

LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN LA LEGISLACION ARGENTINA

I.—IDEA GENERAL

Uno de los países en que más han trabajado los órganos legislativos en estos últimos años es la República Argentina. Importantes y trascendentales son las leyes que han sido sancionadas en todos los órdenes, y sobre todo en el administrativo, si bien alguno de los proyectos que figuraban en el plan quinquenal no llegó a ser ley por el veto del Poder ejecutivo; me refiero a la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya necesidad había sido puesta de relieve por la doctrina (1) ante la situación caótica de la legislación (2).

En el próximo número de la REVISTA trataremos de hacer un resumen de las principales disposiciones administrativas dictadas en este período legislativo; dado el carácter especial del presente, únicamente vamos a referirnos aquí a dos de aquellas disposiciones: al Decreto-Ley de 28 de mayo de 1946, ratificado por la Ley 12.952, sobre sociedades de economía mixta, y a la ley sobre régimen y funcionamiento de las empresas del Estado, que fué sancionada el 30 de septiembre de 1949.

II.—LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA

1.—Las llamadas empresas de economía mixta, que tanto auge alcanzaron entre las dos guerras mundiales, han tenido una difusión extraordinaria en la República Argentina, habiéndose llegado a afirmar que no

(1) En este sentido, ANDREOZZI, en *La materia contencioso-administrativa*, Tucumán, 1947, págs. 225 y ss.

(2) El proyecto ha sido estudiado por BIELSA en *La jurisdicción contencioso-administrativa*, Rosario, 1948, y por mí, en *El proceso contencioso-administrativo argentino*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, págs. 250 y ss.; si bien al redactar aquel trabajo, por defecto de información, no señalé la existencia del veto presidencial. El Mensaje de 15 de octubre de 1948, en que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad conferida por el art. 72 de la Constitución, observa la ley 13.511 sobre jurisdicción contenciosa, fué publicado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación en 11 de mayo de 1949, págs. 64 y ss.

había sector económico nacional que no hubiese sido gestionado de esta forma (3). No sólo encontramos ejemplos en materia bancaria, sino en materia de comunicaciones y transportes, en materia de minería, etc.

Pese a esta difusión, la doctrina no ha visto con buenos ojos este tipo de empresa. Por el contrario, se ha criticado duramente, destacando en esta línea BIELSA (4), que, desde todos los puntos de vista, considera injustificado el sistema, afirmando que «repudiado el corruptor sistema de concesiones, no queda otra solución que la prestación directa de los servicios públicos». Y como fundamentos de su postura, señala:

a) Que en estas entidades el Estado desempeña un papel subalterno en beneficio del interés privado; aporta al capital privado el prestigio del poder público, resultando así con un injustificado privilegio que enerva el control estatal sobre la explotación.

b) Porque la realidad ha demostrado el fracaso de las mismas, señalando los resultados de la Empresa Municipal Mixta de Transportes, de Rosario, y la Corporación de Transportes, de la ciudad de Buenos Aires.

2.—Con objeto de llegar a una reglamentación de las empresas de economía mixta fué presentado a la Cámara de diputados en 13 de julio de 1932 un proyecto de ley por CHIOLDI (5). En 28 de mayo de 1946 fué dado un Decreto-Ley sobre las mismas, el que ha sido ratificado por la Ley 12.952, que constituye la disposición fundamental y ha sido incorporada al Código de Comercio. Veamos sus disposiciones fundamentales.

a) *Definición y clases.*—Define la empresa mixta como «la que forma el Estado nacional, los estados provinciales, las municipalidades o las entidades autárquicas, dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados, por otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas» (art. 1.º), y pueden ser personas de derecho público o de derecho privado «según sea la finalidad que se proponga su constitución».

(3) Vid. RODRÍGUEZ ARIAS: *La sociedad de economía mixta*, en «Anuario del Instituto de Derecho público», Rosario, 1939, en que se expone la situación argentina en aquel momento.

(4) Entre otras obras, en *Régimen jurídico de la Ley 12.311 sobre coordinación de transportes urbanos*, dictamen emitido a solicitud de la Federación de líneas de autos colectivos, en «caracteres singulares de las empresas mixtas de servicios públicos». Rosario, 1936, en el prólogo a la obra de ARIAS, *La sociedad de economía mixta*, Rosario, 1940, y, recientemente, en su artículo *Las sociedades de economía mixta, los servicios públicos y las industrias de interés nacional*, en «Anuario del Instituto de Derecho público», Rosario, 1948, pág. 337 y ss.

(5) El proyecto se encuentra recogido al final de la obra de GIRÓN TENA, *Las sociedades de economía mixta*, Madrid, 1942.

Ahora bien, tanto se trate de uno u otro tipo de sociedad se regirán siempre: 1.º, por las disposiciones de la ley; 2.º, por las disposiciones del Código de comercio relativas a las sociedades anónimas. Este sometimiento de las entidades públicas a las disposiciones del Código de comercio ha sido considerado inadmisibile por BIELSA, «puesto que esas sociedades anónimas son objeto y no sujetos del régimen del Derecho público». No obstante, la mayoría de los autores han señalado que cuando el Estado constituye una empresa mercantil debe someterse en principio al Estatuto común de las sociedades mercantiles (6).

b) *Constitución*.—La sociedad de economía mixta —según el artículo 6.º— puede constituirse con cualquier número de socios. La Administración y los particulares contribuirán a la formación del capital social en la proporción que convengan entre ellos. En la realidad, la Administración suele tener mayoría, y en este caso, como ha señalado RIVERO, la economía mixta conduce al mismo resultado que la nacionalización. Las aportaciones de la Administración pública pueden ser muy variadas, y en este aspecto es donde es más dura la crítica de BIELSA al régimen vigente (7).

c) *Funcionamiento*.—La Administración está representada por el presidente de la sociedad, el síndico y, por lo menos, un tercio del número de directores que se fije en los Estatutos, por lo que la representación de la Administración está en minoría. Ahora bien, para compensar esta minoría, la ley confiere a los representantes de la Administración la facultad de vetar las resoluciones del directorio o la asamblea (8). Si se funda en motivos de conveniencia a la Administración pública, el capital privado no puede recurrir contra el veto; pero si se funda en violación de la ley o de los Estatutos, sí podrá «recurrir a la justicia», según expresión del art. 8.º

(6) BIELSA, en *Las sociedades de economía mixta, los servicios públicos y las industrias de interés nacional*, cit., págs. 348 y ss.; respecto a la doctrina general, vid., por ejemplo, ASQUINI, *I problemi delle società economica mista*, en «Studi in onore de Cesare Vivante», Roma, 1931, t. III, págs. 458 y ss; entre la bibliografía española, aparte de la obra de GIRÓN TENA, vid. GENDÍN, en *El servicio público*, Madrid, 1944, págs. 110 y ss.

(7) Art. cit., pág. 354. Desde otro punto de vista, dice: «Adviértase que falta en la ley una disposición fundamental, y es que siempre que se constituye una entidad de derecho público se requiere una ley especial que la regle; en el caso del régimen que nos ocupa, parece que se libra esto a la discreción del Poder ejecutivo, lo que está en pugna con un principio constitucional, y es que a la Administración pública organiza la ley. Sólo ella puede crear y suprimir organismos y empleos (art. 67, inc. 17). Y la Ley 12.961 con loable previsión así lo dispone (art. 20). Artículo cit., pág. 352.

(8) Se trata de una intervención de la Administración en la entidad, por lo que la decisión del veto debe ser confirmada o revocada por la autoridad administrativa superior.

d) *Extinción*.—Se extinguirá la sociedad por las mismas causas que toda sociedad mercantil; ahora bien, no pueden ser declaradas en quiebra (art. 11). Una disposición importante es la contenida en el art. 12, según el cual «si la sociedad mixta explota servicios públicos, vencido el término de duración de la sociedad, la Administración pública podrá tomar a su cargo las acciones en poder de los particulares y transformar la sociedad de economía mixta en una entidad autárquica, continuando el objeto de utilidad pública para el cual la sociedad hubiese sido creada».

III.—LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1.—Recientemente se ha dictado en la Argentina una ley sobre régimen y funcionamiento de las empresas del Estado (9), la ley 13.563, que —según preceptúa el art. 11 de la misma— no será de aplicación a las instituciones que integran el sistema bancario oficial. Interesa destacar qué se entiende en la ley por empresas del Estado, a las que no se aplicarán las leyes 12.961 (10), 13.064 o cualquiera otra que se oponga a lo prescrito en la presente (art. 8.º), lo que encontramos en el art. 1.º que considera como tales a «las entidades descentralizadas de la Administración nacional que cumplen funciones de índole comercial, industrial o de prestación de servicios públicos de carácter similar». Por tanto, no serán empresas del Estado ni estarán sometidas a los preceptos de esta ley:

- a) Las entidades privadas, aun cuando presten servicios públicos por concesión (11).
- b) Las sociedades de economía mixta, sometidas al régimen especial ya señalado.
- c) Las entidades institucionales o «autárquicas» —siguiendo la terminología más frecuente entre los autores argentinos— que no cumplen

(9) Fué sancionada el 30 de septiembre de 1949 y promulgada el 24 de octubre. La Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de Buenos Aires nos ha ofrecido el texto íntegro de la ley en su núm. 18. Sobre la misma existe un interesante trabajo de Marcelo M. PEARSON, *Las empresas del Estado: una nueva concepción en el Derecho administrativo argentino*, en la misma Revista, núm. 20 (julio-agosto de 1950), págs. 939 y ss.

(10) Esta ley de 29 de marzo de 1947, reguladora de la organización y competencia de la Contaduría general de la nación, ha sido publicada en el «Anuario del Instituto de Derecho público». Rosario, 1948, págs. 395 y ss.

(11) Sobre el régimen de fiscalización de estas entidades. SCETTINI, *Intervención del Estado en el régimen financiero de las sociedades concesionarias del servicio público*, en «Trabajos del seminario», de la Facultad de Ciencias económicas, comerciales y políticas de Rosario, t. XIX, 1945, págs. 57 y ss. En el mismo volumen. GAFFNER publica otro trabajo sobre *Fiscalización de las sociedades anónimas que prestan servicios públicos*, págs. 27 y ss.

funciones de índole «comercial, industrial o de prestación de servicios públicos de carácter similar». Es decir, no se trata en esta ley de regular con carácter general las entidades institucionales, sino un grupo de estas: aquellas cuya función es de índole comercial o industrial.

El fundamento de estas entidades fué puesto de relieve por el diputado Angel J. Miel Asquía, a quien se debe el proyecto en que tiene su origen la ley, señalando que junto a las entidades producto de aquella descentralización administrativa inspirada en razones exclusivas de descongestación en los trámites administrativos, y que cumplen una función de administración común, las empresas del Estado persiguen finalidades distintas y entran a formar parte de la vida activa del país; algunas veces auxiliando, regulando y orientando las actividades comerciales de los particulares, y otras explotando directamente las fuentes naturales de riqueza de la tierra o creando motivos de trabajo con la implantación de servicios públicos, industriales o comerciales (12).

Ahora bien, si han de considerarse empresas del Estado y, por consiguiente, sometidas al régimen de la ley, las «sociedades nacionalizadas» (13).

2.—En los once artículos de la ley se regulan los distintos aspectos del régimen de estas empresas, «que actuarán de acuerdo con lo que establezcan sus leyes de creación y los estatutos orgánicos que fije el Poder ejecutivo (art. 2.º). En el estudio de este régimen vamos a distinguir los siguientes aspectos:

a) *Constitución*.—El art. 9.º de la ley señala que el Poder ejecutivo queda facultado para constituir estas empresas con los servicios actualmente a su cargo, y que, por su naturaleza, están comprendidos dentro de la presente ley, dando cuenta al H. Congreso. En otro caso, estimamos que deberán crearse por ley, y así el art. 2.º habla de «sus leyes de creación».

b) *Tutela*.—Estas entidades están sometidas a la tutela del Estado, que debe velar por que cumplan con los fines para las que han sido creadas. En el estudio de esta dependencia respecto del Estado se pueden distinguir dos apartados (14):

a') *Tutela sobre la organización*.—No ofrece duda alguna la intervención estatal en la organización de estas entidades, en cuanto que los Estatutos orgánicos —según el art. 2.º de la ley— han de ser fijados por el Poder ejecutivo; por consiguiente, al fijar los Estatutos de cada entidad, el Estado la estructurará del modo más conveniente en atención a los fines a cumplir por la misma.

(12) «Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 29 de septiembre de 1949.

(13) Vid. Marcelo M. PAERSON, art. cit., pág. 944.

(14) GARRIDO FALLA, en *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 184 y ss.

b') *Tutela sobre la actividad.*—Esta tutela se realiza :

a'') Inspirando la actuación de la empresa. Así, el art. 3.º dice «las Empresas del Estado funcionarán bajo el control directo del Poder Ejecutivo a los efectos de la orientación de sus actividades, y no obstante cualquier disposición en contrario de las respectivas leyes orgánicas» (15).

b'') Fiscalizando su actividad. En este punto, la ley se preocupa de regular sobre todo la fiscalización de la actividad económico-financiera; casi todos los preceptos tienen esta finalidad. Incluso la Memoria que debe aprobar el Poder ejecutivo, según el art. 6.º, tiene este matiz, si bien contendrá también un apartado referente a la «labor realizada en que no sólo debe hacerse mención al aspecto financiero. La fiscalización de las Empresas del Estado está a cargo de la Contaduría General de la nación, «mediante el procedimiento de auditoría contable, en la forma que reglamentará el Poder ejecutivo (art. 7.º) (16). El presupuesto de las empresas —según el art. 4.º— deberá incluirse en el general de la nación, pero reducido exclusivamente a los sueldos y gastos de la Administración de las mismas; cuando razones financieras o económicas lo hagan indispensable a consecuencia del incremento o disminución de sus recursos, el Poder ejecutivo podrá autorizar ampliaciones o reducciones del mismo. Y el art. 5.º establece que «con sujeción a sus leyes y estatutos orgánicos, las empresas del Estado realizarán todos los demás gastos, inversiones y operaciones requeridas para el giro común de sus actividades específicas, dando cuenta al Poder ejecutivo de acuerdo a la presente ley».

c) *Extinción.*—Al no haber regla específica en este sentido, entendemos que subsisten las empresas en tanto esté en vigor la ley o el acto del Ejecutivo que las creó; por tanto, para extinguirlas, hará falta un acto del mismo rango que el que creó la entidad.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

(15) La frase «bajo el control directo» demuestra la estrecha dependencia respecto del Estado.

(16) A estos efectos, el art. 10 dispone que queda autorizado el Poder Ejecutivo para ampliar el presupuesto de sueldos y gastos en la medida que requieran la creación, en la Contaduría General de la nación, de un Cuerpo de Contadores Auditores con dicho fin.

BIBLIOGRAFÍA

