

MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

Salvador G. Rocha González

EL Estado moderno, como es de todos sabido, ha sufrido una evolución, convirtiéndose en un agente de servicio y cultura, atento a las transformaciones sociales, por lo que ha tenido que ensanchar su campo de regulación y gestión, creando para ello el universo paraestatal, esto es, todo el conjunto de entidades paraestatales, que le ayudan o auxilian en las tareas públicas, a las que se les encomienda la prestación de servicios públicos, o bien la producción de bienes, ya sea en forma exclusiva o en forma mixta, que admite la participación de la actividad privada.

En nuestro país, en la década de 1920 a 1930, se crearon algunas de las principales entidades que aún subsisten, como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, etc. En la década siguiente, surgieron Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Minero, entre otros.

En la actualidad, el número de empresas públicas ha ido aumentando, en virtud de la transformación social que el país ha sufrido. El establecimiento de estas empresas públicas ha tenido como principales razones, corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, asegurar la oferta de insumos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que, por su cuantía y en vista de la lenta maduración de los proyectos correspondientes, resultaron poco atractivos para los particulares y así tenemos entre las principales empresas públicas además de las ya citadas, a Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Fundidora de Monterrey, S. A., y otras que tienen importancia en el campo educativo como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud y otros; todo el conjunto paraestatal participa en forma primordial en

nuestra economía, baste señalar el hecho de que casi el 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación para este año, corresponde precisamente al sector paraestatal.

Es evidente, que tan amplia y diversa gestión paraestatal, requiere de instrumentos jurídicos y administrativos que normen, organicen, orienten y controlen dichas entidades.

En materia constitucional, nuestra Carta Magna establece en su artículo 90 que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La ley a que hace referencia el párrafo primero del precepto antes transcrito, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que define con precisión el conjunto de entidades que integran el sector paraestatal, entre las que están los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, ya sea mayoritaria o minoritaria, según el grado de participación que el Estado tiene en estas empresas, dando los porcentajes de la misma, y los fideicomisos públicos.

El control de las entidades paraestatales, se ha pretendido a través de diversas disposiciones jurídicas, así tenemos a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del año de 1947, que definió el organismo descentralizado y a la empresa de participación estatal en el marco del derecho administrativo mexicano; esta ley encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control administrativo y financiero de las entidades, dispuso que la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa revisara todos los contratos de obras, así como la inspección de las obras que realizaran las dependencias y organismos públicos.

Posteriormente se expidió un nuevo ordenamiento en la materia, la Ley de 1965, que confió el control y coordinación de las entidades paraestatales a tres dependencias, la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones, la de Hacienda y Crédito Público en materia del ejercicio presupuestal y la de Patrimonio Nacional sería la dependencia encargada del control y vigilancia de las opera-

ciones de las entidades paraestatales, teniendo facultades para designar y remover libremente al personal técnico y al auditor externo de las entidades, así como proponer su modificación, liquidación o disolución.

Finalmente en 1970, fue promulgada otra Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que incluyó en el régimen de vigilancia a las sociedades de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas atribuciones que antes estaban distribuidas en tres dependencias distintas, se encomendaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que a su vez absorbió todo lo referente a inversiones, ejercicio presupuestal y vigilancia de las paraestatales.

El control que se estableció con la disposición antes enunciada ha ido evolucionando y en la administración pasada, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que inició su vigencia el 1o. de enero de 1977, surge la figura del Coordinador de Sector que ha permitido iniciar una etapa de organización, de unificación de acciones del sector paraestatal, al encomendar al Coordinador de Sector, la planeación, programación, coordinación y evaluación de las entidades que estén bajo su coordinación.

Otros ordenamientos derivados del programa de reforma administrativa y que inciden en el sector paraestatal son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. La primera de ellas es lo referente a la planeación, programación, presupuestación, contabilidad, información estadística y evaluación, actividades todas ellas encaminadas a que los administradores públicos puedan orientar las acciones de su empresa dentro del marco jurídico que la Federación ha establecido y además contar con los instrumentos de información que les permita tomar decisiones encaminadas a obtener objetivos de índole social.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, contiene disposiciones respecto a la programación que las empresas públicas deben realizar para lograr los objetivos que motivaron su creación, que como ya dijimos, no necesariamente deben ser finalidades de lucro, toda vez que con ellas se pretende satisfacer necesidades sociales; lo anterior no significa que las paraestatales no puedan ser rentables, ya que lo ideal sería que logran su objetivo social, pero que resultaran autofinanciables.

Estas disposiciones de la Ley de Presupuesto, se deberán armonizar con las disposiciones de la ley reciente de Planeación.

Como se puede apreciar, en nuestro país, los sistemas de control de carácter administrativo que se ejercen sobre las empresas públicas, se encuentran consagrados en diversos ordenamientos, unos de carácter general y otros específicos, que regulan su actuación como integrantes de la Administración Pública Paraestatal, por lo que consideramos que sería conveniente que se expidiera una nueva Ley para estas entidades, que agrupe en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones que persiguen el control administrativo y operacional de las mismas.

Sin embargo, en la presente administración se ha dado un adelanto considerable al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyas facultades, entre otras, permiten asegurar el reforzamiento de las medidas de control y vigilancia de las empresas paraestatales, mediante el establecimiento de normas de auditoría y evaluación, que obviamente promoverán una mayor eficiencia en las operaciones de aquéllas; inclusive esta dependencia del Ejecutivo Federal, al margen de los órganos de control de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, podrá nombrar comisarios o sus equivalentes en la administración pública paraestatal, que verificarán dentro de las mismas entidades el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control establecidos tanto por la secretaría de referencia como por los propios organismos.

Por otra parte y para poder tener una idea de las disposiciones aplicables a la Empresa Pública, debemos analizar diversas leyes que de alguna manera inciden en la actuación misma de la Empresa Pública, como la Ley de Deuda Pública, por lo que respecta a los financiamientos que las empresas públicas requieren en su operación.

Tampoco debemos olvidar que las empresas públicas pueden revestir diversa forma jurídica, ya que entre las mismas encontramos tanto a organismos descentralizados como empresas de participación estatal y fideicomisos, figuras jurídicas que tienen diversa regulación, como por ejemplo, el caso de los organismos descentralizados que pueden ser creados por una Ley del Congreso de la Unión, o bien por un acto del Ejecutivo Federal. En estos organismos también atendiendo al acto de su creación, pueden resultar aplicables tanto la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en aquellos casos en que el acto de su creación dispuso que sus relaciones laborales se rigieran por lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

En el caso de las empresas de participación estatal, todas ellas adoptan la figura de sociedades, por lo que habrá que atender a lo preceptuado en la ley de la materia y en este caso siempre sus relaciones laborales deberán ser regidas por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.

En el caso de los fideicomisos públicos, como todos sabemos son aquéllos en los que ya sea el Estado o alguna de las entidades paraestatales figuran como fideicomitentes, por lo que se debe atender a las disposiciones que respecto al fideicomiso establece la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Por otra parte, en el desarrollo de las funciones de la empresa pública, se dan un sinnúmero de actos jurídicos de los que resultan aplicables diversos ordenamientos legales, como por ejemplo en el caso de obras públicas que realicen, deberán acatarse todas las disposiciones contenidas en la Ley de Obras Públicas, ordenamiento que entró en vigor el 1o. de enero de 1981, y así podríamos citar muchas disposiciones legales que en un momento dado son aplicables en la empresa pública.

Todas las disposiciones jurídicas a que nos hemos referido, consideramos que constituyen el marco jurídico actual de la Empresa Pública en México, pero que todas ellas tienen como primordial finalidad el buscar el control de las empresas públicas o bien regular las relaciones que el Ejecutivo Federal tiene con ellas; sin embargo, pensamos que debería existir una nueva ley de la Empresa Pública, que la contemple de una manera diferente, no pretender medir su eficacia con instrumentos o parámetros propios de la empresa privada, sino que se implementen otros tipos de medición de su eficacia, atendiendo a su función eminentemente social.

Muchas Gracias.