

MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

José Manuel Villagordoa

LA Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, introdujo una modalidad muy importante en nuestro régimen jurídico.

Al lado de la administración pública federal centralizada creó la paraestatal, a fin de que el Poder Ejecutivo Federal se auxiliara de los organismos descentralizados, empresas de participación paraestatal mayoritaria, y de los fideicomisos, en su cotidiana tarea de gobernar.

Dentro de la administración pública paraestatal surge el concepto de empresa pública; este concepto obedece a una trascendente figura del derecho privado y del derecho mercantil que ha tenido una gran importancia en la vida económica y social de México: la empresa mercantil.

Los organismos descentralizados obedecen fundamentalmente a las necesidades de satisfacer con eficiencia la prestación de un servicio público, que por su regularidad y características particulares no puede el Estado cumplir con los elementos que le son propios, por lo que requiere encargarlos a otros organismos de la administración pública, pues al través de la especialización profesional requerida, cumplen con eficiencia tales requerimientos.

Al lado de la prestación de estos servicios por medio de los organismos descentralizados, surge la necesidad, por parte del Estado, de crear verdaderas unidades económicas sin personalidad jurídica, para el manejo de los recursos necesarios, a fin de producir bienes y servicios para el mercado, que normalmente no son atractivos para las empresas particulares, porque no conllevan la obtención de un lucro que sea retributivo con suficiencia de los bienes de capital que destinan a estos fines, o bien porque tampoco son compensatorios a sus actividades profesionales, así el Estado se encuentra en la necesidad de llevarlo al cabo con un costo económico y social importante, mas no retributivo a la inversión que realiza.

Es así como surge el concepto de empresa pública, dentro de la administración paraestatal a cargo del propio Estado.

Ahora bien, las empresas de participación paraestatal, algunos organismos descentralizados y fideicomisos integran este importante sector y se excluyen de él aquellos organismos descentralizados y fideicomisos, que por su propia naturaleza, no producen bienes o servicios para el mercado, sino que satisfacen otras necesidades de carácter social, económico o cultural.

En el año de 1981 se modificó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la importancia que tiene dentro del Estado mexicano, no sólo la empresa pública, sino también la administración pública paraestatal.

Así, el nuevo texto Constitucional establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso y distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y además definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales con la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

También agrega que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Y dentro de estas disposiciones, conviene resaltar la creación de una nueva figura, la del Coordinador de Sector, que ha permitido iniciar una etapa de organización y de unificación de acciones, al encargar la vigilancia y la planeación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades de la administración paraestatal que le están encomendadas. Esto ha permitido que las acciones de las empresas públicas se lleven al cabo en forma ordenada y apegada a los planes generales que el Ejecutivo ha instrumentado, evitando con ello errores que en el pasado, por esta carencia sucedían.

Otras disposiciones importantes que hay que subrayar, se encuentran contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, referentes a la intervención que debe tener el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para autorizar la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquirirlo todo o parte de éstos. Asimismo, en la constitución, incremento, modificación o disolución de los fideicomisos públicos, cuando así convenga al interés público.

La misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contiene diversas disposiciones que se aplican a las empresas públicas; por ejemplo, las relativas a la contabilidad que deben establecer las entidades del sector paraestatal, al establecimiento de órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fija la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En las empresas modernas es necesario armonizar las medidas contables con las decisiones administrativas, razón por la cual es pertinente señalar algunas características de la contabilidad financiera, que es a la que se refiere el artículo 39 de la ley que comentamos. Dicha contabilidad tiene por objeto registrar hechos pasados y proporcionar información a terceros, tales como accionistas, acreedores, bancos, órganos gubernamentales y público en general.

En las empresas privadas, como en las públicas, se requiere de información para tomar decisiones; en el caso de las públicas, estas decisiones serán tendientes a la realización de fines políticos, económicos y sociales.

También debemos mencionar la aplicación de las disposiciones de la Ley de Deuda Pública a las empresas públicas en lo referente a la concertación de créditos para su financiamiento; asimismo, a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo que se refiere a los fiduciarios con relación a los fideicomisos públicos que implican la realización de una empresa y desde luego, a toda la legislación aplicable a las sociedades, figura que revisten las empresas de participación estatal.

Por otra parte, no debemos olvidar que en las relaciones laborales que se dan en las empresas públicas, resultan aplicables según el caso, tanto la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenamientos estos dos últimos, aplicables sólo a aquellos organismos descentralizados que, en cuyo acto de creación, se determinó la regulación de sus relaciones laborales por lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Por último, es necesario armonizar la aplicación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (prácticamente abrogada), con las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nos hemos permitido aquí sólo señalar en forma enunciativa, más no limitativa, algunas disposiciones que integran el marco jurídico de la empresa pública

en México; decimos que en forma enunciativa, porque en el desarrollo mismo de la función de la empresa pública, se dan hechos en los que pueden incidir la aplicación de innumerables leyes y reglamentos, que sería interminable y casuística su mención. Ya en los grupos de trabajo que se integren para el afecto, se podrá profundizar con detalle. Sólo hemos pretendido dar una panorámica de lo que a nuestro juicio integra el marco jurídico de la empresa pública, para destacar la necesidad de que se busquen las adecuaciones necesarias de ese marco jurídico y así obtener el eficaz desenvolvimiento de la empresa pública dentro del Plan Nacional de Desarrollo.