: El Estado de derecho ha desaparecido.

## BIBLIOGRAFIA

La Empresa Pública.- Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Zaragoza 1970.

Derecho Financiero Mexicano. Sergio F. de la Garza. Ed. Porrúa. México 1975.

Derecho Administrativo.- Andrés Serra Rojas. Ed. Porrúa. México 1959.

Derecho Administrativo.- Gabino Fraga. Ed. Porrúa. México 1948.

Teoría General del Derecho Administrativo. M. Acosta Romero. Ed. Porrúa. México 1982.

Empresas Públicas. Autores varios. Colección Seminarios. México 1978.

El Régimen Financiero del Estado en las constituciones Latinoamericanas. Dolores Beatriz Chapoy. U.N.A.M. - México 1973.

Las fuentes de los ingresos públicos y su clasificación. J. Lobato. México 1972.

Derecho Administrativo Económico. José R. Dromi. Ed. Astrea. Bs. Aires. 1980.

Derecho Mexicano del Trabajo. M. de la Cueva. Ed. Porrúa. México 1964.

Curso Superior de Economía. F. Benham. Fondo de Cultura Económica. México 1956.

Derecho Procesal Administrativo. J. González P. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1966.

Tratado de Sociedades Mercantiles. Joaquín Rodríguez R. Ed. Porrúa. México 1947.

Tratado de Quiebras. Antonio Brunetti. Ed. Porrúa. México 1945.

Tratado Teórico-Práctico de los recursos administrativos. Néctor J. Escola. Ed. Depalma. Bs. Aires 1967.

Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo. Eduardo Vivanco. Ed. AHR. Barcelona 1959.

Curso elemental de Economía. H. M. Scott. Fondo de cultura económica. México 1966.