

“ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS”

Carlos Pérez González

LA crisis por la que atraviesa nuestro país, es motivo de preocupación para todos nosotros, particularmente, porque de una forma u otra, todos nos encontramos incurso para satisfacernos de diversas necesidades de orden social, que el Estado nos debe proporcionar; entre otras, podemos señalar educación, trabajo, alimentación, habitación, energéticos, comunicaciones, transportaciones y todo aquello que se estima nos dé mejores condiciones de vida, y dichas actividades las ejerce adecuadamente el Estado a través de algunos particulares; en otras por sí mismo, pero por conducto de diversas entidades que le dependen en forma directa o indirecta, lo que motiva esta reunión.

En ocasiones conjuga a sus propios dependientes y particulares para que en un común esfuerzo se ministren en una forma más eficiente, algunos de los servicios señalados, y no es novedad, pero es lo importante, la participación cada vez más frecuente y tenaz del Estado, en propiciar dichos servicios con sus propios medios y elementos.

Sin perjuicio de la crítica que en ocasiones se endereza en contra del Estado, por pretender satisfacer dichos servicios al ejercer actividades que bien podrían hacerlo los particulares, pero por razones que no es oportuno en este momento analizar, y ante la primicia de la obligación y necesidad que tiene el Estado de proporcionar satisfactores a la sociedad, tiene que encarar problemas y buscar soluciones; para ello crea instrumentos, entidades que son motivo de este foro.

El Estado se dice y con razón, de que al proveer dichos satisfactores, se responsabiliza para ello como lo hemos apuntado ya, a través de sus propios organismos, y basta cualquier señalamiento para entender y explicar que es a través del Estado como se cumplen dichos satisfactores, y así repetimos, en materia educativa, que constitucionalmente es obligatoria, la satisface en gran porcentaje el Estado, incluso en las enseñanzas medias y superiores; en materia habitacional, es frecuente que para atender tal necesidad, el Estado fomente la construcción

de las unidades habitacionales a través de distintos fondos y fideicomisos, pero por conducto de las instituciones bancarias principalmente, las que para nuestra fortuna y seguridad hoy se encuentran nacionalizadas.

Con el problema grave que se presenta en materia de trabajo, una de las preocupaciones más fuertes del Estado consiste en dar mano de obra, la cual constituye ya una garantía constitucional, y la presente administración ejerce angustioso esfuerzo por abatir el desempleo a través de sus propios medios y recursos que el Gobierno Federal, los estatales y las empresas públicas realizan con vastos y ambiciosos programas para crear y mantener fuentes de trabajo; servicios públicos como la luz y el teléfono, a través de empresas también estatales; una más de las dificultades de las que México sobrevive en estos difíciles momentos es por la exportación petrolera; todo ello, nos ha sido legado gracias a la previsión revolucionaria y heroica de pasados mandatarios; en transportes terrestres y marítimos nuevamente aparece el Estado, tanto en forma federal, estatal o municipal, que se aviene a la resolución de dichos problemas; en fin, es prolijo y acaso ocioso el señalar que en todas las actividades económicas de México, el Estado participa para procurar la obtención de los satisfactores para su comunidad; por eso repito, no nos es extraño, pero sí importante señalar, que esto lo realiza el propio Estado, por sí y a través de sus instrumentos más conocidos para nosotros, que son las empresas públicas.

De lo anterior, y en lo particular preocupado de las cuestiones jurídicas por ser mi actividad profesional, me satisface plenamente acudir a este encuentro, en el que la temática referida al marco jurídico, en la que me he permitido presentarles a mi escaso entender, lo que puede constituirse como una evaluación jurídica, estimo importante que no es desaprovecharble esta oportunidad, para señalar que no es suficiente este apartado, sino que también es necesario presentar un breve análisis de congruencia de la normatividad y funciones de la empresa pública, apreciaciones que también para los preocupados por las cuestiones jurídicas nos llama la atención, por la gran diversidad de normas que regulan dichas entidades públicas, ya que se ha hablado mucho de ello y sobradamente, de que por deficiencias legales, el derecho público se ha asistido del privado para regular en parte estas entidades, y se inician sus correcciones desde sus propias denominaciones, organismos descentralizados, organismos desconcentrados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria, empresas mixtas, entidades, institutos, etc., así como también la dificultad en otras veces por lo precario de sus propias estructuras, con mistificaciones que señalan contradicciones e incongruencias en su estar, con su deber ser, y decimos incongruencias marcadas por ello y contradicciones que se presentan en las funciones que en las mismas entidades desarrollan, y para precisar lo anterior, baste saber que no son suficientes las dispersas disposiciones legales en las

que se encuentran dentro del marco jurídico, y para ser más ilustrativo, les presento y les anticipo mis disculpas, porque dentro de dicho marco, se establece un mosaico de disposiciones legales, en vez que muestren un sistema en el mejor de los casos, deficiente y limitado, por el empuje brutal e importante para nuestra sociedad, que presentan sus innumerables empresas del sector público; ya en otros foros ha quedado definido absolutamente que a cada una de ellas, les corresponde un estatus en particular, relacionados entre sí por una serie de ordenamientos escasos y dispersos, por lo que vuelvo a insistir, me complace el capitulado que en esta sesión se ha abierto sobre marco jurídico, porque se pretende encontrar un sistema de normatividad integral, que es por el cual me pronuncio, porque la necesidad más que económica, más que política, es el apremio social que requiere del derecho su participación incuestionablemente para buscar luces y sistemas para una debida regulación de las mismas, y apartarse de bizantinismos; si la creación de las mismas obedece en parte al derecho privado, en parte al derecho público, que acaso resultan por facultades dadas al ejecutivo, que si acaso un decreto no es lo idóneo, que lo debido sería una ley orgánica, como escasas empresas del Estado se sustentan al amparo de ésta, en fin, lo importante es el establecer un sistema de normatividad integral, para que en definitiva se exprese con claridad legal, con suficiente fuerza, con su vigencia, el establecer y señalar en un cuerpo de ley, con su robusta eficacia, que contenga las normas que requieren la creación, funcionamiento, desarrollo y extinción de las empresas públicas; tarea sistemática, sencilla, pero de ningún modo puede estimarse como fácil; lo sencillo lo entendemos en derecho y alcanzarlo es lo más difícil, sobre todo por la dinámica social que a veces no sólo arrolla, sino traspone a las eficacias legales; también, por las necesidades sociales que el propio Estado debe enfrentar, para satisfacer las demandas de sus particulares. Por fortuna desde la pasada campaña electoral del ejecutivo en ejercicio, una de sus mayores preocupaciones lo han sido las empresas públicas, y este foro de consulta popular sobre ellas, ratifica su importancia. Consideraciones se han apuntado muchísimas, exposiciones se han dictado con sobrados elementos de conocimiento, sugerencias se han vertido en diversas formas y términos; es el momento de concluir con todas ellas, y para seguridad de todos en beneficio de todos, debemos enfrentarnos de una vez a orientar un sistema de normatividad integral, a través de una adecuación de las políticas de desarrollo a la legislación, porque ante la proliferación de diversas entidades con distintas disposiciones legales, se está perdiendo un principio de integración jurídica, porque es de sabido derecho, que una característica de la ley, es su generalidad, y no su particularidad, por lo que para aquellos casos que por necesidad excepcional tenga que atender el Estado una particular y expresa actividad social en cualesquiera de los sectores y tenga su propio apartado normativo, debe ser así: excepcional y transitorio, y de ninguna manera general y permanente; para ello, sobran ejemplos en los que el propio Estado crea entidades, o bien para evitar males mayores, como es la experiencia cotidiana en la administración pú-

blica por el abandono de los particulares en determinadas actividades y es el Estado quien los sustituye, enfrentándose a la realidad y a la crisis para salvar ésta y proporcionar satisfactores, como es el caso de las empresas que de privadas se convierten en públicas, o en el mejor de los casos en mixtas; soluciones mixtas, se dice en derecho, pero híbridas en la realidad, que perjudican un sistema de legalidad integral, que es lo que se pretende establecer con mayores consideraciones, para avocarse a prontas soluciones para nuestros problemas y con ello la superación de la crisis en la que nos encontramos.

Tal como lo ha pronunciado y no recientemente, sino durante su paso por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, un prestigiado y ameritado constitucionalista, por la evolución de la empresa del Estado y de la realidad económica y social, se hace necesaria la expedición de una regla constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivos de la empresa pública en nuestra patria. Investigador del derecho, conocedor de las realidades nacionales que hoy maneja los destinos de la patria, en su opinión y una vez que maduren y se agrupen todas las experiencias sobre la empresa pública, contar con una legislación más completa, integral y sistemática, que formalice el sistema de tutela sectorial sobre la empresa pública en el derecho público federal. Necesariamente su regulación tendrá que considerar el ámbito externo en su entorno social; su liga con el gobierno central tanto a nivel del poder ejecutivo como del poder legislativo y fundamentar sus aspectos corporativos internos que en mucho todavía se regulan por reminiscencias del derecho privado, que no siempre resulta adecuado para las características y la dinámica de la empresa pública contemporánea de nuestro país.

Debemos dejar ya la confusión de manejar las decisiones de nuestras entidades públicas mediante una convergencia no siempre sistemática, de los órganos tradicionales del derecho mercantil (asambleas generales de accionistas, consejos de administración, comités, subcomités por delegación de aquéllos, etc.), lo que en muchas ocasiones nos damos cuenta de que el cumplimiento de estos moldes representa un mero formalismo, que no trasciende en decisiones efectivas de interés público, sino en una falta de operatividad de las facultades de mando, de gestión, control y vigilancia de las diversas empresas.

El referido constitucionalista sostiene que el conjunto de reglas de las empresas públicas debe estar incluido en el marco normativo del derecho público, por lo que considera que la ciencia del derecho deberá avanzar en su investigación para que, con otras disciplinas sociales, se actualice el sistema de regulación que atiende a los sistemas sustantivos y éstos puedan estar debidamente sustentados mediante la norma y sea factible sostener un derecho económico moderno. También señala que todo lo anterior es para actuar dentro de un eficiente marco jurí-

dico y administrativo como el principal agente dinámico de integración social; pero lo anterior, no es sólo por sí mismo, y no puede garantizar resultados favorables, sino que es necesario que ante el derecho se acompañe la responsabilidad del empresario público, la responsabilidad entendida como un deber social, administrativo, financiero y político.

Porque la empresa pública no es una mera aventura económica del gobierno; es instrumento fundamental para lograr las grandes metas nacionales, para construir la sociedad libre, democrática, justa e independiente que marca la Constitución como mandato político, por ello muchos esfuerzos deben orientarse hacia un sistema de normatividad integral del marco jurídico de las empresas del sector público, al expedirse una regla constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivo de la empresa pública en nuestra patria, ejercida en su momento, por la consciente responsabilidad nacionalista del empresario público; sin esa infalible correlación, todo esfuerzo podría resultar nugatorio.