

# SOCIEDADES DE ESTADO

ROBERTO L. MANTILLA MOLINA

1) Conservo la expresión *sociedades de estado* deliberadamente, pese a su escaso empleo en la doctrina jurídica,<sup>1</sup> aunque haya de referirme, siquiera sea en vía de marcar confines, a empresas económicas del Estado que no pueden subsumirse en ninguno de los *tipos sociales* regidos por la legislación mercantil, y que más propiamente cabría denominar *empresas públicas*. Vale señalar que una pretendida sociedad que perteneciera íntegramente al Estado carecería de la tradicional pluralidad de socios, y sólo por indebida asimilación del concepto de empresa con el de sociedad, y con desprecio del derecho vigente, podría llamársele *sociedad de Estado*.

2) Que el Estado asuma tareas de índole económica, con el propósito de procurarse ingresos pecuniarios u otro diverso, ha sido y es frecuente en diversas épocas, diferentes países y varios regímenes económicos. Sin revisar textos, que permitirían un tan fácil como innecesario alarde de erudición, cabe recordar las minas explotadas por el Imperio Romano; el comercio de la sal, del tabaco, de los naipes, etcétera, practicados durante siglos por distintos Estados, casi siempre en régimen de monopolio; la fabricación de porcelana y de tapices, que dieron fama a establecimientos estatales españoles y franceses, etcétera.

3) Estas tareas, especialmente cuando se les atribuye el carácter de monopolio, en ocasiones son realizadas de modo franco y ostensible por el Estado, que no cuida de ponerse una máscara —*persona*, en su significado etimológico— para su actividad industrial y su tráfico mercantil.

Pero en otras ocasiones, se recurre a formas jurídicas que se juzgan adecuadas a la mejor realización de las actividades económicas del Estado.

4) Apuntemos las categorías a que pueden reducirse las diferentes estructuras que asumen las empresas públicas.

Poco después de que la Constitución de 1917 previó la existencia de Departamentos Administrativos, como dependencias directas del Presidente de la República, se creó el de Establecimientos Fabriles,<sup>2</sup> a cuyo cargo estaba,

<sup>1</sup> Sólo la encuentro empleada, incidentalmente, en Joseph Hamel y Gaston Lagarde, *Traité de droit commercial* (Paris, 1954), I, núm. 894; no la usan ni Ripert ni Escarra; ni para el derecho belga Jean Van Ryn. Tampoco en estudios de diversas nacionalidades reunidos en los dos volúmenes cuya edición estuvo a cargo de Evelio Verdera y Tuells, *La empresa pública* (Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970).

<sup>2</sup> El nombre completo era *Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares* (se estableció también un Departamento de *Aprovechamientos Generales*).

Véase la Ley de Secretarías de Estado, de 25 de diciembre de 1917, arts. 1º y 12; este último señala lo que corresponde al Departamento, y en ello se incluye "fábrica de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etc., etc. [sic] de la Procuraduría General, de Hospitales, Militares [sic] (separado del sustantivo precedente por una coma), de puestos de socorro y de servicios sanitarios en compañía [sic]... Fábrica de calzado, de uni-

como lo da a entender su nombre, la fabricación de diversos bienes que había de utilizar el gobierno, principalmente vestuario y equipo (inclusive parque para el armamento) destinado al ejército. Las instalaciones de tal Departamento pasaron a ser propiedad de la cooperativa que constituyeron los trabajadores que en ellas prestaban sus servicios, y que subsiste hoy en día.

La tendencia contemporánea del Estado mexicano es olvidar la posibilidad constitucional de establecer Departamentos Administrativos, y encomendar las funciones que se suponían propias de ellos, es decir, las tareas de orden técnico y no político, a otro tipo de organismos, inspirados en el derecho y la práctica de los Estados Unidos de Norteamérica, y a los que se denominan *Comisiones*. De éstas las hay que tienen funciones puramente de policía —en el sentido en que esta palabra se emplea en Derecho Administrativo— como la *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros*, y otras que, por lo contrario, tienen a su cargo explotaciones industriales, *v.gr.*: la *Comi-*

forme [*sic*], *curtiduría y demás que se establezcan*" (el subrayado es del autor de este estudio).

Este Departamento, con el nombre de *Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos fabriles y aprovisionamientos militares* subsiste en la ley de Secretarías de Estado de 22 de marzo de 1934 (promulgada, cabe señalar, no en la ciudad de México sino en Durango, por el presidente Abelardo Rodríguez, en uso de facultades extraordinarias), arts. 1º y 13; en este precepto se distinguen las *funciones* del Departamento, de las *dependencias* mediante las cuales ha de desempeñarlas: Fábricas de Cartuchos de Pólvora y de armas, así como la de Vestuario y Equipo, etcétera.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1935, desaparece el Departamento de Establecimientos Fabriles, sin que se dé ninguna norma transitoria que disponga sobre la suerte que corran las fábricas y demás dependencias del Departamento. (Los textos legales se consultaron en la *Revista de Administración Pública*, núm. 10, octubre-diciembre de 1958, pp. 49 s.)

Creo pertinente, aunque implique una digresión, este comentario terminológico: Departamento Administrativo es el término usado por la Constitución (arts. 82, frac. VI y 92) y en los primeros años de su vigencia; posteriormente se les ha denominado *departamentos autónomos*, seguramente para diferenciarlos de las dependencias, de rango inferior, en que se dividen las *direcciones* de una Secretaría de Estado. En la Ley vigente, se les llama *Departamentos de Estado* (en el nombre del propio ordenamiento y en los arts. 2º fracs. XIX y XXI 7º, fracs. III y VI, VII, XII, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 31 y transitorios 3º y 4º), expresión que en ocasiones, dentro de la misma ley, se simplifica, y se les denomina Departamento, sin complemento o adjetivo alguno (arts. 1º, núms. 16, 17 y 18; 2º, frac. XI, 6º, fracs. V, VI, IX, X, XII y XVII; 7º, frac. XVI; 12, fracs. I, II y V, 13, frac. I, d; 17, 19, 20), y otras veces se les nombra como Departamentos del Ejecutivo Federal (arts. 2º, XI y XXVII y 23). De anarquía terminológica hay otras muestras en la Ley, cuando menciona *dependencias* del Ejecutivo, en un plano equivalente a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos (prefiero atenerme a la terminología constitucional), pero que no son ni una ni otra cosa: así, el art. 12 concede a la Secretaría de Recursos Hidráulicos la facultad de administrar... aguas de propiedad nacional "con exclusión de lo [*sic*] que se atribuya expresamente a otra Secretaría, Departamento o Dependencia del Gobierno Federal"; el art. 13 excluye de la órbita de competencia de la Secretaría de Educación Pública las escuelas "que dependen de otras Secretarías, Departamentos o Dependencias del Gobierno Federal" (de paso, cabe señalar la pobreza estilística, pues se habla de escuelas que *dependen de una Dependencia*). Otras veces la palabra dependencia se utiliza no para denotar algo diverso de una Secretaría o Departamento de Estado (en rigor constitucional, Departamento Administrativo), sino a un género al que se adscriben unas y otros (arts. 13, frac. IV; 23, 26, 28, 31; 3º y 5º transitorios).

*sión Federal de Electricidad*, que maneja varios sistemas de producción y distribución de energía eléctrica.

Un segundo tipo de la empresa estatal, es aquel en que se la dota de un patrimonio propio, y se le atribuye personalidad jurídica diversa de la del Estado; su personal no forma parte de la administración pública; está regida por un órgano colegiado —equivalente al Consejo de Administración de una sociedad anónima, en el cual se inspira— del cual depende un *director*. A este esquema corresponden Petróleos Mexicanos, los Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.<sup>3</sup> Cabe notar que en estos dos últimos son menores las semejanzas con la empresa mercantil típica, aun cuando sus bases técnicas y el manejo de sus recursos financieros los mantengan próximos a las instituciones de seguros.

Quizás puedan incluirse en este segundo tipo, inclusive como una transición hacia el que mencionaremos a continuación, en cuanto ya se recurre a la utilización de normas de derecho privado, las empresas que se crean y manejan mediante la constitución de un fideicomiso. Probablemente el ejemplo más importante lo encontramos en el Fondo de Cultura Económica, empresa cuya actividad editorial excede en mucho a lo que su nombre sugiere, y que ha establecido sucursales en buen número de naciones de lengua española.

La existencia de una persona moral, con la consiguiente base patrimonial propia, con técnicas de organización interna imitadas de las empresas privadas que se dedican a actividades mercantiles lleva a pensar en una sociedad de este carácter, y así, un tercer tipo de empresa pública es aquel en que se emplea la estructura jurídica de la sociedad comercial. Si las normas jurídicas que las rigen sólo permiten el acceso como socios al propio Estado, o a antes de derecho público, estaremos en presencia de lo que puede más propiamente llamarse, con la terminología del temario de planeación de este libro, una *Sociedad de Estado*.

Pero la estructura de la sociedad mercantil, más aún, el concepto tradicional de sociedad, con su implícita y supuestamente necesaria pluralidad de socios<sup>4</sup> ofrece una posibilidad que es atractiva desde los puntos de vista sociológico y económico, o sea, la de que en la empresa de interés colectivo confluyan con recursos —pecuniarios y humanos— el Estado y los particulares. Surge así el concepto de empresa o *sociedad de economía mixta* —mixta de elementos estatales y privados— que es quizá el modelo organizativo a que con mayor frecuencia se recurre hoy en día.

<sup>3</sup> La Constitución quizás tenía presente este tipo de organización al mencionar el banco único de emisión, pues no menciona la forma de sociedad anónima que le dio la ley que llevó a la práctica el precepto constitucional.

<sup>4</sup> En lo personal, soy partidario de que se supere el problema semántico que plantea la palabra *sociedad*, y que la legislación acepte la posibilidad de la *sociedad unimembre*, véase Roberto L. Mantilla Molina, *Derecho Mercantil*, núm. 464, y con más amplitud en "El proyecto de Código de Comercio", en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. IV, núm. 15, p. 143, núms. 17 a 36.

Cabe distinguir dos subtipos en estas sociedades de economía mixta; aquellas en las cuales, por imperativo de su propia carta constitutiva —ley, decreto, acuerdo o estatutos sociales— se asocian el Estado y los particulares, y aquellas otras sociedades en que no está previsto estatutariamente que haya de tener carácter de socio el Estado, pero de hecho éste adquiere —por un negocio de derecho privado o por un acto de autoridad— un puesto de socio, generalmente con el carácter de mayoritario. Ello puede suceder, y es el caso más frecuente e importante, porque la política económica del Estado lleva a la adquisición del carácter de socio, o bien —hipótesis sin interés práctico— porque éste se adquiere por circunstancias fortuitas: herencia que recaiga en la Beneficencia Pública, adjudicación en pago.

5) El estudio de las muy numerosas empresas estatales que existen en la República Mexicana, dedicadas a las más variadas tareas, puede realizarse desde diversos ángulos. Obviamente prescindiré de los aspectos que corresponden a la Sociología, y de los análisis que caerían dentro del campo de la Economía. Por lo mismo, no habré de examinar cuáles son los diversos móviles que persigue el Estado al decidir ingerirse en empresas mercantiles, ni cuáles las diversas circunstancias en que lo ha hecho en lo pasado y es previsible o aconsejable que lo haga en lo futuro. Pero aun dentro del que acota el Derecho, la limitación del tiempo y de la previa preparación del autor, imponen restricciones (más graves cuando se conjugan las dos apuntadas razones) que darán a este trabajo más el carácter de una tabla o catálogo de problemas, que, siquiera, el de un prontuario de soluciones.

6) Al penetrar en el terreno jurídico, la primera cuestión que habría de considerarse es de orden constitucional. Ciertamente el artículo 28 de nuestra ley básica, prevé que el Estado *controle* el Banco al que de manera exclusiva se atribuya la facultad de emitir billetes, y el propio texto permite el monopolio —que implícitamente concede al Estado Federal— de los correos, de los telégrafos y de la radiotelegrafía,<sup>5</sup> pero debe fundamentarse jurídicamente, puesto que ya es una realidad social históricamente inmovible, la facultad de dar leyes que establecen no sólo bancos con funciones diferentes a las del banco único de emisión (Banco de México, S. A.), sino empresas de la índole más variada.

7) No menos necesaria es la justificación desde el punto de vista jurídico de la creación de una empresa económica mediante un acto administrativo, o la simple aplicación de fondos del Erario a la adquisición o suscripción de acciones o de partes sociales de una compañía creada al amparo de las leyes generales; en este caso habrá de fundamentarse no sólo la constitucionalidad, sino la legalidad de la actuación del poder ejecutivo.

Lo cual tiene la obvia vertiente fiscal: demostrar que dentro del concepto de *gastos públicos* a los cuales están obligados a contribuir los mexicanos (art. 31, frac. iv de la Constitución) está comprendida la erogación necesaria para participar o crear la empresa de que se trata. O bien, que ello

<sup>5</sup> Debe señalarse la subsistencia de telégrafos de los Estados federados, aun después de que la Constitución de 1917 estableció la posibilidad de su monopolio de modo explícito (la de 1857 sólo habla de *correos*).

es uno de los fines extrafiscales que pueden perseguirse mediante un impuesto, si se da por demostrada la constitucionalidad de tales fines, como lo sostiene Flores Zavala.<sup>6</sup>

8) Otro punto que convendría dilucidar es si la posibilidad de crear *empresas estatales*, que asuman uno u otro tipo de los esquemáticamente señalados, es exclusiva de la Federación, o tal tipo de empresas pueden ser creadas por los Estados federados y por los Municipios.

En otros países no son escasas las empresas municipales; en el nuestro, carezco de información al respecto, salvo la referente al Distrito Federal en el que sí existen algunas empresas públicas, *v.gr.*: la que maneja los transportes urbanos por medio de tranvías y trolebuses (o como podría ser preferible decir, a ejemplo de otros países, *filobuses*), además del reciente y espléndido Metro.

9) Con algún mayor detenimiento habré de señalar el problema que plantea la multiplicidad de formas jurídicas que revisten las empresas públicas.

Inmediatamente surge la observación de que es excesiva su variedad. Señalé la posibilidad de reducirlas a cuatro tipos: *a*) Departamento Administrativo; *b*) ente público o Comisión; *c*) sociedad mercantil de exclusiva participación pública; y *d*) sociedad —mercantil— de economía mixta, pero al describirlos se apuntó ya que dentro de cada tipo se pueden subsumir (con excepción del caso de los Departamentos Administrativos, caídos en desuso como forma de organización de empresas) diferentes especies o subtipos.

No encuentro que al crearse una empresa estatal se haya cuidado de explicar por qué se adopta una forma determinada y no otra diversa, por lo cual es lícito suponer que la elección obedece a motivos extralógicos, que pueden ser de muy variada índole.

De aquí que puede sugerirse la conveniencia de estudiar cuáles son los tipos y subtipos que deben subsistir, y las circunstancias en que debe emplearse cada uno de ellos. Los criterios que así se determinen tendrían aplicación, principalmente, para lo futuro, pues sin duda habría inconvenientes en pretender ajustar las empresas ya existentes a las normas que se formularan, aun cuando sí cabría emplearlos como paradigmas a los cuales ir ajustándolas, en caso de que hubiere de modificarse, por causas propias a cada una de ellas, la estructura jurídica de tales empresas.

10) Reducido el número lógicamente necesario de tipos de estructura, sería de desear que se fijasen, preferentemente por vía legislativa, las líneas generales del régimen jurídico de cada uno de ellos, ya que el análisis del que se aplica en la actualidad a empresas semejantes, muestra diferencias que no tienen justificación racional, sino que surgieron por circunstancias contingentes.

La simplificación de formas y la tendencia a su homogeneidad (simple *tendencia*, pues la homogeneidad absoluta podría presentar dificultades o inconvenientes muy graves), facilitaría mucho el dar, y aplicar, las normas legales sobre el funcionamiento y control de las empresas públicas.

<sup>6</sup> Ernesto Flores Zavala, *Finanzas Públicas Mexicanas*, núm. 184; por otra parte (núm. 183) sostiene que gasto público "es todo lo que figura en el presupuesto de egresos".

11) En lo que se refiere a las *sociedades de Estado* y sociedades de economía mixta (tema central de estas lucubraciones), cabe señalar que dentro de su campo específico hay excesiva simplificación, sin que falte, paradójicamente, injustificable proliferación de variedad de regímenes jurídicos.

*Excesiva simplificación*, pues sistemáticamente se recurre a la sociedad anónima (rara vez a la cooperativa; al parecer ya se ha olvidado a la limitada),<sup>7</sup> cuando en realidad los efectos jurídicos que se buscan no son los que corresponden a este tipo social; volveré, líneas adelante, sobre este punto.

*Injustificable proliferación* de regímenes jurídicos, pues en ocasiones se observan diferencias entre las normas jurídicas que rigen a dos o más sociedades públicas que, sin inconveniente alguno, podría regirse por normas idénticas.

Paso a justificar la afirmación de que el tipo de la *sociedad anónima* no es el que corresponde a la estructura verdadera de la sociedad. Sabido es que la sociedad anónima se caracteriza legalmente "por tener su capital dividido en acciones" y que, a su vez, la acción se distingue de la *parte social* o *cuota*, porque es *negociable* aquélla, y ésta meramente *cesible*, y ello con requisitos más rigurosos que los aplicables conforme a las reglas generales de la cesión de créditos. Ciertamente nuestro derecho positivo admite que se impongan restricciones a la negociación de las acciones, pero tales restricciones sólo son válidas dentro de los límites y con los requisitos que señala la ley (art. 130 de la Ley de Sociedades Mercantiles).

Hablar de acciones cuya negociación es imposible, que ni siquiera pueden ser objeto de una cesión, es decir, hablar de acciones *inalienables* es incurrir en una flagrante contradicción en los términos: la acción, por esencia, es *enajenable*.<sup>8</sup>

12) En la típica *sociedad de Estado*, la estructura de la anónima crea otra anomalía sustancial; en ella verdaderamente sólo hay un socio: el *Estado*, y es de sobra sabido que, conforme a nuestra legislación, para la constitución y subsistencia de la sociedad anónima se requiere un mínimo de *cinco* socios. De aquí que el Estado fundador de una sociedad recurra a un artificio para satisfacer al Estado legislador: hacer figurar como socios, con participaciones cuya insignificancia pone de manifiesto la falta de un serio interés —como no sea el de completar el cabalístico número de cinco socios— de quienes suscriben el acto constitutivo y mantienen el carácter de socios.

<sup>7</sup> Y cabe señalar un caso, indudable defecto de técnica legislativa, en el que se crea una sociedad que *no* se subsume en ninguno de los tipos legalmente existentes; aludimos a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, conocida por CONASUPO (creada por Acuerdo de 2 de marzo de 1961, publicado en el *Diario Oficial* de 25 del mismo mes), que *no* está estructurada —y de su propia denominación así se desprende—, como *sociedad anónima* ni como alguna otra de las previstas en el artículo 1º de la Ley de Sociedades Mercantiles (no obstante, Alfonso Nava Negrete, la menciona como sociedad anónima, en "Empresa pública y sociedad anónima de Estado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. xv, 1965, pp. 161 ss., véase la p. 181).

<sup>8</sup> Albert Chéron, *De l'actionariat des collectivités publiques* (París, 1928), núm. 60, propugna porque las acciones de las sociedades estatales o mixtas sean al portador. Pero si de verdad circularan, la sociedad fácilmente perdería su carácter.

¡El ejemplo que el Estado da autoriza que, como es frecuente, los particulares recurran al mismo truco!

13) En realidad, la estructura jurídica de la sociedad de responsabilidad limitada es más adecuada para asociar al Estado Federal con los Estados federados, con los municipios, con sociedades estatales, sociedades de economía mixta o personas, físicas o morales, que tienen determinadas características que les permiten, u obligan, a formar parte de la nueva sociedad que ha de constituirse (*v.gr.*: Banco de México, del que han de suscribir acciones las instituciones de crédito; Banco de Obras y Servicios Públicos, del que han de ser socios los de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y del que pueden tener tal carácter los Estados y Municipios, etcétera).

Cierto que suele haber sociedades con puestos de socios a disposición del público, y que para tal caso resulta conveniente la existencia de acciones, inclusive al portador, y que resultaría una figura jurídica peculiar, hasta ahora no reconocida en nuestro derecho, la de una sociedad en la cual unos socios fuesen tenedores de acciones y otros titulares de partes sociales; pero debe estudiarse la posibilidad y la conveniencia de aprovechar el tipo social de la limitada para vestir jurídicamente algunas empresas públicas. Máxime que existe en nuestro derecho, aun cuando con escaso aprovechamiento práctico, el tipo o subtipo de la sociedad de responsabilidad limitada de interés público.<sup>9</sup>

También para la sociedad de responsabilidad limitada se requiere una dualidad de socios; pero habrá casos en los cuales verdaderamente se dé la concurrencia del Estado con otro ente público, o de dos empresas estatales, para constituir una nueva sociedad, y con ello la limitada podría constituirse sin artificio alguno. Pero si el Estado —o un ente público— quiere, por sí mismo, contituir una empresa pública, la sociedad de responsabilidad limitada no es, conforme a la actual legislación, el molde adecuado; quizás lo sea la constitución de un fideicomiso, si se quiere utilizar el instrumental que ofrece el derecho privado.

Claro es que estos obstáculos formales desaparecerían si nuestra legislación aceptase con franqueza lo que es una realidad: la sociedad unimembre. Solución que he propugnado<sup>10</sup> y que fue adoptada implícitamente por los anteproyectos de Código de Comercio elaborados a partir de 1951, al no exigir en ningún caso número mínimo de socios, y al no establecer como causa de disolución de las sociedades no ya la reducción del número de socios, pero ni siquiera la concentración en una sola persona de los derechos de socio; lo que tampoco da lugar, conforme a la normativa planeada, a sanción alguna, como lo es la de imponer una responsabilidad ilimitada por las obligaciones al socio único, según sucede en algún otro régimen jurídico.

14) Otro tipo social que puede ser empleado por las sociedades de econo-

<sup>9</sup> Héctor Cámara, *Sociedades de Economía Mixta* (Buenos Aires, 1954, núm. 69), se muestra adverso a la aplicación de la estructura de la limitada a las sociedades de economía mixta; pero cita opiniones favorables.

<sup>10</sup> Véase nota 4.

mía mixta es la cooperativa. Así lo prevé la Ley General de Sociedades Cooperativas (arts. 66 a 71) al regular las de *participación estatal*, en las cuales el Estado, que aporta *unidades productoras* o las entrega en administración tiene ingerencia en su dirección, y voz, aunque no voto, pero sí veto, en las asambleas. En pocos casos se ha utilizado esta posibilidad; quizás los más importantes son la usualmente llamada cove, Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. de P. E. (sucesora del antiguo Departamento Administrativo de Fabriles, y los Talleres Gráficos de la Nación, S. C. de P. E. y R. S.)

15) Estudiaré someramente la estructura orgánica y funcionamiento de las empresas estatales.

En las que no adoptan la forma de la sociedad mercantil, falta, como es obvio, la asamblea de socios. Por lo contrario, aquellas que revisten una forma social, mantienen la existencia de una asamblea de accionistas, aun cuando, de hecho, todas las acciones estén en poder del Estado, o de otras empresas públicas. Suelen cumplirse los requisitos legalmente previstos para la reunión de la asamblea, como la publicación de la convocatoria, plazo para la celebración, etc. La persona que ocurre a la asamblea en representación del Estado no suele acreditar su carácter mediante el depósito de acciones, sino mediante una comunicación del órgano estatal correspondiente.

Cierta semejanza con la asamblea de accionistas puede encontrarse, sin embargo, en la asamblea general del Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano formado por treinta personas, que duran en su cargo seis años, y cuya designación se hace, de modo paritario, por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones patronales y por las organizaciones del trabajador (art. 110). Este órgano elige al consejo técnico, también de modo tripartito (art. 112); de igual modo se integra la comisión de vigilancia (art. 113); la asamblea conoce anualmente de algunos documentos contables, planes de trabajo e informes, pero solamente cada tres años los balances actuarial y contable (art. 116).

Es de notar que, inexplicablemente, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no existe órgano equivalente a la asamblea del Instituto Mexicano del Seguro Social.

16) En cuanto al órgano de administración, existe una mayor homogeneidad entre las diversas empresas públicas, revistan o no revistan la forma de sociedades. Como regla general, existe un consejo de administración o consejo directivo en cuya integración se reserva determinado número de puestos al gobierno federal, sea de modo directo, sea a través de la titularidad de acciones de una serie, generalmente marcada con la letra A; las empresas públicas suelen tener también derecho a determinado número de puestos en el consejo de administración, asimismo por nombramiento directo del Ejecutivo o por titularidad de acciones. Casos hay en que sociedades privadas que están obligadas a suscribir acciones, o por lo menos tienen la facultad de hacerlo, son titulares de una serie que da derecho a determinado número de puestos en el seno del consejo de administración. En otras ocasiones, hay una serie de acciones reservada a los gobiernos de los Estados,

o alguno de ellos en particular (Ferrocarriles del Sureste, S. A., cuya serie B se atribuye al gobierno de Yucatán), con facultad para nombrar consejeros.

Tiene interés señalar cuán tímidos esfuerzos se han hecho para establecer en las empresas públicas el régimen de *cogestión*, que llegó a tener auge en diversos países europeos, aun en empresas de propiedad particular. Uno de los casos más interesantes a este respecto es Petróleos Mexicanos, institución en la cual de los once puestos del consejo de administración, seis son de nombramiento del Ejecutivo, a propuesta de diversos Secretarios de Estado,<sup>11</sup> conforme a la ley que estuvo en vigor hasta el 6 de febrero del corriente año de 1971. Conforme a la vigente ley (de 23 de enero de 1971; *Diario Oficial* de 6 de febrero), la designación del Ejecutivo es libre, pero es de prever que, de hecho, siga recayendo en Secretarios, Subsecretarios de Estado o Directores de Empresas Estatales. Pero el personal de la empresa tiene dos canales para integrar el consejo; cinco de los puestos de propietarios son de nombramiento del sindicato; y *todos los suplentes* han de ser trabajadores de la empresa, ya que este carácter se exige para quienes sustituyan a los propietarios nombrados por el Ejecutivo.

No encontramos, en la actualidad, ningún caso en que se dé acceso al consejo de administración a representantes del público, especialmente el que contrata con la empresa respectiva. Esta posibilidad se daba en la ley que creó Seguros de México, S. A., pues se preveía que un representante de los asegurados asistiera a reuniones del consejo de administración "con facultades de vetar las resoluciones que perjudican los derechos de sus representados..." (art. 1º, inciso *h*); pero esta sociedad perdió el carácter de economía mixta, de modo asaz curioso: el Ejecutivo vendió las acciones de que era titular, no obstante que formaban una serie especial, que sólo podía ser suscrita por el gobierno federal, mediante un acto cuya legalidad no parece que pudiera justificarse; posteriormente (13 de enero de 1950) el Congreso de la Unión derogó la Ley constitutiva de Seguros de México, S. A., y aprobó la venta realizada, convalidando el acto administrativo viciado. En las instituciones de seguros que actualmente tienen carácter estatal (Aseguradora Mexicana, S. A. y Aseguradora Hidalgo, S. A.), ninguna intervención tienen los asegurados, no obstante que una de ellas se originó de una preexistente sociedad mutualista.

Es obvio que estas observaciones implican la sugestión de que debiera estudiarse el dar una mayor intervención en el órgano administrativo de las empresas estatales, bien a sus trabajadores, bien a los *clientes* (valga la expresión) o a ambos.

17) Una preocupación que ha inquietado a los estudiosos del derecho de sociedades es la de que haya una adecuada continuidad en la gestión de la empresa, no obstante las fluctuaciones que pueda haber en la composición de la mayoría de socios, bien de una manera permanente, por cambio de manos de grandes paquetes de acciones, bien por las contingencias de la integración de una asamblea. La existencia de esta preocupación se muestra

<sup>11</sup> No parece adecuado a nuestro sistema constitucional supeditar la actuación del Presidente de la República a la propuesta de alguno de sus *Secretarios*.

en que fue uno de los tres temas que en el campo del derecho mercantil se estudiaron en el VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado.<sup>12</sup>

Ninguna medida legal existe en México al respecto, y es de rutina que al cambiar el Presidente de la República, cesen en sus funciones la gran mayoría no sólo de los consejos de administración, sino los directores generales y gerentes de las empresas estatales. La razón puramente política del cambio se pone de manifiesto en muchas ocasiones, porque la persona que ocupaba una dirección o gerencia pasa a ocupar otra, en la que tendrá que iniciar su trabajo con el estudio de los problemas específicos de la empresa, sin que se aproveche, como fuera deseable, el caudal de experiencia que había adquirido en el manejo de la empresa anteriormente a su cargo. Aun cuando por ley, o por los propios estatutos, el nombramiento del director o del gerente que responde al consejo de administración, es frecuente leer en los diarios que el Presidente de la República designó una persona para uno de estos cargos, sin que exista dato alguno de que se haya reunido el consejo de administración, o, por lo contrario, claramente resulta que no se reunió. Procedimiento lamentable, pues no respeta las formas jurídicas y pone en situación desairada a las personas, muchas veces muy respetables, que integran el consejo de administración sobre cuyas funciones formales se pasa atropelladamente.

18) La vigilancia de la empresa resulta, por regla general, formalmente excesiva, como consecuencia de la pluralidad de legislaciones aplicables, y que se han sucedido unas a otras, en ocasiones sin derogar la anterior y sin tomar en cuenta que crean una posible dualidad de funciones. En las empresas que revisten la estructura de sociedad anónima, como consecuencia de la aplicación de la legislación de la materia, la vigilancia está encomendada a un comisario. En las leyes especiales que rigen el funcionamiento de alguna de estas empresas, o en sus estatutos, cuando han sido creadas por un acto administrativo, suele establecerse la existencia de dos o más comisarios, o grupos de comisarios, nombrados por la respectiva serie de acciones, y en protección de los intereses de los diversos grupos de accionistas. Solución lógica en lo que respecta a las acciones, de las que no es titular el gobierno federal; pero que requiere análisis, por lo que se refiere a las acciones propiedad del Estado mexicano, puesto que, no solamente tiene el control de la administración de la sociedad, sino que ha establecido un especial sistema de vigilancia, a cargo principalmente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, mediante la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 29 de diciembre de 1970 (*Diario Oficial*, del día 31).

Para las empresas de participación estatal minoritaria (que son aquellas en que el Estado, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria tienen más del 25% del capital social, sin llegar a la mitad de éste) se establece la existencia de un comisario designado

<sup>12</sup> Celebrado en Pescara, en septiembre de 1970, véase el informe general, presentado por Alfred F. Conard, *Organizational Arrangements Designed to Assure Continuity in Corporate Management*.

por la Secretaría del Patrimonio Nacional, y ello, obviamente, sin que se requiera que así lo dispongan los estatutos. Debe entenderse, sin embargo, que las acciones estatales no nombrarán en la asamblea de accionistas, el comisario que pudieran tener derecho a nombrar estatutariamente en su calidad de minoría que alcanza determinado tanto por ciento del capital social.

19) Si de las reflexiones someramente expuestas se quisiera obtener una sugestión de política legislativa y administrativa sería ésta: convendría ampliar el contenido de la legislación sobre empresas públicas, para no limitarla a establecer un control,<sup>13</sup> sino fijar las formas jurídicas que tales empresas pueden revestir, declarar las normas de la legislación común que les son aplicables y dar las que correspondan a la naturaleza pública de la empresa.

Cabe pensar que esta legislación contuviera también las normas básicas de la organización interna de la sociedad —cuando la empresa pública recurriera a este tipo jurídico— de modo que los estatutos de las *sociedades de Estado* y *sociedades de economía mixta* tuvieran cierto grado de homogeneidad. Claro es que habrán de subsistir disposiciones del tipo de las vigentes que atribuyen a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda, funciones de vigilancia sobre tales empresas y les someten la aprobación de ciertos actos.

<sup>13</sup> Quizás fuera mejor decir vigilancia —y no con una pretensión de *purismo* lingüístico— que sería infundada en el caso concreto, sino porque en tal acepción se toma en la ley respectiva la palabra *control*, y no en la de dominio o preponderancia que también le corresponde, y que se emplea, por ejemplo, en el art. 13 de la Ley que establece requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas.