UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
·· ACATLAN ··

El Interés Público y la Intervención Estatal.

Asesor: DR. LEON CORTIÑAS PELAEZ

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

José Antonio Martínez Castañón

Acatlán, Méx. 1984

LA PRESENTE TESIS FUE DEFENDIDA PUBLICAMENTE EN EL EXAMEN PROFESIONAL REALIZADO EL DIA DE DE 1985.

EL JURADO ESTUVO INTEGRADO CON LOS SIGUIENTES SINODALES:

PRESIDENTE

VOCAL

SECRETARIO

1er. SUPLENTE

2o. SUPLENTE.

¡Admirable constitución ésta de la gens, con toda su ingenua sencillez! Sin soldados, gendarmes ni policía, sin reyes, virreyes, prefectos o jueces, sin cárceles ni procesos, todo marcha con regularidad. Todas las querellas y todos los conflictos los zanja la colectividad a quien conciernen, la gens o la tribu, o las diversas gens entre sí; sólo como último recurso, rara vez empleado, aparece la venganza de sangre, de la cual no es más que una forma civilizada de nuestra pena de muerte, con todas las ventajas y todos los inconvenientes de la civilización. No hace falta ni siquiera una parte mínima del actual aparato administrativo, tan vasto y complicado, aún cuando son muchos más que en nuestros días los asuntos comunes, pues la economía doméstica es común para una serie de familias y es comunista; el suelo es propiedad de la tribu, y los hogares sólo disponen, con carácter temporal, de pequeñas huertas. Los propios interesados son quienes resuelven las cuestiones, y en la mayoría de los casos una usanza secular lo ha regulado ya todo. No puede haber pobres ni necesitados: . . .

LEWIS H. MORGAN.
(F. ENGELS)

"La amistad por excelencia es, pues,
la de los Hombres Virtuosos"

ARISTOTELES

INDICE GENERAL

PAGS.

PAGS.

EL INTERES PUBLICO Y LA INTERVENCION SOCIAL

Preliminar

La intervención estatal bajo el amparo del interés público, corresponde evidentemente entrar al mundo del derecho público, dada la creciente participación del Estado en actividades que sólo eran exclusividad de los particulares.

Dicha actividad estatal, va a encontrar en el interés público, eje central de esta tesis, el instrumento adecuado no sólo al campo del derecho público, sino que adquiriendo diferentes matíces acorde a la rama de la ciencia en que se halla, y adquirirá la preponderancia adecuada, sea en la economía, política, filosofía o derecho.

El desarrollo del concepto interés público, en las diferentes esferas de la actividad social, nos sitúa en la necesidad de abordar para efectos de esta tesis, campos específicos para una clara exposición del uso que a tal concepto se le atribuye en diferentes etapas del desarrollo social. Los teóricos del derecho han establecido que el ámbito del interés público, corresponde en especial al derecho administrativo, sin embargo la connotación que adquiere como precepto constitucional, obliga a considerar que no sólo es propio de

la actividad del derecho administrativo.

En nuestro estudio correspondiente a la carta fundamental, encontramos que los órganos del poder público se hayan ligados al interés público en lo que corresponde a la función específica de cada uno de ellos estriba en su complejidad, por lo tanto que el estudio no tanto de la intervención del Estado, sino del interés público lo contemplamos bajo cinco aspectos fundamentales como lo son: la economía, política y derecho el cual se divide en dos ramas como son las bases constitucionales y sus aspectos jurídicos y administrativos, además de su contenido linguístico.

El contenido global de la tesis comprenderá su división en tres partes:

INTRODUCCION. Considera los aspectos linguísticos y de desarrollo social que nos son auxiliares para comprender el papel que juega el concepto no sólo en la economía y la política, sino en el derecho y la semántica.

PRIMERA PARTE. Compuestos de los aspectos políticos y económicos, tanto en el plano internacional, ésto es, bajo la noción clásica de la conceptualización del desarrollo social europeo, y en el plano Nacional, con la mención histórica de

su evolución en nuestro desarrollo económico y político.

SEGUNDA PARTE. Se analiza la constitucionalización del concepto, en función de establecer los preceptos jurídicos, que legalizan la intervención estatal mediante sus órganos constitucionales, así como la de mencionar la preeminencia constitucional de uno de éstos; además se señala la base sustantiva en el derecho y actividades administrativas entendiendo a la segunda como la que concreta el interés público, terminando nuestro estudio con el análisis de su incumplimiento que conforma el denominado desvío de poder.

INTRODUCCION AL TEMA

CONSIDERACIONES LINGUISTICAS DEL INTERES PUBLICO Y EL DESARROLLO SOCIAL

Sumario

1.A.- Aspectos linguísticos del Interés Público

El hecho de abordar un tema determinado, lleva implícito el peligro de no utilizar el lenguaje más apropiado. Por ello es necesario conocer bien los términos, usarlos de la manera más adecuada y evitar las palabras que no expresan claramente la idea de lo que se quiere decir.

Decimos ésto, por el hecho de que tal parece, vivimos en el mundo de la indefinición, puesto que un solo sonido oral puede representar diferentes acepciones.

El ser humano en su devenir histórico, ha presentado como común denominador en sus diferentes etapas, una marcada curiosidad por ir desentrañando todos los misterios de la naturaleza. El hombre lo investiga todo, todo lo quiere saber y comunicar, y para ello utiliza los sonidos, los cuales empezó a articular y a sistematizar.

La historia nos demuestra que este fenómeno no se da en un solo punto, sino de manera paralela en diversos puntos geográficos. Donde el ser humano aparece disperso en todo el globo terrestre con las mismas inquietudes y temores.

No es de extrañarnos que ciertos elementos del medio ambiente se presenten como únicos ante la presencia de este ser curioso llamado HOMBRE, y que tanto para el Norte o Sur, Este u Oeste, elementos tales como el agua, el fuego, el viento, tal y como se presentan en la naturaleza son lo mismo, pero su pronunciación o sonido acústico difieren entre sí.

Los grupos humanos establecen sus normas para definir a cada uno de los signos presentes en su medio.

DE SAUSSURE[1/], en su teoría del signo linguístico señala elementos importantes para entender lo anterior.

Dichos elementos son dos:

- Primero debe haber una imagen acústica (significante)
- Segundo debe haber una imagen mental (significado)

Al asociar estos dos aspectos en un signo linguístico o palabra, cuando decimos a manera de ejemplo "MESA", pensamos en el objeto y su forma que convencionalmente llamamos "MESA", y al recibir el sonido acústico de los fonemas que estructuran la idea mental, entonces pueden ser diferentes los

---

1/ AVILA, Raúl, La Lengua y los Hablantes. Ed. Trillas, 3a. Ed. pp. 30-31.

signos linguísticos.

Ahora bien, ¿por qué tiene que llamarse "MESA" y no de otra manera? La razón estriba en función de que es un convencionalismo aceptado por la sociedad como una tradición linguística, es decir, en nuestros días el lenguaje se halla sistematizado de tal manera que permite una amplia comunicación; evidentemente que contamos ya con una sistematización en cuanto al lenguaje que usamos para mantener la comunicación que nos permite expresar lo que queremos.

Aquí nos encontramos con un término importante en este contexto, el cual responde al nombre de LINGUISTICA.

Según los estudios sobre el lenguaje; linguística es la ciencia del lenguaje o bien: "El estudio de los fenómenos referentes a la evolución y desarrollo de las lenguas, su distribución en el medio y las relaciones existentes entre sí"[2/]

También es menester establecer una diferencia entre lo que es el lenguaje y lengua con el fin de ir centrando la conclusión.

2/ Diccionario. Pequeño Larousse Ilustrado.

Así tenemos que el lenguaje:

"Es el conjunto de medios más o menos sistematizados de que el hombre se vale para comunicarse con sus semejantes, ya sea para transmitir a otro sus sentimientos, pensamientos o deseos".[3]

Por lo que respecta al término LENGUA, se considera a ésta como: "El sistema o modos de hablar; el que usan habitualmente los habitantes de un pueblo, región o nación".[4]

Ambos términos tienen su raíz etimológica de las palabras latinas LINGUAGIUM Y LINGUA respectivamente, aclarando que el término lengua también considerado como idioma, viene del griego IDIOS que hace referencia a lo que es propio o especial.

Concluiremos que el lenguaje se refiere a las tres maneras de comunicación del hombre. Los sonidos (Fonética), los signos (Gráfico) y los gestos (Mímica) medios usados generalmente por todos. Por otra parte, el idioma o lengua es la particularidad que cada grupo tiene para comunicarse con los suyos.

3/ QUILLET. Enciclopedia Autodidáctica. T. 1, p. 13

4/ Idem.

Aquí podemos hacernos una autocrítica severa en el sentido de no haber sabido determinar el uso adecuado de las palabras que nos sirven para comunicar algún deseo, pensamiento o sentimiento.

Esto nos preocupa, y en lo personal, dado que el tema que exponemos está compuesto por dos términos, que unidos los hace extremadamente complicados y confusos; muchas veces demasiado subjetivos, quizas como algo muy particular y especial y nada en general o común.

Por lo tanto exponemos el aspecto etimológico y semántico del concepto y eje central de la presente tesis.

2.B.- Etimología y Semántica del Concepto Interés Público

El análisis, producto de la investigación hecha en torno al concepto, nos llevó a encontrar una serie de significados que hacen imposible una definición única de nuestro concepto, lo que permite su aplicación en diversos campos de la actividad humana, como la economía, política, filosofía, sociología y derecho.

Esto hace al término totalmente policonceptual, sin embargo presentaremos algunos de los intentos hechos por definirlo,

por lo que a continuación se demostrará que bajo el estudio por separado de los términos que conforman el interés público se nos facilitará al menos su conceptualización etimológica.

3.a) El término interés.[5]

- Lo que a cada quien le conviene
- Beneficio que se saca del dinero prestado
- Derecho eventual de alguna ganancia
- Valor intrínseco de alguna cosa
- Necesidad o conveniencia colectiva en el orden material o moral
- Ventajas ilegítimas de grupos privilegiados
- Inclinación más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto o persona.

Etimológicamente la palabra se deriva del latín INTERESSE[6] que significa que es importante, entendiendo la importancia

---

5/ Diccionarios, Pequeño Larousse Ilustrado y Poligloto Barsa.

6/ Diccionario, Poligloto Barsa.

en el sentido de que debe ser tomado en consideración a priori.

Esto es, la palabra importancia [7], es considerada como algo que hace a una cosa considerable, ya sea porque trasciende; por su valor, por su grado de positividad o negatividad lo cual requiere de ser tomado en cuenta; o bien como la influencia que determinada persona puede llegar a tener.

4.b) El término público[8].

- Que es muy notorio y manifiesto
- Que no es privado
- Que pertenece al pueblo
- El pueblo en general
- Vulgar, común, notado por todos
- Dícese de la potestad o jurisdicción para hacer algo
- Común del pueblo o ciudad

7/ Diccionario de la Lengua Española, 19a. Ed. de Espasa Calpe, S.A.

8/ Diccionarios Pequeño Larousse Ilustrado y Polígloto Barsa.

- Conjunto de los que participan de las mismas aficiones o concurren con preferencia a un lugar.

5.c) Concepto Etimológico

Si recurrimos a la etimología, tendremos además que se deriva el término público del latín PUBLICUS[9/], que se refiere a algo que pertenece al pueblo, encontraremos incluso, otra derivación correspondiente a la de POPULUS[10/] sin tomar en consideración a la de POLA o VOLK que cuentan con otras raíces más lejanas.

Si omitimos problemas, que implican el encontrar uniformidad en el ámbito de la definición, escogeremos las definiciones que más se acercan a nuestro tema central denominado EL INTERES PUBLICO, y concluiremos con la consideración debida que el concepto desde el punto de vista etimológico, es aquello que tiene importancia para el pueblo en general o sea, LO QUE IMPORTA AL PUEBLO.

6.d) El problema semántico y la teoría política

Desde el punto de vista semántico, observamos que el térmi-

9/ RODRIGUEZ NAVA, Diccionario de la Lengua Española.

10/ Idem (9).

no de interés público es un concepto compuesto que presenta sus bemoles, pero cabría hacerse un cuestionamiento.

¿Es en realidad un problema de semántica el hecho de saber que no hay congruencia en las diferentes acepciones que los linguistas dan al término?

Definitivamente no, porque se podría decir que el interés público envuelve un interés político, lo cual nos sitúa en el campo de la teoría política, en donde se tiene que interpretar el fenómeno político.

Si el teórico político de interpretaciones, lo hará implicando su manera de sentir las cosas.

Para ejemplificar, GROSSMAN[11/], plantea que "El hombre planea, imagina cosas, ama, odia, y que a pesar de que podemos entender y controlar mucho de lo que nos rodea; que podemos aprender a predecir muchos fenómenos naturales que es estudio de todas las cosas, nos de la certeza de sostener, que sistema social es preferible, o imponer el que se cree que es mejor".

11/ GROSSMAN R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Ed. F.C.E. 5a. Ed. en inglés, pp. 12-14-15.

Más adelante vuelve a establecer:

"El nativo de las NUEVAS HEBRIDAS, el campesino chino, el millonario norteamericano, respiran la misma atmósfera física, pero su ambiente social es diferente. Pueden o no haberlo creado y razonado ellos mismos, pero ha hecho de ellos lo que son, y su vida espiritual le sería tan imposible sin él, como es imposible la vida física sin el aire. Les ha dado a cada uno de manera distinta, su escala de valores, su religión y los intereses que poseen y aunque ellos puedan alterarlo, no pueden pensar fuera de ese ambiente".

Siguiendo con otros pensadores, LOCKE "Pensaba en la idea de una nación unida por un común interés, y se basaba en el hecho de que el hombre por naturaleza poseía derechos naturales tales como son la vida, libertad y propiedad. Claro está, que los derechos mencionados serían definidos por la sociedad civil y que podría ser disuelta cuando el gobierno violara dichos derechos".12/

"Consideraba que se debía acatar la voluntad de las mayorías puesto que resultaba casi imposible la unanimidad, y que nadie se jactara de juicioso se atrevería a romper con el go-

---

12/ Idem (11), p. 85

bierno constitucional, si se tratara de contrariar una opción de las mayorías y bajo este aspecto debemos subrayar que LOCKE no creía en el poder de las mayorías sino en el poder de todos, porque sólo unánimemente se pueden defender los derechos naturales, y bajo un convenio de los hombres, debía de fundirse en el respecto y defensa del gobierno y la ley.

Consideraba que la nación puede conceder privilegios tales como la libertad de expresión (pensamiento y palabra), pero sin perturbar el interés de todos, que es en síntesis el interés común unificado de la nación.[13/]

Hay que señalar que para que ésto se realizara, LOCKE presuponía la existencia de una clase privilegiada, ilustrada y superior que gobernaría el interés de todos representando al pueblo.

Siguiendo la historia, cabe señalar las ideas por las que estalló la revolución francesa.

Como antecedente, se debe señalar el hecho de que la monarquía francesa se hallaba en la cúspide del esplendor hacia

---

13/ Idem (11), p. 87

hacia el siglo XIV, y GROSSMAN[14]. Escribió que los nobles ya no fungían como rebeldes, sino como satélites, y el clero por su parte se transformó en instrumento político. Por otra parte COLBERT y LUIS XIV, anhelaban una Francia opulenta y espléndida con el monopolio del comercio y el financiamiento de constantes guerras. Desde luego que para la consecusión de estos objetivos, las arcas se hallaban repletas de oro, lo que permitía además de lo anterior, la construcción de obras públicas que no eran productivas, pero contribuían a la felicidad del rey y los banqueros que las financiaban, pero es obvio que estos intereses del Estado francés fueran opuestos a los del pueblo mismo. Así que deduciremos que las principales causas de esta revolución fueron:[15]

- La existencia de clases privilegiadas como la iglesia y la nobleza.
- La existencia de una enorme maquinaria oficial, inútil tanto para el campesino como para el comerciante, a los que no les interesaba la gloria nacional.
- Y la censura sobre toda iniciativa individual, como la de establecer un nuevo negocio, una idea, un descubrimiento o método científico; así como la práctica del dogma o religión que no fueran oficiales.

14/ Idem (11), p. 119

15/ Idem (11), pp. 121, 122.

Para lo anterior, es menester señalar que los teóricos políticos franceses de la época, juegan un papel muy importante en los puntos enunciados en función de manifestar su sentir.

GROSSMAN, pensó que VOLTAIRE no había adoptado una teoría objetiva en cuanto a la revolución o gobierno, este personaje sentía y pugnaba por la libertad civil; no lo consideraba demócrata porque detestaba la estupidez plebeya.

Adorador del gobierno civil que observó, se practicaba en Inglaterra e influido por la doctrina, LOCKE quizo aplicarla al medio francés de la época, lo que parecía, lo tornaba más radical y dogmático.

Y es que los franceses carecían de instituciones representativas; de tradiciones autónomas o de un derecho consuetudinario. Consideraron a los derechos naturales como doctrina probada, asimismo, como racional y coherente y en la que cualquier estadista debía de tomarla como base constitucional.

Por lo que hace a los fisiócratas, éstos expresan su principio LAISSEZ FAIRE-LAISSEZ PASSER, en donde la persona tiene campo libre para sus actividades; sin temor de que sus inteses particulares chocaran entre sí o perjudicaran el interés de terceros, pero garantizando el derecho de propiedad y li-

bertad, y castigar a quien atentara contra este derecho. Las leyes y su elaboración, consideraban éstos, era una actividad que no correspondía al pueblo, puesto que niegan que sea la voluntad de éste, quien las hace.

Sin embargo los postulados fisiócratas, tienen su antítesis en JUAN JOCOBO ROUSSEAU y THOMAS PAYNE.

ROUSSEAU pregonaba su voluntad general, y no es ésta sólo el bienestar común de una asociación voluntaria de individuos racionales, ni el reconocimiento por cada individuo de sus derechos y deberes para con la sociedad, ES LA VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD COMO UN TODO.[16/]

Había encontrado en la voluntad general la emoción común que uniría a las clases al servicio de la Nación, pese a sus intereses contrarios.

La importancia de THOMAS PAYNE estribó en que representa la práxis de ROUSSEAU, puesto que formó parte activa en las luchas revolucionarias, y Francia, consideraba que la abolición de las oligarquías, concedería campo libre a la educación y no daba lugar ésto, a la división de intereses; dando además oportunidad al hombre de vivir en armonía y gober

---

16/ Idem (11), p. 130

narse a sí mismo. Pensaba que la constitución se debía fundar en el interés común y la justicia.

Y tal parece que todo termina para la revolución francesa cuando ésta es traicionada por NAPOLEON BONAPARTE al proclamarse emperador.

En realidad, todo lo expuesto anteriormente no es de mucha importancia en el sentido estricto de la palabra, ya que a principios del siglo XIX, la burguesía es en realidad la que se encumbra en el poder para empezar a moldear el nuevo tipo de sociedad acorde a sus intereses. El triunfo burgués fue evidente, y sin embargo, el desarrollo social nos ha mostrado que lo nuevo sustituye a lo viejo, luego entonces ¿quién sucederá a la naciente clase social? desde luego que la respuesta no se hace esperar, la doctrina marxista hace su aparición y considera a la clase burguesa y a su economía de capital, tan sólo una etapa del desarrollo histórico social.

Los burgueses como clase revolucionaria impusieron sus principios morales, leyes y modos de producción, contrarios a los del medievo. Sin embargo, al mismo tiempo generaron el germen de su destrucción que tratará de derrumbar esos principios morales, leyes y modos de producción acordes a los

intereses del proletariado.

Lo antes mencionado nos plantea una interrogante ¿el interés del proletariado engendrará su propia destrucción, o bien, la dialéctica materialista se petrificará para dar paso a la sociedad sin clases y extinción del estado? de no ser así, posiblemente resurjan de sus cenizas, teorías políticas como el nacional socialismo que quiérase o no, actuó bajo el lema del interés de la raza aria pueblo alemán, o bien, los países imperialistas seguirán expandiéndose a costa de los países pobres, cuyo principal interés es el de autodeterminarse.

7.C) El Interés Público como Problema de Desarrollo Social.

Se puede crear toda una teoría del interés, pero no del que nos reditúa ganancia o nos hace sentir, tener cierta preferencia por alguien afectivamente.

El hecho de exponer los ejemplos anteriores, es para demostrar que el término INTERES PUBLICO, en cuanto a su problema de interpretación semántica, no es el que debe preocuparnos, puesto el problema se acentúa cuando el término se en-

casilla, se enmarca al regionalismo, llámese éste, ESTADO, NACION o PATRIA.

El problema fundamental que implica el término, nos obliga a referirnos a como se han desenvuelto los grupos humanos en sus formas de clan, tribu, gens o familia.

AFANASIEV, establece al respecto:[17/]

"La fuerza principal del desarrollo social es el modo de producción de los bienes materiales".

Cuando aborda el tema de la base y la superestructura del Estado, ejemplifica que la base de la sociedad primitiva se sustentaba en la ausencia de la propiedad privada y de las clases sociales, ésto es, no había contradicción entre ellas.

En cuanto a la superestructura estableció la inexistencia de la idea del Estado, las ideas políticas y jurídicas.[18/]

Al suceder todo lo contrario, se entabló por consiguiente lo que Marx llamó la lucha de clases. Es así como la teo-

---

17/ AFANASIEV-V. Fundamentos de Filosofía, Ed. de Cultura Popular, 1977. P. 250

18/ Idem (17), p. 251.

ría marxista, hace mención de los diversos estadios de la humanidad de la manera siguiente:

"La historia de las sociedades de clases antagónicas, es la historia de la lucha de clases; hombres libres y esclavos; patricios y plebeyos; señores y siervos; maestros y oficiales; en una palabra, opresores y oprimidos".[19]

Por tanto, el desarrollo social, entendido como la actividad del hombre, encaminada a transformar la naturaleza para mejorar su situación y posición social, así el hacer su propia historia, formará todo ésto un complejo cultural. Necesariamente se establecerá que dentro de este desarrollo social puede verse un claro deterioro por una parte, de los grupos humanos, desde los más primitivos hasta nuestra moderna sociedad, en donde su célula familiar está resquebrajada, y por otra parte, de los intereses que guardaron y siguen guardando los grupos o el individuo, desde la aparición de un nuevo sentido de la propiedad individual, lo que ha llevado al gran problema de la humanidad: la lucha de intereses.

Deducimos, que el problema del término INTERES PUBLICO, es un problema de desarrollo social que nos sitúa en el análi

---

19/ MARX ENGELS, Manifiesto del Partido Comunista.

sis de la influencia ejercida por los fenómenos sociales de la política, economía y derecho, puesto que si se tiene poder económico (individual o colectivo), de manera paralela se buscará el Poder Político, que es el poder de decisión, y no se concebirá el primero sin el segundo.

Las deformaciones siempre se presentarán cuando se refleja la ley del más fuerte, y es aquí donde el Derecho trata de representar lo mejor posible su papel al tratar de equilibrar el triángulo social constituído por los fenómenos sociales antes mencionados, en relación a las necesidades de los más ante los menos, introduciéndonos por consiguiente al mundo jurídico, que es en realidad el mundo que nos es útil para el análisis del término INTERES PUBLICO.

8.- Consideración Primaria

Se ha expuesto en la introducción al tema, los problemas del INTERES PUBLICO en los campos antes mencionados, problemas que de alguna manera nos permitirán ir comprendiendo la aplicación del concepto en nuestro próximo desarrollo de capítulos referentes a la política y economía, desde el punto de vista de las doctrinas político económicas y nuestro propósito de mostrar el reflejo de la intervención del Estado en función del INTERES PUBLICO.

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES POLITICAS Y ECONOMICAS

CAPITULO I EL INTERES PUBLICO COMO JUSTIFICANTE DE LA INTERVENCION ESTATAL

Sumario

9.A) La Intervención Estatal y el Fenómeno Político del Individualismo, Colectivismo y Estatismo.

10.B) La Intervención Estatal y las Doctrinas Político Económicas del Individualismo.

11.a) Preponderancia del Individuo en el Esquema Político.

12.aa) El Mercantilismo.

13.bb) El papel del Estado en el Mercantilismo.

14.cc) La Fisiocracia.

15.dd) El Liberalismo económico.

9.A) La Intervención Estatal y el Fenómeno Político del Individualismo, Colectivismo y Estatismo.

En el presente desarrollo, pretendemos plantear el origen de la intervención del Estado, en el campo de la economía y como consecuencia lógica, en el terreno político social.

Es indudable que el primer elemento a analizar, lo es, el fenómeno de la autoridad, y siguiendo el desarrollo histórico social del grupo humano debemos esclarecer cuándo, cómo y dónde aparece de manera sistemática, y que grupo humano lo practica dentro de los moldes requeridos en nuestro mundo actual.

El concepto de autoridad, presupone al grupo o individuo que obstentará el mando o magistratura dentro de la actividad grupal, actividad que se verá reforzada con la obtención del poder legitimado.

El grupo humano que puede ilustrarnos en cuanto a la idea de la autoridad, lo hallamos en la GENS "que tenía un consejo formado por la asamblea democrática de los miembros adultos, hombres y mujeres, todos ellos con el mismo derecho de voto. Este consejo eligía y deponía a los SACHEMS y a los CAUDI-

LLOS, así como a los demás GUARDIANES de la fe; decidían el precio de la sangre; o la venganza por el homicidio de un miembro de gens; adopta a los extranjeros en la gens. En resumen, es el PODER SOBERANO DE LA GENS".[20/]

Para ilustrar lo anterior, debe considerarse que en algunas tribus primitivas se halló que "había un jefe supremo cuyas atribuciones son, sin embargo, muy escasas... que para la decisión de acciones rápidas debe tomar medidas provisionales hasta que pueda reunirse el consejo... es un germen del Poder Ejecutivo..."[21/]

Por tanto, se señalará que la autoridad es "el Poder Legítimo en una persona o personas revestidas de poder, mando o magistratura".[22/]

De manera primitiva, por lo expuesto, se dan tres conceptos en cuanto a quienes ejercerán dicha actividad, la cual no puede ser individual. Se requiere que los individuos coordinados por el poder legítimo representado en la autoridad. Se deduce, que hay una interdependencia en tres factores,

---

20/ MARX ENGELS, Obras Escogidas. T II, Ed. Progreso, pp. 243-244.

21/ Idem (20), p. 248

22/ Diccionario, Pequeño Larousse Ilustrado. 6a. Ed., 1969

EL INDIVIDUO, EL GRUPO Y EL ESTADO.

Esta interdependencia, es remotamente antigua, y agregamos el pensamiento clásico de ARISTOTELES el cual consideró al hombre "Como un animal político y social, que encontró en la asociación con sus semejantes, el instrumento para la lucha por la existencia".

Es así como el proceso dinámico de la adaptación de éste a sus necesidades y aspiraciones crecientes desde la prehistoria hasta nuestro mundo moderno, el hombre ha construido diferentes formas de organización, de convivencia, dentro de las cuales surgió el concepto de convivencia, dentro de las cuales surgió el concepto de autoridad. Y la forma en que se organicen, convivan y busquen los métodos para el logro de fines, es como se va conformando una estructura política en la cual los tres factores juegan en un momento determinado, su rol de preponderancia.

Es por eso que el esquema político, está formado en cuanto al tema, en la participación del INDIVIDUO en función de la autoridad y el GRUPO entendiendo que tanto el ESTADO y GRUPO servirán al individuo; o bien el GRUPO como parte importante dentro del esquema, presuponiendo que el ESTADO y el INDIVIDUO le servirán; y como última posibilidad, el ESTADO

como eje central en donde el INDIVIDUO y GRUPO le van a servir.

De hecho, nos proponemos establecer que la intervención del Estado (autoridad), tendrá como características, primero, la de un Estado policía en beneficio del individuo; segundo, la de un Estado interventor que procura debilitar el individualismo en beneficio del grupo; y por último, la intervención aguda donde el Estado reclama toda para sí, con el sometimiento de la población, para así establecer que cada quien tiene en el esquema político, su momento estelar.

10.B) La Intervención Estatal en las Doctrinas Político Económicas.

Establecida la relación de los tres factores del esquema político y para efectos del estudio, lo dividiremos en función de la Democracia del Liberalismo Económico; la Democracia de ROUSSEAU y el Socialismo; y el Estatismo con sus clásicos representantes del Fascismo en sus tres formas.

11.a) Preponderancia del Individuo en el Esquema Político

Veremos en esta fase como funciona la corriente político económica, donde el Estado sólo supervisará y garantizará

el desenvolvimiento de la vida social, con la menor intervención posible, y de como el individuo es el protagonista y objetivo principal. Esto es, tanto colectividad como Estado tendrán un papel, primero de servicio y el segundo de protección.

12.aa) El Mercantilismo

Para dar una idea del mercantilismo, que no fue una doctrina económica propiamente dicha, según HUBERMAN[23/] y GOMEZ GRANILLO[24/], en sus respectivas obras establecen "ésta no es más que un número de teorías económicas predominantes que son aplicadas a un sin número de veces por el Estado para la consecución de riqueza y poder, o bien, ante el hecho de que esta corriente nunca fue formada y concebida por economistas, sino más bien, fue el producto de la práctica de comerciantes, banqueros y filósofos".

23/ HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre, Ed. Nuestro Tiempo, 6a. Ed. Pp, 148-149.

24/ GOMEZ GRANILLO, Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. Esfinge, S.A., Cd. México, 1976. P. 26

Siguiendo a HUBERMAN, éste hace una exposición clara y afirma ante la pregunta:

¿Qué hace a un país rico?

La solución no es dar una respuesta académica, sino real; España, en el siglo XVI, sino era la más rica, estaba al menos, entre las primeras y por ende sustentaba poder, el cual se basó con la influencia de tesoros de sus colonias.

El oro y plata jugaron su papel en la historia.

"Oro y Plata", país que tuviera más de este metal, más rico era, y si era válido para las naciones, lo mismo era para el individuo.

"Oro y Plata"

Para mover el comercio; organizar ejércitos; para vencer enemigos; para construir barcos; y hasta para comprar maíz y dar de comer a las bocas hambrientas.

"La posesión de éstos, la cantidad de barras que había en una Nación, es el índice de la riqueza y poderío".[25]

25/ Idem (23), p. 149.

Hasta aquí, en el caso de España, era válida la posición puesto que extraía (sin tener una gran cantidad de minas), de sus colonias enormes cantidades de metal.

Los mercantilistas supusieron que al tener dinero en abundancia, conservar los metales, era la mejor forma de enriquecer a un país.

Pero ¿y los países que no tienen minas, cómo se iban a enriquecer?

La solución fue dada mediante la balanza favorable de comercio.

En 1549, dice HUBERMAN, apareció una obra titulada "Política para convertir a este reino de Inglaterra en un Estado rico y próspero", en la cual se solucionó el problema de la siguiente manera:

"La única manera de hacer que una gran cantidad de barras de oro y plata vengan a nuestro reino; a las casas de acuñación del Rey, es que una gran cantidad de nuestras mercancías sean llevadas anualmente a ultramar y menos cantidad de ellas, traídas a Inglaterra".[26/]

26/ Idem (23), p. 151.

GRANILLO en su aportación al mismo problema consideró que:

"Lo importante para el mercantilismo es adquirir metal cuando se carece de él, y conservarlo cuando se posee. Sí se carece de él, hay que explotar minas cuando éstas se tienen y si no, buscar otros medios; si hay metales, hay que impedir su salida, y si se quiere aumentar, entonces favorecer su entrada".[27]

¿Cómo?

Mediante la balanza comercial favorable.

De este modo las medidas adoptadas fueron:

- Conceder primas a la exportación
- Imponer altos aranceles a la importación
- Regular a los metales preciosos

Partiremos del hecho de considerar a esta corriente como una escuela económica (para muchos la primera en la historia) que postulaba el atesoramiento de los metales preciosos, que daba a su vez, fuerza y riqueza a las naciones.

27/ Idem (24), p. 28

Todo lo podían comprar, desde recursos materiales como la tierra, fábricas, materia prima, ejércitos, gobiernos y hasta recursos humanos representados en los campesinos y trabajadores.

13.bb) El Papel del Estado en el Mercantilismo

Al respecto, debemos especificar en qué consistió el papel del Estado y cómo intervino.

Pensamos que debe coincidirse con el manejo de un Estado monárquico, el cual se veía en la imperiosa necesidad de que en su nombre se saqueara a las colonias que se hallaban bajo su dominio.

¿Cómo se va a dar esa intervención?

Si se acepta la teoría del mercantilismo, era lógico establecer leyes contra la exportación de los metales.

HUBERMAN[28/] expresa lo siguiente, refiriéndose a los países que se indican:

28/ Idem (23), pp. 150-156.

Inglaterra.

"Se ordena que por la autoridad del parlamento, nadie podrá, o hacer llevar fuera de este reino de GALES, o de ninguna manera, parte del mismo, ninguna clase de dinero de la moneda de este reino, ni dinero de la moneda de otros reinos, países o señoríos, ni láminas o vasos, o barras o joyas de oro o de plata sin licencia del rey".

Venecia, 13 de Septiembre de 1596.

"El rey de España ha ordenado severamente que no se exporte oro o plata de su reino ni sean usados con fines comerciales".

Roma, 29 de Enero de 1600.

"El Chambelan del Papa, ha hecho que todas las monedas de plata locales o extranjeras, sean evaluadas de nuevo y promulgando un decreto que fije que nadie en el futuro podrá salir de aquí, con más de cinco Coronas".

A todo lo anterior, HUBERMAN prosigue señalando que la balanza comercial favorable, propició el apoyo y el impulso de la industria por medio de subvenciones y el establecimiento de monopolios con toda clase de privilegios para

quienes eran diestros en las actividades propias de la incipiente industria. El Estado deseaba y le convenía estimular a la industria mediante el subsidio directo, y las fábricas textiles francesas, recibieron cuando COLBERT fue ministro, ocho millones de libras esterlinas de subsidio.

Quien establecía una planta para la manufactura de seda y paño de oro y plata, el gobierno le concedió privilegios valiosos y con dinero directo. Con toda esta política, COLBERT pensó que por ese medio, se lograría el bien común de súbditos.

Lo que COLBERT deseaba en realidad, por palabras de HUBERMAN, es que con el establecimiento de las manufacturas y las artes, al habitante del reino se le enriquecería para que no se tuvieran que ver en la necesidad de dirigirse a sus vecinos como mendígos, por lo que había que buscar en la lejanía de lo que carecían.

No cabe duda, de la importancia e influencia que este personaje alcanzó, al grado de que muchos autores coinciden en denominar a esta etapa, EL COLBERTISMO. Y es que toda la política económica, él la impuso en Francia durante el reino de Luis XIV.

Como se manifestó anteriormente, este personaje logró convencer al monarca para que se impusieran altos aranceles a la importación de artículos extranjeros, y que el Estado llevara el control de la producción para facilitar la exportación, y consideraba a su vez, primas para su estímulo, regulación de precios y el establecimiento de fábricas del Estado, obviamente para evitar la competencia que lo pudiera destruir. Sin embargo COLBERT, se contradijo cuando al escribirle a M. POMPONE, ministro de Francia en la HAYA, en 1600, dijo: 29/

"Ya que el comercio y la industria no pueden disminuir en HOLANDA sin pasar a manos de otra Nación, nada hay tan importante para el bienestar general del Estado, que al mismo tiempo que nosotros, vemos a nuestro comercio e industria aumentar dentro del reino".

¿Qué pretendía en realidad según juicio de COLBERT, el interés de los súbditos en el bien común, o el interés del Estado representado por el monarca en nombre del creador". Sin duda el hecho de minar comercial e industrialmente a

---

29/ Idem (23), p. 36.

otras Naciones según su concepción, sólo llevaron al desastre de las guerras, y en este caso, nos permitimos exponer que lo importante era el interés Nacional y no el del pueblo.

Concluiremos que en esta etapa, la intervención estatal (Monárquica), fue la más cruda de la historia, de donde los fisiócratas como se verá más adelante, se opusieron a todas las Restricciones, Represiones, y Regulaciones que caracterizaron a esta época, y que el individuo como eje central en el esquema político, fue absorvido de tal manera que tanto el individuo como el grupo, sirvieron al Estado, en este caso al Rey Monarca, siempre UNO.

No era el interés del individuo o colectividad, sino, como afirmó COLBERT, era el INTERES GENERAL del Estado Monárquico.[30]

En conclusión podemos decir que:

El mercantilismo es una etapa en donde los actores, sobre todo COLBERT, establecieron la más cruda intervención estatal.

30/ Idem (23), p. 163.

Desde el punto de vista de la doctrina del marxismo, de hecho el rey era el Estado, como aparato de dominio; sin embargo nos proponemos fundamentar lo siguiente:

- Como antecedente de la intervención estatal en la economía, si debe hallarse en esta etapa, al antecedente más fehaciente.

- No es en cuanto al esquema política, donde el individuo adquiere o tiene preponderancia sobre el grupo o el Estado, en el sentido de la libre empresa, que es lo más grave, sino la preponderancia del Estado monocrático que lo ostentaba una sola persona, el Rey.

- Es el mercantilismo, el preámbulo para la aparición y desarrollo del verdadero individualismo.

14.cc) La Fisiocracia

"La Fisiocracia es para el mercantilismo lo que la Dictadura del Proletariado para el Capitalismo".

Conforme crecen los problemas dentro del mercantilismo, surge una nueva teoría de lo que se considera en realidad, la primera escuela económica, que pretende nuevas soluciones bajo otra forma de interpretación, basada desde el punto de

vista de la anatomía humana.

F. QUESNAY, médico de profesión, es el que hace concebir la idea de que así como circula la sangre en los organismos, alimentando cada una de sus partes, de la misma manera sucede en la vida económica con la riqueza; ésta circula en todas las capas sociales lo cual hace que se alimenten y por tanto subsistan.

Esta escuela se va a poner en contra de los principios y prácticas del mercantilismo por el hecho de establecer que la riqueza de una Nación, se funda en la tierra antes de la industria fabril y el atesoramiento de los metales.

GOMEZ GRANILLO[31/] en una pretendida definición de esta escuela establece, que la "Fisiocracia se debe considerar como una escuela económica que busca la riqueza principalmente a través del cultivo de la tierra".

Se deduce que la posición con respecto al mercantilismo difiere substancialmente:

Esto es, la agricultura contra el oro y la plata.

31/ Idem (24), p. 44.

Pero no interesa su diferencia desde el punto de vista económico, sino el político, caracterizado por las Restricciones, Represiones y Regulación del mercantilismo.

HUBERMAN[32/] escribe, "cómo los hombres con dinero deseaban usarlo a su manera, cuándo y dónde quisieran. Querían aprovechar en su beneficio las oportunidades que la industria y el comercio ofrecían para el expansionismo, conocían el poder del dinero y estaban hartos de SE DEBE HACER ESTO; NO SE PUEDE HACER AQUELLO; no soportaban las leyes PARA Y CONTRA; DERECHO SOBRE Y PARA; Y SUBSIDIOS PARA..."

La manifiesta rebeldía, tenía desde luego una base filosófica dado que consideraban a la economía, como un fenómeno natural, y como consecuencia lógica, debían de actuar por sí mismas, sin intervención artificial y mucho menos del Estado, como la practicada por COLBERT.

El individuo va situándose dentro del esquema político en el altar; basándose en el orden natural que pregonaron los fisiócratas y del cual formulamos una síntesis de HUBERMAN.

"Los economistas de la época de la revolución industrial, desarrollaron una serie de leyes, de las que dijeron ser

---

32/ Idem (23), p. 165.

tan ciertas para el mundo social y económico, como lo eran las leyes de los científicos para el mundo físico".[33]

Estos señores se referían a las leyes naturales eternas e inmutables aplicadas al campo económico; a lo que HUBERMAN concluye:

"Que si los hombres actuaban sensatamente de acuerdo con los principios que ellos expusieron, muy bien, pero si los hombres eran estúpidos de acuerdo a estas leyes naturales, sufrirían las consecuencias".[34]

El autor mencionado trató de definir que las ideas de éstos perjudicaron a poderosos grupos que, de alguna manera, aceptaron o bien rechazaron los preceptos de la doctrina muy acorde con sus intereses.[35]

Se estableció por tanto, que el fenómeno económico era un fenómeno natural y que obviamente tenían que dejarse actuar esas leyes naturales sin la intervención del Estado, sobre todo como la establecida por COLBERT en Francia.

33/ Idem (23), p. 242.

34/ Idem (23), p. 242

35/ Idem (23), p. 243

Así aparece en el escenario político y económico, la frase que enarbolaron los futuros representantes del Liberalismo Económico que se traduce en el:

LAISSEZ FAIRE - LAISSEZ PASSER -.

GOMEZ GRANILLO, además de establecer que se le atribuye por lo menos a tres personajes el uso del concepto, y que son VICENTE GOURNAY y el Marquéz de ARGENSON (1736), coincide con otros autores en que el primero es su creador.

Siguiendo con nuestro autor nos explica el contenido de la frase de la manera siguiente:

"El dejar hacer es dejar a la persona campo libre a sus actividades, sin temor de que sus intereses particulares choquen entre sí, o sin que perjudiquen al interés de terceros.[36]

El Estado no hace mucho, y entre lo poco que tiene que hacer, es suprimir toda clase de trabas artificiales; asegurar el derecho a la propiedad y castigar al que atente contra este derecho. Las leyes que relacionan al Estado y la

---

36/ Idem (24), pp. 50-51.

sociedad, si son inútiles, que sean abolidas; sólo si es necesario hacer uso de leyes nuevas, éstas deben ser copia fiel de las leyes naturales. En cuanto al pueblo consideran que no debe participar en la elaboración de éstas, puesto que niegan que sea éste quien las hace, es el Rey quien debe elaborarlas.

En síntesis, cabría establecer que el dejar hacer, no era más que la intención de eliminar el intervencionismo estatal y ensanchar el horizonte de la actividad individual; en cuanto al dejar pasar, no consistía más que en romper fronteras de las naciones, eliminando las barreras aduanales para que la riqueza circulara y se activara.

Para ilustrar ésto último, HUBERMAN hace referencia a MIRABEAU (Fisiócrata), fue consultado por CARLOS FEDERICO gobernante de BADEN (Alemania) en 1770 sobre como debía administrar su reino. Este le escribió al príncipe: "Ah, monseñor sea el primero en dar a sus Estados la ventaja de un puerto libre, y haga que las primeras palabras leídas por el que ponga el pie en su territorio, sea la de su amado y reverenciado nombre, y debajo de estas tres palabras, INDEPENDENCIA, LIBERTAD e INMUNIDAD.

Sus Estados serán así, el lugar privilegiado para la residencia de los hombres, la ruta natural del comercio, el punto de reunión de todo el comercio.[37]

15.dd) El Liberalismo Económico

Bajo el rubro del LAISSEZ FAIRE - LAISSEZ PASSER, hace su aparición en el escenario político económico, la doctrina de la libertad económica, que funda la riqueza de la Nación, ya no bajo la agricultura (Fisiocracia), sino en la libre iniciativa individual, movida por el deseo de lucro; la competencia sin restricciones para la regularización de la producción y de los precios, y la libertad de juego en las leyes naturales desde el punto de vista económico, y desde luego, las del mercado.

Es en este momento, cuando el liberalismo se adueña de los principios fisiocráticos, para convertirse muy a su manera, en el mejor exponente de la supeditación del Estado y la colectividad, en función del individuo.

En este sentido, es correcto que debe distinguirse del título de este inciso, una diferencia sustancial que nos sitúa

---

37/ Idem (23), pp. 172-173.

en el campo de la filosofía, donde su connotación estriba en la libertad de pensamiento, es en sí, la doctrina del avance intelectual; sin embargo, A. OLIVEIRA SALAZAR[38/], dictador portugués le dio un matiz de estadista al decir: "NO HAY LIBERTAD CONTRA LA LIBERTAD, PERO DE ARMONIA CON LA ESCENCIA DEL HOMBRE Y LAS REALIDADES DE LA VIDA, DIREMOS NOSOTROS, SOLO NO HAY LIBERTAD CONTRA EL INTERES COMUN".

Este postulado, nos hace pensar en dos tipos de liberalismo según GOMEZ GRANILLO[39/].

El económico

Esta doctrina, que nace en el siglo XVIII y cuya esencia es la no intervención del Estado en la vida económica.

El político filosófico

Esta doctrina que constituye progreso, renovación permanente del intelecto, o sea, que rompe con las trabas impuestas al pensamiento.

38/ RAMIREZ, Alfonso Francisco. Antología del Pensamiento Político. Ed. Trillas, S.A. T II, Cd. México, p. 917

39/ Idem (24), p. 39

16.ee) Precursores del Liberalismo.[40]

Para situarnos en la esencia de la doctrina liberal, exponemos algunas ideas de sus precursores.

- T. HOBBES, en un capítulo de su obra "La Nutrición y Procreación de un Estado" establece:[41]

  - Es ventajoso que el Estado se abstenga de intervenir en la economía.

  - En cuanto al interés, marca con claridad el hecho de que lo hay personal y colectivo, afirmando que el interés personal es la fuerza que mueve la actividad humana; el interés personal difiere de individuo por el hecho de que no hay cohesión entre todos los hombres.

    Además, si no hay gobierno, puede surgir el caos por el conflicto de intereses individuales.

- BERNARD DE MANDEVILLE.

  Este autor aún tenía la influencia del naturalismo,

40/ Idem (24), pp. 39, 44, 62, 65 y 66.

41/ Idem (24), pp. 39 - 40.

económico que consistía en:

- La desigualdad y la lucha de clases como incentivos necesarios para vivir.

- Las diferencias individuales de clase, no importan, pues la vida es un conjunto que se beneficia con la lucha, permitiendo así la supervivencia de los mejores, y la comunidad recibe servicios al menor precio.

- El gobierno debe ser moderado, además de que se promoviera la creación de manufacturas, arte, oficios, y el estímulo a la agricultura y pesca.

- ADAM SMITH.

Es este teórico economista, la máxima representación del liberalismo económico junto con su obra "Riqueza de las Naciones" la cual aparece justamente en 1776, año en que se efectúa la declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, país que es uno de los mejores exponentes de las teorías del liberalismo económico.

Sus teorías pueden traducirse en estos términos:

- División del Trabajo

Es la que contribuye más a la riqueza de la Nación, tendencia que es resultado del interés personal, establecido como la relación de necesidad entre los individuos en cuanto a DAME LO QUE NECESITO - DOY LO QUE TE HACE FALTA.

La división del trabajo es el efecto de un excedente común a todos los hombres, el excedente del cambio, y éste a su vez, se ha desarrollado espontáneamente bajo la acción simultánea y concordante del interés personal de todos y del de cada uno.

- La Intervención del Estado

Al igual que los fisiócratas, con el postulado del LAISSEZ FAIRE - LAISSEZ PASSER, entiende que éste no debe intervenir en la libre economía, sobre todo en la producción; desde luego, consideró que no se podía eliminar su intervención, siendo de su competencia solamente, las actividades de:

- Administración de justicia
- Defensa del país
- Promover actividades que para la iniciativa privada, no tuvieran ningún interés, y que podían

ser la educación primaria; correos, obras públicas y Montepios.[42]

- Ley del Interés Personal

Al respecto nuestro autor pensó que:

- El interés personal no es otra cosa que el móvil psicológico que interviene en la creación de riqueza (Elemento móvil de lucro).
- Es una fuerza que hace triunfar a todos los actos económicos.
- Es el elemento que permite dar unidad a todo el sistema; el esfuerzo natural que hace cada hombre para mejorar su condición; es el pilar que asegura la vida y el progreso de la sociedad.

A todo lo expuesto concluyó que: TODO HOMBRE EN LA BUSQUEDA DE SU INTERES, PROMUEVE SIN DESEARLO EL INTERES DE LOS DEMAS.[43]

17.ff) El Capitalismo y el Liberalismo Económico

Con lo expuesto, consideramos, surgen los elementos del pro-

42/ Idem (24), p. 65

43/ Idem (24), p. 66

ducto directo del liberalismo económico que se traducen en la crea-- ción de la riqueza (lucro); y que en base a la búsqueda del indivi-- duo de su propio interés en un sistema de libertad económica, conlleva que luche con el interés propio de otros (competencia) y si el interés personal es resultado de la división del trabajo, al combinarlo con las necesidades de los individuos (oferta y demanda nos en- - contramos ante el marco conceptual del capitalismo:

Es así como el liberalismo engendra a su descendiente más- crudo y despiadado, que es el capitalismo el cual, el marxismo lo define como el "valor que por medio de la explotación de la fuerza de- trabajo del hombre, proporciona plusvalía".44/

GOMEZ-GRANILLO considera "debe agregarse que se puede presentar como un bien o conjunto de ellos, empleados para producir ganancias, o como una suma de dinero que puede utilizarse para la compra de bienes.45/

44/ Diccionario de Economía Política, ediciones de Cultura Popular, S. A., Méx., 1980.

45/ Idem. (24) p. 267.

Su desarrollo se cimentó en el determinismo que las leyes naturales presuponían para su funcionamiento, mismo que de alguna manera, caracterizaba a las leyes naturales como inmutables o indestructibles que propiciaban la armonía y la abundancia. Esto fue cuestionado por el marxismo.

Es así como se va acentúando el carácter de predominio del individuo bajo los conceptos de la iniciativa privada, utilidad y competencia, hasta convertirse en un monstruo cibernético, controlado por una minoría de altas prerrogativas; con un poder económico y político que de alguna manera, utilizaron para la conservación del interés de clase.

- La Intervención del Estado en el Capitalismo

Los representantes del liberalismo económico, no permitieron la intervención del Estado más que en aspectos que los particulares rechazaron por no encontrar en ellos ningún interés que les redituara ganancias. Pero lo que si hay que aclarar, es que en esta etapa se dio la mayor manifestación de explotación de la clase trabajadora.

En cuanto al capitalismo, al no cumplirse las leyes naturales que manejaron los teóricos de la clase dominante, hubo sobre todo en la ley de la oferta y la deman-

da, una sobre producción y desocupación que los capitalistas no fueron capaces de solucionar, lo que trajo como consecuencia lógica, la intervención del Estado, pero no para situarse en el pedestal como el sujeto prepotente del esquema político, sino para salvar y reforzar a los capitalistas (dar más vida al sistema), y conservarlos en el poder.

El ejemplo más vivificante lo hayamos en el mejor expositor del capitalismo, los Estados Unidos de Norteamérica, donde se permitió la ingerencia del Estado en el campo de la economía, en la crisis económica del año de 1929 a 1934, cuando el presidente FRANKLIN DELANO ROOSELVET, con su plan del NEW DEAL (nuevo trato), logró sacar adelante al sistema capitalista, crisis que fue el producto de la sobre producción, la cual se superó con el congelamiento de precios y salarios, así como la limitación de utilidades, además de obras que el Estado emprendió por sí.

Las fallas e ineficacia de las leyes naturales tuvieron que ser sustituidas por la intervención estatal en beneficio de la clase en el poder.

Para ser más fehacientes, el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica WOODROW WILSON[46/], escribió:

46/ Idem (23), p. 285

"Los hechos de la situación implican que un grupo relativamente pequeño de hombres, controlan las materias primas de esta Nación; los dueños del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica son los capitalistas y fabricantes combinados de los EE. UU."

De lo que podemos concluir, que el poder estatal es usado en interés de la clase dirigente, y en este caso, el interés de la clase capitalista.

18.c) La Democracia, el Socialismo y la Intervención Estatal.

El estudio de ambas doctrinas es la introducción a lo que hemos dado en llamar "El individuo y Estado al servicio de la colectividad".

En este tema, abordamos a ambas doctrinas por ser representativas de como la colectividad juega su papel más importante dentro del desarrollo histórico social para situarse en el altar del esquema político.

19.a) La Democracia de ROUSSEAU

Bien sabemos que el sentido etimológico del concepto, de alguna manera nos revela quién obstenta el poder.

La democracia implica el hecho de que la soberanía no reside ya en un solo hombre (como es el caso del Monarca que se hallaba investido por el poder divino como representante terrenal), sino que reside en la colectividad, en el pueblo y es dada en llamarla soberanía popular o derechos del pueblo a gobernarse por sí mismo, con el único propósito de representar el interés del pueblo.

Lo anterior se reduce a la fórmula que propugnó ABRAHAM LINCOLN, en lo que se considera la mejor definición de la democracia:

"El gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".

Sin embargo, no quisiéramos soslayar a JUAN JACOBO ROUSSEAU, en su obra de EL CONTRATO SOCIAL, en donde establece:[47/]

"La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado, según los fines de su institución, que es el bien común, pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de sus mismos

---

47/ AZCOASA, Enrique. Traducción del Contrato Social, Sarpe, Cd. México, 1983, pp. 53-54.

intereses es lo que ha hecho posible su existencia. Lo que hay de común en esos intereses es lo que constituye el vínculo social, pues si no hubiera un punto en el cual todos concordaran, ninguna sociedad llegaría a ser gobernada".

"La soberanía más que el ejercicio de la voluntad general, jamás debe alienarse, y el soberano, que no es más que un ser colectivo no puede ser representado sino por él mismo, el poder se transmite pero nunca la voluntad".

En efecto, si no es imposible que la voluntad particular se concilie con la general, es imposible por lo menos que este acuerdo sea duradero y constante, pues la primera tiende por su naturaleza a la preferencia y la segunda a la igualdad.

Debemos enfatizar en cuanto a la voluntad general, que ROUSSEAU pensó que podía errar y hace una distinción entre la voluntad general y total, de donde se deduce:[48]

"La voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública, pero no quiere decir que las resoluciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud".

48/ Idem (47), p. 58

"El pueblo quiere indefectiblemente su bien, pero no siempre lo comprende, jamás se corrompe al pueblo, pero a menudo se le engaña, pero es entonces cuando aparece el querer mal".

ROUSSEAU, de lo anterior, plasma que "la voluntad de todos, es la que atiende al Interés Común, y la voluntad general al Interés Privado, lo que hace una suma de intereses particulares. A lo cual el marqués de ARGENSON responde, "cada interés tiene principios diferentes; el acuerdo entre dos intereses particulares se forma por oposición al interés de cada uno; si no hubiese intereses diferentes, apenas si se comprendería el interés común, que no encontraría jamás obstáculos y la política dejaría de ser un arte".

Es ROUSSEAU más claro al respecto, cuando en su capítulo de la ley, al considerarla siempre con el carácter de general, y que corresponde su elaboración a la voluntad pública, y lo que un hombre ordena, cualquiera que sea, no es ley, como no lo es tampoco lo que ordene el mismo cuerpo soberano sobre algo en particular, sea este un decreto el cual no es un acto soberano sino de magistratura, de donde se concluye que todo gobierno regido por leyes es una república, y que es donde verdaderamente gobierna el interés público.[49]

49/ Idem (47), p. 58

En cuanto a las formas de gobierno, ROUSSEAU, considera, que, en cuanto a la democracia, el autor de la ley sabe mejor que nadie, cómo deben ser ejecutadas e interpretadas, que la mejor constitución sería aquella en la que el poder Ejecutivo se ligara al Legislativo, claro que ésto llevaría a formar un gobierno incapaz por confundirse el cuerpo soberano y lo que él llama el príncipe, o lo que es lo mismo, un gobierno sin gobierno.[50]

Por lo tanto, deben ser diferenciados y que el que promulga las leyes no las debe ejecutar, pero el cuerpo del pueblo no debe distraer su atención de las miras generales para dirigirla a los objetos particulares.

Para rematar la anterior síntesis, establece:[51]

"Nada es tan peligroso como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos, pues hasta el abuso de las leyes por parte del gobierno es menos nocivo que la corrupción del legislador, consecuencia fatal de los intereses particulares, pues el Estado alterado en su sustancia; toda reforma resulta imposible".

50/ Idem (47), pp. 70-71

51/ Idem (47), p. 109

Como puede observarse, la democracia viene a ser el instrumento de las mayorías (colectividad), traducido en la igualdad de derechos de los miembros de la sociedad civil, y que la voluntad colectiva debe ser sagrada, aún por el hecho de que sea por un sólo voto, dando ésto, la idea de que la colectividad ocupa el altar de la adoración política y el individuo y el Estado le rendirán pleitesía.

20.b) El Socialismo

Ahora bien, incluimos en este inciso al socialismo, por el hecho de representar los derechos colectivos, los cuales estarán por encima de los intereses individuales.

Es en Inglaterra donde se usó por primera vez el término socialismo, según FERGUSON en una obra titulada "THE POOR MAN'S GUARDIAN" en 1833.

GOMEZ GRANILLO[52/], considera que sólo significaba camarada, proveniente del latín SOCIUS, pero su contenido etimológico no nos sitúa en su acepción político social, de donde debemos plasmar lo que esta doctrina se propone.

52/ Idem (24), p. 115

Debemos iniciar con una referencia, los orígenes del colectivismo, que fueron sirviendo de base a la doctrina socialista desde el punto de vista científico.

SAM SIMON en su parábola concluye:[53]

"Los miembros del gobierno no son más que un aparato superfluo y que la comunidad debe y puede prescindir de él".

"Si los sabios, industriales, banqueros y comerciantes mueren, quedan a merced del desamparo y la inseguridad ya que su actividad es verdaderamente fecunda y necesaria; son ellos los que verderamente gobiernan y tienen en sus manos el verdadero poder".

Este autor no consideró que cada uno de estos grupos están conformados por diferentes intereses entre sí, y que sólo justifican este hecho, la postura del marquéz de ARGENSON en cuanto que la diferencia de intereses es la condición necesaria para la existencia del Interés Público.

Sin embargo como precursor del colectivismo, estableció el principio de que, para él, los trabajadores son los obre-

---

53/ Idem (24), p. 109

ros, agricultores, artesanos, manufactureros, banqueros, sabios, artistas y comerciantes, principio que aparece también de manera similar en el marxismo.

En cuanto a la posición del Estado, los socialistas la consideran bajo la condición de que la anarquía económica sólo puede ser resuelta por el colectivismo, idea que sólo opera siendo el Estado el heredero de los medios de producción, para su mejor distribución, no es función de interés público sino social, porque considera a la propiedad como un hecho social, que es además el banco de la crítica SANSIMONIANA, ya que ésta no se aplicaba en beneficio a la producción, por el hecho de que los capitales por medio de la herencia pasaban de una mano a otra.

Consideró SAM SIMON, que la propiedad debe estar en manos de los mejores hombres, situando a esta corriente en el prototipo del colectivismo que se desarrollaría más adelante, plasmando principios tales como: "a cada quien según su capacidad y a cada capacidad según sus obras", el Estado habrá de dar a cada quien más o menos instrumentos de producción, según su capacidad con una remuneración de acuerdo a lo que produjo".[54]

54/ Idem (24), p. 111

Además de SAM SIMON, debe de enumerarse a toda la corriente de los socialistas utópicos, empezando con PLATON y su REPUBLICA, la UTOPIA de TOMAS MORO, LA NUEVA ATLANTIDA de F. BACON, LA CIUDAD DEL SOL, de CAMPANELLA, OCEANIA de JAMES HARRINGTON y a JUAN JACOBO ROUSSEAU con su obra del CONTRATO SOCIAL.

21.c) El Socialismo Científico.

Se ha hecho mención brevemente del socialismo utópico y sus más claros exponentes pero el estudio de una sociedad no fue elaborado sistemáticamente por los pensadores mencionados: lo que es indiscutible, es su aportación a lo que a mediados del siglo XIX, se denominaría socialismo científico.

GOMEZ GRANILLO lo establece de la siguiente manera:[55/]

"El marxismo, también denominado socialismo científico por la pretensión que tiene de dar al socialismo una base científica real, oponiéndose al socialismo utópico; así, mientras éste tiende a establecer un sistema social imaginati-

---

55/ Idem (24), p. 156

vo, el socialismo científico considera que el advenimiento del socialismo es una consecuencia de leyes económicas y sociales; frente a los problemas de la época, los utópicos aconsejaron los remedios que debían aplicarse para corregirlos, aunque los resultados estuvieran por verse.

Por el contrario, al socialismo científico no le preocupó el porvenir más que en función de la evolución del régimen capitalista, puesto que consideraba que necesariamente desembocaría en el socialismo".

Y bien, ¿qué se propone éste?:

"Primero, la extinción de la burguesía, por medio de la violencia y del proletariado, para que éstos, como acto seguido, tomen el poder político y constituir la dictadura del proletariado como tránsito del capitalismo al comunismo; el segundo paso, es determinar la base económica, que radica en la supresión de la propiedad privada de los medios de producción, para transformarla en propiedad social, que puede ser de dos formas:

- La Estatal (de todo el pueblo)
- La Cooperativa (propiedad por grupo o colectiva).

El tercer paso, es dar satisfacción creciente a las necesidades materiales y culturales de toda la Sociedad y de cada uno de sus miembros; y como último paso, consiste en asegurar el proceso planificado ininterrumpido de la reproducción ampliada, ritmos rápidos de desarrollo de la economía nacional y aumento del bienestar de las masas populares".

Después de esta breve explicación en que la democracia, como expresión de la voluntad general en el plano utópico y el socialismo como la expresión del proletariado en su forma de conquista del poder político por medio de la violencia, marcan los puntos opuestos y de recordar que ambas corrientes han sido deformadas, usurpados sus principios teóricos, por corrientes que de alguna manera tratan de detener la marcha inevitable del desarrollo histórico social que estableció Marx; no es de extrañar que escuchemos la aparición de nuevas formas de pensamientos político económicos como las de las Democracias Cristianas, Burguesas, Liberales, Socialistas o Populares o bien, Socialismos Cristianos, Reformistas o de Estado.

De hecho es definitivo aclarar que el colectivismo tiene dentro del fenómeno político, el lugar que de alguna manera le fue arrebatado por la clase social que se adueñó de lo que primitivamente le perteneció a la sociedad, y que el Estado,

en ambas corrientes no corre el riesgo de desaparecer del escenario político por el hecho de que las mayorías se sirvieron de éste para someter a las minorías.

22.D) El Fascismo, como Exponente de la Preponderancia del Estado en el Esquema Político.

Es en esta fase, donde se observa la dialéctica a que están sometidos los factores del esquema político, y donde se manifiesta de manera clara, como el Estado en su contenido puro, es ocupado por un grupo político para situarse como el protagonista del escenario político, sometiendo tanto al individuo como a la colectividad, bajo las interpretaciones del Nacionalismo o el interés Nacional.

Ahora bien, al final de la primera guerra, Italia se hallaba al lado de los vencedores, pero para arrastrar a este país a la guerra, Inglaterra y Francia concluyeron con ella el Tratado de Londres, en el que se comprometían a entregarle los territorios del Imperio Austro-Húngaro (Istria, Trieste y Dalmacia) así como Turquía; sin embargo, llegado el momento, no cumplieron. La clase gobernante de Italia tuvo fricciones con sus aliados sin lograr se les cumpliese lo prometido, es así como la burguesía italiana sentía ansias de corregir la injusticia.

Aunado a ésto, se tenía el problema del desempleo, lo que propició el surgimiento de comités de fábricas, portavoces de los intereses de los obreros; hubo toma de fábricas en donde éstos se organizaban para su administración; la burguesía temía que los obreros italianos remedaran a los rusos en cuanto a la toma del poder político.

GALKIN ilustró lo anterior así:[56]

"Los grandes industriales y latifundistas buscaron una nueva fuerza de apoyo que resolviera primero el aplastamiento del movimiento obrero y campesino, y crear así el ambiente para la rapiña imperialista".

23.a) Antecedentes, Concepción e Ideología.

En Marzo de 1919, se celebró en Milán la primera conferencia del grupo "intervencionismo de Izquierda", como se llamaban los socialistas fracasados de derecha, grupo dirigido por MUSSOLINI, quien creó la organización UNION DE LUCHA (Fascio di Combattimento), que adoptó como lema un haz de varillas (Fasces) de donde proviene el nombre de FASCISMO[57]

56/ GALKIN, Alejandro. Fascismo, Nazismo y Falangismo. Ed. Cártago, Cd. Buenos Aires, 1975, p. 35

57/ Idem (56), p. 36

y que coloca a la vez a Italia como el primer país en donde surge esta doctrina.

Ahora pasemos a lo que MUSSOLINI consideraba Fascismo en relación con el Estado[58]/

- El Fascismo, como toda concepción política sólida, es acción y pensamiento.

- El mundo en el sentir del Fascismo, no es en este mundo material que aparece en la superficie y en el que el hombre es un individuo separado de todos los demás y con ser propio, y es gobernado por una luz natural que instintivamente le lleva a vivir una vida de placer egoísta y momentánea.

- El hombre del Fascismo es un individuo que encarna en sí a la Nación y a la Patria, sometido a una luz moral que ata a individuos y generaciones, vinculándolos a una tradición y a una misión que suprime, es instinto de la vida encerrado en el breve circuito del placer.

Reforzando lo anterior, FRANCIS RAMIREZ, expone:[59]/

58/ RAMIREZ, Alfonso Francisco. Antología del Pensamiento Político, Ed. Trillas, S.A., T II, México, 1972, p. 82

59/ Idem (58), p. 877

"La concepción Fascista, en su calidad de anti individualismo, propugna por el Estado; y propugna también por el individuo en cuanto éste coincide con el Estado, conciencia y voluntad universal del hombre en su existencia histórica.

Se opone al liberalismo clásico que nació de la necesidad de reaccionar contra el Absolutismo y que agotó su función histórica en el momento en que el Estado se transformó en la propia conciencia y voluntad popular; el liberalismo negaba al Estado en interés del individuo; El Fascismo afirma al Estado como realidad pura del individuo y si la libertad ha de ser atributo del hombre real, y no del abstracto muñeco que fantaseó el liberalismo individualista, el Fascismo está por la Libertad, únicamente del Estado y del individuo en el Estado mismo; puesto que para el fascista todo está en el Estado y nada de humano o espiritual existe (y menos tiene valor), fuera del Estado. En tal sentido, el Fascismo es totalitario, y el Estado Fascista, síntesis y unidad de todos los valores, interpreta y robustece toda la vida del pueblo".

En los párrafos que se han transcrito, no encontramos en realidad, una conceptualización desde el punto de vista político, por el gran contenido de filosofía incomprensible y subjetiva.

GALKIN, considera prudente englobar no sólo el fascismo, sino además al Nazismo y Falangismo, para denominarlo FASCISMO en su generalidad; comprendiendo además todas las interpretaciones nacionalistas, lo que trae como consecuencia, que se hable del FASCISMO alemán, portugués, francés, etc.[60]

Por lo expuesto, se ha considerado al fascismo como una dictadura, de donde se deduce que no es más que la violencia en el gobierno de la sociedad y este es un fenómeno tan antiguo como el Estado mismo.

Debemos establecer que toda dictadura implica el sometimiento de una clase social sobre otra, y que se traduce siempre sobre los débiles (Pobres y Oprimidos) sin que ésto implique que no pueda ser al contrario.

En cuanto a la ideología, la doctrina se preguntaba que tipo de dictadura es la que se espera del Fascismo y se apunta al respecto:

- "El Fascismo actúa en interés de los que ejercían el poder en la mayoría de los países del mundo actual, o

---

60/ Idem (56), p. 8

sea, las grandes compañías industriales, monopolios y terratenientes.

- "Es una forma de ejercer la política imperialista de un país y en la esfera internacional, detrás de los fascistas se hallan las fuerzas que gobiernan los asuntos del bloque imperialista, predicadores inveterados del amor a la libertad y a la democracia".

- Es un fenómeno desarrollado por las clases opresoras que lo necesitaban ante todo, para poner en orden a sus países, y debía de ser una fuerza tal, que asegurase que las masas no participaran ni siquiera en forma aparente en el gobierno del Estado.

- "EL PUEBLO ES SOMETIDO AL ESTADO, PARTIDO Y LIDER".

- "LA PLEBE NO ES CAPAZ DE DIRIGIR AL ESTADO".

- "EL VERDADERO GOBIERNO SOLO LO PUEDEN REALIZAR LOS ARISTOCRATAS ESPRITUALES, LOS SUPERHOMBRES".

- "NO SE PUEDE ENTREGAR EL PODER A LAS MASAS CIEGAS, INCAPACITADAS DE PENSAR, CARENTES DE LA CHISPA DIVINA".

- "EL INDIVIDUO DEBE SER PUESTO POR ENCIMA DE LA MASA".

- "LA PERSONA SENCILLA ESTA OBLIGADA A SUBORDINARSE A LA VOLUNTAD DEL JEFE ESCOGIDO POR DIOS, ENCARNACION VIVA

DE LA NACION Y EL ESTADO".

- "LAS MASAS DESTRUYEN LA CULTURA, ECONOMIA Y POLITICA".

Como puede observarse, los entrecomillados nos dan una idea del Estado Fascista totalitario; sin embargo, en su propaganda afirmaban que no existían contradicciones entre los intereses de los opresores y oprimidos, porque estaban unidos por una fuerza superior, eran engendrados por una misma Nación.

24.b) El Fascismo y el Bienestar General.

GALKIN[61/], aporta elementos que nos son útiles para abordar los aspectos del bienestar general conceptualizados por los fascistas.

"Estableció que el Estado fascista era un organismo situado por encima de las clases, y dirige a toda la Nación en aras del bienestar general y SPANN, consideró que el Estado Fascista se hallaba formado por obreros y artesanos, que estaban condenados a una vida de bestias; por encima de ellos los trabajadores intelectuales, predestinados a una vida algo mejor. Más arriba los rectores de la vida económica, o

61/ Idem (56), pp. 17, 18 y 19.

sea los trabajadores capitalistas que intervienen de manera creadora en el aspecto económico y administrativo, y a continuación los dirigentes y los sabios".

La división de clases sociales en este sistema, era por demás contradictoria, puesto que la colectividad o base de esta organización eran los más, y que el Estado como rector y ápice de la pirámide social, no podía bajo ningún aspecto, propugnar el interés del pueblo.

En este sentido se hace manifiesto con los aspectos ideológicos enunciados, sumando además el aspecto del racismo, el interés nacional o de Estado está muy por encima del interés público, ésto es, el bienestar del pueblo está supeditado a la satisfacción primero, de las necesidades de la Nación y después las del pueblo.

Nos encontramos por tanto, ante un Estado que reclama todo para sí, no es aquel Estado que Marx definió como gendarme en beneficio del individuo, ni del socialista que sirve a la colectividad; este es un Estado que es servido por una porción de la base que en su consagración al Estado, se justifica por medio del partido dominante, y por lo cual se convierte en una élite con demasiadas prerrogativas, y que el resto de la población, la que no pertenece al partido,

está dependiendo de los derechos que el Estado determine.

Estamos ante el Estado que desecha la voluntad general, el interés del pueblo, y su intervención en el ámbito no sólo económico, sino cultural, político, científico y social, defiende intrínsecamente su propio interés, el interés del Estado, el interés Nacional, por representar éste al imperialismo; aunque, de hecho, este Estado surgió por el apoyo brindado por la burguesía, esta misma sufrió las consecuencias fatales por el deseo de querer compartir el poder.

25.- Recapitulación

Para entrar al análisis del fenómeno intervencionista particularizado, es menester concluir:

Primero:

El hecho de haber sistematizado el capítulo I, en un orden relativamente cronológico fue por una razón de efectos de técnica didáctica, pues, de hecho, este fenómeno puede presentarse en otra época determinada y no con las características que se dieron bajo el estudio del modelo europeo.

Segundo:

Se trató de demostrar cómo funciona la interdependencia entre los factores del esquema político y la dialéctica que se presenta tanto en función de las doctrinas político económicas y los factores reales de poder.

Ahora bien, el hecho es de que para seguir con la misma técnica, y con apoyo de los factores históricos y políticos, veremos el siguiente desarrollo.

CAPITULO II ANTECEDENTES DE LA INTERVENCION ESTATAL EN MEXICO.

Sumario

36.e) Telégrafos, Teléfonos y Correos.

37.f) Minería.

38.g) El Petróleo.

39.h) Industrialización.

40.D) Periodo Revolucionario (1910 - 1917).

41.a) En el Plano Político y Agrario y el Artículo 27 Constitucional.

42.b) En Materia Político Petrolera.

43.c) La Industria Eléctrica.

44.d) En Materia Político Laboral.

45.E) Periodo Post Revolucionario.

46.a) Carranza y el Constituyente de 1917.

47.b) Las Reformas a la Constitución de 1857.

59.- Síntesis Post Cardenista.

26.A) El Periodo del México Independiente (1821 - 1857)

Después de la promulgación de la Independencia de la Nueva España el 21 de Septiembre de 1821, y dada la agitación política que prevalecía, no permitieron el desarrollo político, social y productivo.

La cuestión que planteaba la lucha por el poder, no permitió definir con claridad la posición del Estado en esta época, puesto que se pugnaba por dirigir los asuntos políticos; la toma de decisiones políticas para la conformación del nuevo Estado Mexicano, carente además de una clara estructura tanto económica como de clases sociales. Además que influyeron otros factores como lo establece LOPEZ ROSADO[62/].

- La riqueza agrícola del país no podía desarrollarse mientras el consumo interno no tuviera un aumento. Lo que no se lograría si no se elevaba el nivel de vida de la población.

- La falta de vías de comunicación impedía que los centros agrícolas se esforzaran por aumentar la produc-

---

62/ LOPEZ ROSADO, Diego. Curso de Historia Económica de México, UNAM, 1963, 2a. Ed., p. 176.

ción, puesto que el consumo estaba limitado a zonas sumamente reducidas.

- La agricultura -hace referencia a LUCAS ALAMAN-, no podía florecer ni salir del estado decadente en que se hallaba, mientras no aumentara el número de habitantes, hasta el punto de equilibrar los consumos que de ellos hiciera la industria.

Estos puntos sólo reflejan el tipo de economía de esa época caracterizada por ser agrícola y que los teóricos fundamentaron de la siguiente manera:[63]

"La base y fundamento del poder real de las sociedades, es la agrícultura, ya sea considerada como el principio vital de la población, ya como el origen material de la industria y la fuente inagotable del comercio, que constituyen la esencial riqueza y la fuerza verdadera de las naciones".

Lo anterior es una postura totalmente fisiócrata, doctrina que como lo hemos apuntado, sirvió de base para el individualismo y donde el Estado no debía intervenir.

63/ Idem (62), p. 176.

Pero la situación de México al respecto, debemos considerar y establecer que la postura fisiócrata que mencionamos es sólo ejemplificativa, puesto que ya en Europa se había consolidado la revolución industrial, y la fisiocracia había sido rebasada por el industrialismo.

27.a) La Intervención Estatal y el Banco de Avío

Es en esta parte donde pretendemos establecer en qué punto puede hablarse del antecedente lejano de la intervención estatal en México durante aquella época.

Haremos por lo tanto algunas consideraciones previas desde el punto de vista histórico.

COLON REYES[64/] nos ayuda en lo siguiente:

"La ascención al poder de ANASTASIO BUSTAMENTE en 1830, pone fin a un episodio de lucha entre las facciones en pugna... (Concretamente entre los Yorkinos y Escoceses)".

64/ COLON REYES, Linda Ivette. Los Orígenes de la Burguesía y Banco de Avío. Ed. El Caballito, S.A., 1a. Ed. Cd. México, 1982, p. 115.

Se refiere a la lucha en la cual la logia escocesa perdió cuando brindó su apoyo a los españoles en su desesperación por enderezar su desafortunada posición entre la situación política, aunado además, el hecho de querer dar un golpe al gobierno instaurado.

Es así que al celebrarse las elecciones, sólo los Yorkinos, de formación reciente y apoyada por GUADALUPE VICTORIA, y federalistas recalcitrantes como ALPUCHE, ZAVALA, RAMOS ARIZPE[65/] se presentaron en la contienda electoral de la cual fue electo GOMEZ PEDRAZA.

Ante ésto, los guerreristas se opusieron al voto de la mayoría, que apoyados por SANTA ANNA, se levantaron contra el congreso y declararon vencedores a GUERRERO Y BUSTAMANTE, y es así, como el gobierno de GUERRERO llevó a efecto la:

- Abolición del Monopolio del Tabaco.
- Implantación de Impuestos a la Propiedad raíz, algodón y carruajes.

65/ Idem (62), pp. 115-116.

Sin embargo, GUERRERO tiene que renunciar a la presidencia y surge BUSTAMANTE, que apoyado por el congreso asciende al poder.

Siguiendo con COLON REYES[66] tenemos:

"El nuevo presidente representó al sector conservador, que franqueó el paso a los incipientes intereses industriales representados en la figura más importante del gobierno, el secretario de relaciones exteriores LUCAS ALAMAN".

Las reformas que emprende el gobierno de BUSTAMENTE fueron:[67]

- En el plano político, donde se confieren más facultades al Ejecutivo, sentando las bases de la intervención directa de la administración en los proyectos de fomento económico del país.

- Lo más importante es, sin duda, la fundación del Banco de Avío, para el fomento de la industria.

Este iba a ser apoyado con fondos públicos en la primera etapa de desarrollo industrial.

66/ Idem (64), p. 117

67/ Idem (64), p. 117.

Es así como el 16 de Octubre de 1830, fue aprobado el proyecto de fundación por la Cámara de Diputados con 33 votos a favor y 7 en contra.

La base económica se derivó de la quinta parte de los derechos derivados de la importación de géneros de algodón, y se constituía con sólo 12 artículos de los que sólo se mencionarán:[68]

ARTICULO I Se establece un Banco de Avío para el fomento de la industria con un capital de Un Millón de pesos.

ARTICULO II El capital se obtendrá de los impuestos por concepto de los géneros de algodón extranjeros, prohibidos por la ley de 1829.

ARTICULO IV Se autoriza al gobierno para negociar un préstamo de doscientos veinte mil pesos en un plazo de tres meses para proporcionar los fondos iniciales del banco.

ARTICULO V En él se estipula que para la dirección del banco se instituirá una junta compuesta por

---

68/ Idem (64), pp. 120-121

un vicepresidente y dos vocales, un secretario y dos escribanos, presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores.

ARTICULO VII La junta se encargará de la compra y distribución de máquinas y del franqueo de capitales a las compañías que se formaran.

ARTICULO X Consigna qué ramos tendrán preferencia, así como los de tejidos de algodón, lana y cría, y elaboración de sedas.

ARTICULO XII Por ningún motivo se distraerán los fondos del banco para otros pretextos.

Lo anterior enuncia, el concepto de un banco gubernamental, pero que, por la situación imperante en el país, se deduce que el banco nace en un México convulsionado, con un profundo desequilibrio político, económico y social.

Por que no debe dudarse que se llevaban tan sólo 9 años de vida independiente y que no se hallaba aún al grupo u hombre que consolidara al naciente Estado, por lo que hay que mencionar lo que MORA consideraba al respecto.[69]

69/ Idem (64), p. 124.

"Sin libertad de la industria, la creación de capital es lenta... (Concluye que el Banco de Avío no tuvo otro objeto más que el de establecer una industria forzada)... y es ésto, digno ejemplo de la inclinación al monopolio heredado de la Colonia..."

COLON REYES, refuerza lo expuesto por MORA ya que considera que los liberales conceptuaban al monopolio como una encarnación de la Iglesia.

"...Se debe de liberar a los capitales amortizados y ponerlos a circular... siendo México un país por naturaleza minero y agrícola, los liberales propugnan por una política económica encaminada a la supresión de los obstáculos que estorban al espíritu de empresa del agricultor individual y buscar una armonía entre las clases proletarias".[70/]

Como puede observarse, hay rasgos de los principios del liberalismo económico traducidos tácitamente a la no intervención estatal en la economía, siendo ésto el enemigo principal del Banco de Avío.

Sin embargo, el Banco de Avío, debe considerarse como uno de los primeros intentos de la intervención estatal, en una

---

70/ Idem (64), p. 124.

etapa que no se definía políticamente, y que no fue sino hasta 1842, cuando SANA ANNA lo clausura, sustituyéndolo por la Junta General Directoria de la Industria Nacional[71], estableciendo por tanto, el hecho de haber funcionado incluso, bajo la Constitución central de 1836.

28.B) Periodo Liberal o de Reforma (1857 - 1877)

Una vez jurada la nueva constitución de 1857, y efectuadas las elecciones de donde salió electo, Don IGNACIO COMMONFORT, éste vaciló entre las reformas que unos proponen o bien el golpe de estado por el cual se decidió.

MANUEL LOPEZ GALLO, en su obra aborda el problema con un análisis de la Constitución de 1857, de la manera siguiente:[72]

"Tal fue la Constitución liberal firmada el 5 de Febrero de 1857. Sin duda que contenía ciertos postulados renovadores a pesar de su tono moderado, estos puntos reformistas serían suficientes para levantar las protestas del clero po-

---

71/ Idem (64), p. 145.

72/ LOPEZ GALLO Manuel. Economía y Política en la Historia de México. Ed. El Caballito, S.A., 6a. Ed., Cd. México, p. 160

lítico. Sin embargo, debido a sus limitaciones tampoco satisfacía los principios básicos de los liberales puros. Ni a unos ni a otros convenció. La defensa de las ideas con palabras tornóse inoperante: los discursos se quedaron atrás para dar paso a la fuerza de las armas y de la violencia, otorgando la razón a quien la tenía a quien oteaba el futuro, a quienes luchaban contra los intereses de las clases retardatarias".

Esto es, COMMONFORT como primer Presidente Constitucionalista de 1857, adució respecto a la Constitución Federal de 1857.[73]

"A este fin, el gobierno dirigirá muy en breve las medidas que estimen necesarias... La lealtad con que ha llenado las promesas de la Revolución de AYUTLA me hace esperar que mis indicaciones serán escuchadas. Creedme, señores; no basta para la felicidad de la República que sus armas victoriosas abatan la reacción armada; la Patria antes que todo necesita disfrutar de una paz firme y estable, y el que acierte este precioso bien, recibirá las bendiciones de la posteridad".

73/ Idem (72), pp. 160-161.

A lo anterior, el Presidente de la Cámara ISIDORO OLVERA contestó:[74]

"Si la anarquía, si la guerra civil y las desgracias a que conducen estas lamentables situaciones, se debieron en otras épocas a la conspiración del Ejecutivo contra las instituciones fundamentales, es sin duda una necesidad imperiosa, la de que la nueva era que hoy comienza para la República, el supremo encargo del Presidente con lealtad y patriotismo; y si la nave del Estado encalló a veces por el descuido con que la dirigiera ese mismo poder, y por el abandono en que tuvo los Intereses Públicos es también otra exigencia no menor urgente la de que V.E., como acaba de prometer, promueva el bien y prosperidad de la Nación, por iniciativa que atenderá bien el Congreso".

Es de observarse en las transcripciones expuestas, el hecho de que se aduce a los intereses de la Nación y los intereses públicos, pero ésto no es indicador de que en esta nueva vida constitucional, se considere una intervención estatal en función de los intereses mencionados.

74/ Idem (72), p. 161

Por este simple hecho, se podría preguntar que tipo de intereses es a los que se referían.

A lo que se puede contestar:

- Que el propósito fundamental consistía en el imprescindible deber de conservar el orden legal mediante el reconocimiento del poder público que luchaba por curar los males de la sociedad ya que una vez entablada la lucha armada entre gran parte de la Nación y los que deseaban oprimirla, pensaban cumplir su misión apoyando los hechos y deseos del pueblo.

- Lo anterior hace resaltar el problema que se planteó entre el interés Nacional y el del Pueblo, lo que hace que no se defina el marco de cada uno de ellos.

  Pero si es lógico el hecho de que los liberales pugnaban por sentar las bases del sistema burgués y que no es de extrañarnos el hecho de que su objetivo estribaba en la constitución de un Estado Demócrata burgués y que para lograrlo es más aceptable el uso del interés Nacional o de la Patria.

29.a) La Intervención Estatal y las Leyes de Reforma.

De lo anterior, estableceremos que la intervención del Es-

tado (si es que se puede considerar como tal) por el hecho de que se hace uso del poder público para la promulgación de una serie de Leyes, no es ésta más que política y legislativa, sin que tenga que darse necesariamente en lo económico.

Si ya en 1833 VALENTIN GOMEZ FARIAS, cuando el país se vio amenazado de invasión, solicitó que se tomaran bienes del clero. Ahora bien, si tres años antes de la promulgación de la Constitución de 1857, se había iniciado la lucha entre liberales y conservadores, es por lo siguiente:

En 1856 con la ley de desamortización de los bienes del clero se hizo otro de los intentos de intervención estatal (ya hemos mencionado que el Banco de Avío había sido uno de ellos), que se plasmaría en la ley fundamental de 1857, y que las agrupaciones civiles y religiosas se les impedía adquirir bienes raíces, lo que se conoció como "La Ley LERDO".

LOPEZ ROSADO en cuanto a esta ley, considero:[75/]

"Esta ley evolucionó hasta convertirse en las Leyes de Reforma, donde se estableció la nacionalización de los bienes

---

75/ Idem (72), p. 191

del clero sin indemnización. JUAREZ pretendió restar poder económico, político y militar al clero, y separó a la iglesia del Estado, sostuvo una lucha en la cual el partido liberal salió airoso y pudo poner en práctica dicha nacionalización".

LOPEZ ROSADO al hacer mención de la Reforma o guerra de 3 años, la consideró una guerra civil, la más sangrienta que hubo en el Siglo XIX que se dirimió con las armas, la discrepancia entre intereses agrarios del gobierno y el clero. 76/

Con la aportación de SILVA HERZOG, quien asentó ideas que reforzaran lo dicho anteriormente tenemos: 77/

"El clero utilizaba para fomentar la guerra, los recursos que obtenía de la venta de sus bienes raíces, en lugar de invertirlos en acciones de empresas agrícolas e industriales como lo indicaba la ley del 25 de Junio, entonces el gobierno liberal de BENITO JUAREZ obligado por las circunstancias expidió la ley de nacionalización de los bienes de la

---

76/ Idem (62), p. 190

77/ SILVA HERZOG Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Ed. F.C.E., T. I-II, 2a. Ed. Cd. México, 1972, p. 15

Iglesia el 12 de Julio de 1859".

30.- Continuación.

Estableceremos ante lo enunciado.

No se puede hablar de una intervención estatal en todo el sentido de la palabra, puesto que de hecho, la lucha entre facciones está bien delimitada, y corresponde entrar al escenario político al incipiente Estado que propugna el establecimiento de la corriente liberal y del clero como factor real de poder mismo que empezaba a declinar.

¿Y las mayorías marginadas?

Sólo esperaban a quien tenían que servir, y a final de cuentas, tocó el altar a los liberales y preparar el terreno al desarrollo del capitalismo extranjero para saquear al país y ultrajar al mexicano.

SILVA HERZOG lo ejemplifica de la manera siguiente:[78/]

"Lo peor de todo consistió, al fin de cuentas, en que los resultados de las leyes de reforma fueron contrarios a los propósitos de sus autores, quienes pensaron que al desamortizar las propiedades eclesiásticas se crearía la pequeña

---

78/ Idem (77), pp. 15-16.

propiedad y se estimularía el desarrollo agrícola e industrial de la República. Por desgracia no fue así... (Resume nuestro autor):

Primero: Las propiedades del clero si fueron nacionalizadas

Segundo: Fueron a dar a manos de ricos propietarios territoriales, agrandando sus ranchos y haciendas

Tercero: Las tierras comunales y ejidos fueron fraccionados y dadas a los aborígenes en plena propiedad... éstos no estaban preparados para ser propietarios, por lo cual, tuvieron que vender a vil precio a los ricos hacendados.

En conclusión, el justificante para la intervención del Estado en la etapa liberal, respondió al interés de una Nación que necesitaba sentar las bases para el nacimiento del Estado liberal que pesa aún sobre nuestra época (en su forma de capitalismo), aunque de hecho, los actores de ese escenario respondieron a situaciones de su tiempo, es de indudable valía la aportación hecha, a la vida y la historia política de nuestro país, puesto que lograron establecer principios esenciales como el de la separación entre la Iglesia y el Estado.

31.C) El Porfirismo (1877 - 1910).

El sistema político impuesto por el general PORFIRIO DIAZ, es indudablemente demasiado complejo y controvertido. Por lo que no puede ser aprobado como el mejor y confirmado por todos los ciudadanos en todos sus puntos.

Fue sin lugar a dudas, eso sí, un hombre con una fuerza política solo comparada a la de SANTA ANNA, y con una larga lista de amigos y enemigos.

32.a) Apología sobre la Personalidad de PORFIRIO DIAZ.

"Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución".[79]

Porfirio Díaz

Sin embargo ANDRES MOLINA ENRIQUEZ[80] en su apología sobre la personalidad del general DIAZ escribió:

"De tiempo atrás nos encanecemos de haber penetrado en los secretos y haber encontrado los resortes de la política personal del General DIAZ, a quien debemos la paz presente; tam

79/ Idem (62), p. 249

80/ Idem (58), pp. 642-643.

bién es verdad que nadie como nosotros lleva años de estudiar por observación directa, nuestra sociología, feliz y afortunada política de nuestro actual presidente. Terminada la intervención, la obra de JUAREZ estaba terminada; pero se prolongó de un modo artificial y precario hasta la batalla de TECOAC. El nuevo jefe de la Nación tenía que ser, desde luego, unidad del elemento mestizo. El hombre nuevo tenía que estar colocado sobre todos los partidos militantes: de no ser así, no podría dominarlos a todos. Para dominar a todos los partidos, tenía que adquirir la personalidad del señor general DIAZ. Era éste, unidad del elemento mestizo, del que reconoce como antecedentes a JUAREZ, a OCAMPO, a ALVAREZ, a GOMEZ FARIAS, a GUERRERO Y MORELOS, el más grande de todos. Hizo su personalidad en el partido de su raza, es decir en el liberal, pero no fue jamás el jefe de ese partido.

De su personalidad militar, derivó su personalidad política, pero no en calidad de partidario que lucha por su partido, sino en calidad de patriota que defiende a su patria: su verdadera personalidad política no data de la guerra de 3 años, sino de la guerra contra la intervención y contra el Imperio, de hacerse su personalidad militar y política, mostró la honradez, la actividad y la probidad del buen administrador.

Por eso, al ser restaurada la República, tenía el triple prestigio de guerrero afortunado, del esforzado patriota y del administrador prudente. ¿Era entonces el jefe del partido liberal como JUAREZ? No era más que eso. Podía, pues, dominar al partido liberal mismo, y esto era lo más importante."

A todo lo expuesto y después de hecha esta extensa y brillante apología, abordaremos seguidamente las diferentes actividades que se le encomendaron a este personaje mismas que nos podrán ilustrar sus aciertos y errores.

Por lo tanto no corresponde a nosotros enfatizar su grandeza, la cual ha sido comparada con hombres ilustres de nuestra historia como anteriormente se ha mencionado, de lo que sí podemos estar seguros es el hecho de que contó y aún cuenta con una larga lista de defensores e impugnadores.

33.b) Situación Económica.

Hay que subrayar que la situación económica del país no se define desde que empieza su vida independiente.

Al inicio de la guerra de independencia, la economía se modificó de manera tal que:

- Las actividades productivas tuvieron que sufrir un descenso, pues el llamado a la lucha por la independencia, ocasionó que los trabajadores abandonaran sus labores.

- Como consecuencia lógica, ésto ocasionó que la plusvalía generada por los trabajadores disminuyera, y aunada por la inseguridad que persistía sobre los capitales, tuvo que darse un descenso en el área productiva.

Debe aclararse que dichas actividades eran concretamente la minería, la agricultura y comercio.

Por lo que respecta a las dos primeras, se encontraban, una en un estado completo de abandono que produjo su deterioro, y la segunda, en total desequilibrio, pues no se abastecía ni el consumo interno.

El comercio como tal, fue el único que si presentó alternativas, dado que en este renglón, debe agregarse que el país tenía una incipiente industria.

LOPEZ ROSADO[81/] expresa:

"La única actividad que ofrecía perspectivas de progreso,

81/ Idem (62), p. 175.

era el comercio. Es obvio que un país cuya minería estaba casi paralizada, en unos cuantos establecimientos fabriles con bajísima producción y con una agricultura que yacía en el más completo abandono, tuviera que recurrir, como único camino posible a la importación. En esta actividad se concentraron los esfuerzos del gobierno y de los particulares; el primero con el pretexto de amparar a la raquítica industria nacional existente y crear simultáneamente un clima favorable para que surgieran nuevas empresas, pudo mantener y aún elevar en forma sustancial los impuestos del comercio exterior, a pesar de las continuas censuras que de ellos hacia el público consumidor, gracias a la apariencia de una patriótica protección de los intereses de la Nación con que tuvieron el cuidado de presentarlo las autoridades. Los particulares a su vez, se escudaban en el deseo legítimo de los consumidores de tener a su alcance los productos necesarios para su subsistencia a los precios más bajos posibles"...

El hecho anterior pone de manifiesto las actitudes tanto del gobierno como los particulares, en el campo del desarrollo nacional en cuanto a intereses de grupo se refiere.

Pero LOPEZ ROSADO coincide en el punto vital de la época porfirista al establecer que:[82/]

82/ Idem (62), pp. 178-179.

"Es en la primera administración del general DIAZ, donde se inicia una era de estabilidad política que alentó el desarrollo de las diferentes actividades económicas... más no hubiese bastado la consolidación de la paz para alentar la reconstrucción de la economía nacional, pues era necesario también la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento inmediato de la producción".

Por su parte BULNES, sostuvo.[83]

"Fue en esa época cuando se logró que la agricultura tuviese excedentes exportables.

Se exportó café, henequen, gaucho para las llantas del automóvil que adquiría fuerza; también se exportó garbanzo, frijol, ganado, etc... en un gran porcentaje que incluso, en el caso del café se elevó de 2.5 millones de toneladas a 18 millones".

Aún a pesar de lo anterior, la alimentación popular no sufrió los mismos efectos, muy por el contrario se tuvo que importar, como es el caso de 1891 y 1896, años en que las sequías arruinaron gran parte de las cosechas, y el gobier

---

83/ Idem (62), p. 179.

no decretó la libre importación de maíz y frijol.

34.c) El Problema Agrario.

En esta actividad, se tienen muchos problemas en esa época, e incluso actualmente, teniéndose -tal parece- su origen desde tiempos de la Colonia, hasta llegar a lo que se conoce como leyes de desamortización de los bienes del clero, emitida por LERDO DE TEJADA, cuyo propósito era obligar al clero a vender sus propiedades.

Es así que mediante esta ley, la intervención del Estado (débil aún), incapacita a las agrupaciones religiosas o no, a adquirir bienes raíces, mismo precepto que sería agregado a la Constitución de 1857.

En 1875, se promulgó una ley general de colonización la cual autorizaba al gobierno a contratar con empresas particulares de colonización dándoles a cambio tierras baldías, ley con la cual aparecen las compañías deslindadoras.

Y el objeto de la entrega de estas tierras, estribó en el hecho de que los gobernantes argumentaron que nada sería mejor que traer extranjeros a trabajar la tierra, con nue-

vos y sofisticados adelantos en la técnica del cultivo.

JUSTO SIERRA escribía en 1876 en el FEDERALISTA:[84]

"¿Quién fue el primero, cuál fue la serpiente que tentó a nuestra pobre patria, a esta EVA indiana perdida en las sombras salvajes de su paraíso, diciéndole: eres rica? De ahí vienen todos nuestros pecados, porque eso era una mentira infame, porque somos pobres y sólo a nuestros esfuerzos, a nuestra, al sudor que corra de nuestra frente, deberemos un día nuestra riqueza.

La colonización, ¿cómo puede ser una realidad? De un solo modo. Dando tierras a los colonos.

Y el gobierno, la Nación ¿no tiene baldíos? ¿qué hacer? Decretar la desamortización que aún falta; la expropiación por causa de utilidad pública".

A lo anterior sólo debe establecer, que la intervención estatal en su forma más característica de acuerdo a la situación agrícola, se reflejaba en la expropiación sin indemni-

---

84/ Idem (62), p. 17

zación previa, sino posterior según JUSTO SIERRA, la suspensión del artículo 27, entendiendo a la expropiación como un instrumento de intervención estatal.

Concluye JUSTO SIERRA:

"Si hay alguien que se atreva a iniciar ésto, el año que hoy comienza -1876- será después de ésta otra, -1810-, la más grande de todas".

Durante 8 años (1881 - 1889) se deslindaron 32,200,000 hectáreas de las cuales la tercera parte fue para las mencionadas compañías, dejando a la Nación con una porción demasiado pequeña de tierras, lo que quizás era lo menos grave, pero lo que si hay que señalar, es que la gravedad consistía en que dichas propiedades estaban en no menos de 30 personas, las más acaudalas obviamente.

HERZO estimó:

"De aquí un trastorno completo en el propósito de las leyes y en los ideales de la democracia; pues mientras el fin supremo de las leyes de baldíos y de colonización es alargar el beneficio de la propiedad agraria a los que carecen de ella, en nombre de esas mismas leyes se arroja de sus pose-

siones a los pobres campesinos, o se les obliga a rescatarlas mediante sacrificios dolorosos".

"Y los detentadores de la tierra, los favorecidos por las leyes emanadas de un gobierno clasista, opresor y antidemocrático, permitía que se jugara con el lenguaje de la manera siguiente:

Si se pregunta ¿los TERRAZAS son de CHIHUAHUA?

Debía de contestarse a la inversa, no CHIHUAHUA, es de TERRAZAS".

35.d) Comunicación y Transporte.

Para el logro y mejor aprovechamiento de los recursos naturales existieron dos teorías, primero, la referida al desarrollo económico cuyo objetivo estribó en que se tenía que invertir en la agricultura, y segundo, se tenía que incrementar la comunicación y el transporte.

El caso de México es sin duda el ejemplo más claro al respecto, puesto que es insoslayable que en el siglo pasado, la actividad principal era la agricultura.

Fue precisamente en el siglo pasado, que se instauró el primer ferrocarril uniendo a la ciudad de México con el Puerto de Veracruz, aclarando que sólo existió éste, a partir de 1853.

La intromisión de capital extranjero permitió en 1880, elevar las vías férreas a más del 700 por ciento, que representó la cantidad de 3 000 kilómetros en una año, permitiendo ésto, el desarrollo económico en su etapa inicial.

LOPEZ ROSADO apunta:[85]

"Los ingresos derivados del uso de los caminos (o pasajes), se confiaron para su administración a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero ésto no resolvió los problemas básicos, puesto que los recursos, en lugar de aplicarse como antes; a la conservación y ampliación de los caminos, fueron destinados al sostenimiento del ejército".

Lo anterior es una referencia correspondiente a la época de la guerra de la independencia.

85/ Idem (62), pp. 198-202.

O sea, ningún gobierno tuvo un plan preconcebido para la construcción de caminos, pero se apunta sin embargo, que el gobierno del General DIAZ, entregó una gran red de vías de comunicación que rebasaban los 24 000 kilómetros, esto es, el 800 por ciento más de lo que se logró en 1880.

Este enorme auge e incremento de vías de comunicación, debe sin embargo, ponerse en tela de juicio, porque el hecho de que el país haya sido alimentado con una gran red ferroviaria, fue el simple hecho de afirmar que sólo correspondió al hecho irrefutable de aprovechar los recursos naturales en beneficio del capital extranjero que las construyó.

Otro hecho revelador es la política del General DIAZ es el siguiente:

"En virtud de que no era posible comprar barcos, pues los recursos del gobierno eran escasos, estaban invertidos en otras obras; el General DIAZ optó por atraerse compañías navieras extranjeras, sobre la base de ofrecerles concesiones de una gran liberalidad y subsidios en efectivo de bastante importancia... garantizándoles además exención de impuestos.

36.e) Telégrafos, Teléfonos y Correos.

Los teléfonos se desarrollaron casi paralelamente a los fe-

rrocarriles y la primera autorización fue otorgada en 1843 a JUAN DE LA GRANJA, pero en su origen fue administrado por una empresa privada, aunque posteriormente se crearon más empresas privadas e incluso, el mismo gobierno que explotaba el derecho que tenía de tender un alambre en los postes y el privilegio de prioridad en sus mensajes y con el descuento del 5%, lo que implicó, desde luego, que éstos fueran usados para fines político militares.

Los teléfonos, llegaron más tarde, puesto que la primera línea se tendió en 1878, dándose en ese acto, la primera concesión a la Compañía Mexicana de Teléfonos, y posteriormente a una empresa que aún subsiste y que se denomina "ERICSON".

Los correos sin embargo, aún a pesar de los esfuerzos que PORFIRIO DIAZ, (para que fueran rentables), no se logró que lo fueran, por el contrario, siempre este servicio monopolizado por el Estado, siempre presentó sangrías económicas al presupuesto nacional.

37.f) Minería.

Es después de 1880 cuando se empieza a imponer el capital extranjero en la minería.

Actividad que junto con la de los ferrocarriles eran explotadas por los capitalistas norteamericanos especialmente, lo que hacía que los intereses de las actividades mencionadas se identificaran, estrechamente.

Pero además, en esta época no sólo los ferrocarriles influyeron en el impulso de la minería, puesto que en 1892, los norteamericanos MC. ARTHUR Y FORREST, solicitaron al gobierno la patente de privilegio para explotar su método de beneficio de metales mediante la cianuración, y elevar de 1 363 Kgs. de oro anual a 24 541 Kgs.; la industria eléctrica originó la demanda del cobre, lo que hizo subir su precio; el motor de combustión interna produjo doble resultado, por una parte se necesitó el hidrocarburo y por la otra la producción de cantidades enormes de hierro para abastecer a la industria del automóvil.

Como puede observarse, en cuanto a los hidrocarburos la energía eléctrica, la minería y las nuevas industrias, necesitaron del apoyo gubernamental para su explotación irracional de los países capitalistas.

38.g) El Petróleo.

Desde la Colonia, se legisló al respecto, aunque no con el

nombre de petróleo sino de aceites y bitumenes de la tierra, los cuales pertenecían, a la Corona Española, y ésta podía darlos en concesión a particulares mediante el pago de un impuesto, el cual es el conocido quinto real.

"PORFIRIO DIAZ en 1884, expidió el Código de Minería en el cual se introdujo un cambio fundamental que hizo variar en forma radical, el criterio sustentado por la legislación española, debido a que ya no dejó en poder del gobierno de la República la propiedad de todas las riquezas del suelo, en otras palabras, el propietario de una superficie de terreno en la cual pudiesen encontrarse yacimientos de minerales y petróleo, quedaba también como propietario de todas las riquezas del subsuelo".[86]

Sin embargo el código de 1884 fue reformado en 1889 donde la minería y el petróleo se separaban en cuanto a su legislación, se trataba de elaborar un cuerpo de leyes por separado para el petróleo y en 1891, el Congreso, emite la mencionada ley.

Se considera que dicha separación de leyes, obedeció a los intereses que presentaron los empresarios, PEARSON y DOHNEY

86/ Idem (62), p. 211.

al darse cuenta de la riqueza de este recurso natural, para que se aprobara una ley favorable a sus intereses mediante la solicitud de la concesión y aprovechando la influencia política de la que eran poseedores.

Los intereses que manejaban estos personajes, inglés el primero y norteamericano el segundo era en función de influenciar al gobierno a que aprobara una ley de la manera siguiente:

Los ingleses deseaban que la propiedad del suelo no implicara las del subsuelo en la medida de que se les diera la concesión gubernamental a explotar este recurso, ya fuera en propiedad federal o privada, puesto que el gobierno sería el propietario.

En tanto, los norteamericanos, pretendieron que fuera lo contrario, ambas propiedades se adquirían para poder comprar grandes extensiones territoriales con probabilidades de que éstas tuvieran petróleo.

Como el gobierno no le dio importancia, ambos puntos de vista se impusieron, ya que ni siquiera las leyes de 1884, 1889 y 1901, no fueran debatidos en el Congreso[87/], pero por el

---

87/ Idem (62), p. 212.

hecho de que sus investigadores no consideraron prudente invertir en este ramo, por ser mantos petrolíferos muy pobres.

LOPEZ ROSADO explica la ley del Petróleo de 1901.[88]

"Esta ley facultaba al gobierno para dar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y en las zonas federales, como eran los de las costas, rios, lagunas, etc. Las concesiones se otorgarían mediante ciertas obligaciones de inversión, estableciendo una renta verdaderamente ridícula de 5 centavos por hectárea y además la obligación de pagar el 7% de las utilidades cuando las hubiera, al gobierno federal, y el 3% a los gobiernos de los Estados, donde se encontraban las zonas federales concesionadas... o sea, esta ley reconoció expresamente el privilegio de los dueños de la propiedad privada para explotar el petróleo...".

Con lo anterior, observamos la falta de interés que demostró el Estado en cuanto a la intervención en materia petrolera se refería, y no fue sino hasta con MADERO, ya como presidente, que se hizo el primer intento de gravar verdaderamente la producción del petróleo.

88/ Idem (62), p. 213.

39.h) Industrialización.

A partir de 1880, se empezó a aceptar a países desarrollados para que invirtieran en el país, ya fuese en ferrocarriles, energía eléctrica, puertos, bancos, minas, transportes y comercio.

Algunos grupos, pugnaban porque el sector de prioridad fuera el de la minería, por ser el país según ellos eminentemente minero.

Otros pensaban en la agricultura (TADEO ORTIZ) por el hecho de que así se abastecía de materia prima a la industria.

ESTEBAN DE ANTUÑANO, sostenía que era la industria el verdadero camino al progreso, solicitaba además que se gravara más a los artículos de importación o prohibir la entrada al país de éstos.

En este ramo, es claro e ilustrativo lo que comenta LOPEZ ROSADO[89]/

89/ Idem (62), p. 221.

"Después de la construcción de los ferrocarriles se produjo un cambio radical; el gobierno tuvo ya recursos abundantes con las inversiones extranjeras, se planteó la posibilidad de implantar una política definida, orientada hacia el mejor logro del fomento económico del país. Sin embargo, en esta ocasión tampoco pudo adoptarse una política definida, porque las inversiones extranjeras tenían un carácter privado y no gubernamental; por ello, el gobierno sólo se concretaba a dar concesiones y a permitir que se seleccionaran, por los inversionistas, las actividades en las que podrían obtener utilidades más rápidamente..."

La actitud del Estado en este sentido no fue sino más que pasiva, proteccionista, bajo el embrujo de los intereses imperiales, que absorvieron el interés del pueblo bajo la justificante del Interés Nacional.

Y si el general DIAZ se hallaba firme, era en base al apoyo de la inversión extranjera, de lo que puede deducirse que ésto lo hacía enemigo del pueblo.

- Lo que demostró en 1906 en Cananea y en 1907 en Río Blanco con los obreros que sistemáticamente se pronunció en contra de éstos víctimas de una industria incipiente y explotadora.

40.D) Periodo Revolucionario (1910 - 1917)

¿Qué fue la Revolución social armada de México?
MENDI TZVI afirma:[90]

"Fue una verdadera explosión popular en el transcurso de la cual cientos de miles de campesinos dieron su vida en medio de una contienda cruel y sangrienta".

A de señalarse como antecedente de este movimiento la existencia de enormes latifundios en manos de extranjeros, pero desde luego que el problema viene mucho antes del porfirismo puesto que con las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos, sólo propició un cambio de dueño, ésto es del clero a adinerados y privilegiados.

En cuanto a la industria, la situación del trabajador no era menos que la del campesino los cuales, además, fueron callados por el porfirismo.

Los intereses capitalistas, hallaron en ese periodo el terreno propio y fértil para su desarrollo, puesto que goza-

---

90/ MENDI TZVI, Ideología y Praxis Política de CARDENAS. Ed. Siglo XXI, 5a. Ed., Cd. México 1977, p. 5

ron de concesiones para la explotación y saqueo de los recursos naturales del país.

El periodo que abarca el movimiento de la revolución armada de México, en donde el Estado se halla en la misma situación que los liberales de la Reforma, lo ilustra LOPEZ ROSADO de la manera siguiente:[91]

"Con el objeto de derrocar al general DIAZ y restablecer el principio de "NO REELECCION" se inicia en el mes de Noviembre de 1910, un movimiento armado que adquiere vastas proporciones en todo el país. En este movimiento participó una parte considerable de los habitantes y su influencia repercutió en los aspectos económicos, políticos y sociales... por su prolongada duración, es natural que el movimiento revolucionario consumiera una cantidad de recursos que los ingresos normales del Estado no alcanzaban a cubrir en vista de la desorganización de la economía nacional. Como en otras épocas hubo de recurrise a otras varias fuentes para arbitrarse fondos entre ellas estuvo la de:

- Los ingresos normales del presupuesto
- La emisión de moneda fiduciaria de diferentes clases

91/ Idem (62), pp. 314-315.

- Y el acrecentamiento de la deuda pública".

Desde MADERO hasta VENUSTIANO CARRANZA, no hubo control y registro del presupuesto, lo que ocasionó, que no se conociera el monto de lo gastado en esa época. Además de esa carencia de control en el plano económico, obvio es decir que en lo político y social, se padecía de la misma manera.

Había una escisión que se dio entre las ideas, intereses y caudillos. No se podía definir la unidad nacional por la coexistencia de las diferentes corrientes y caudillos, puesto que a pesar de que VILLA, ZAPATA, CARRANZA, OBREGON Y MADERO, representaban a la revolución, eran además, partes de la unidad nacional que se hallaba sobre la mesa, presta a su conformación.

No se podía hablar de un Estado que le preocupara por el momento, intervenir dentro del marco legal para darle consistencia coactiva a sus actos políticos y sociales.

Sin embargo, hay que establecer que si fue un periodo durante el cual se gestaron los principales proyectos legislativos para que se adhirieran a la Constitución Política de 1917.

41.a) En el Plano Político y Agrario y el Artículo 27 Constitucional.

En este plano, es necesario analizar dos aspectos:

El primero que corresponde a lo agrario estrictamente y el segundo que se avoca a los aspectos de la propiedad, sujeta ésta a las modalidades que dicte el interés público, y entre ésto, lo referente a los recursos naturales del subsuelo.

El artículo 27 Constitucional, conforma la columna vertebral de nuestra norma fundamental vigente, se resume en éste, la larga y penosa lucha que el pueblo de México ha sostenido desde el inicio del movimiento de Independencia.

LOPEZ GALLO escribe:[92/]

"Su discusión es prueba elocuente de los cambios operados al estrépito de la lucha revolucionaria;... Ahí se expuso la necesidad impostergable de que las tierras y el subsuelo volvieran al dominio de la Nación, y que ésta no debía enajenarlas sino sólo otorgar su disfrute a los particula-

---

92/ Idem (72), p. 379

res. Se ratificó que todas las revoluciones en México tuvieron un carácter agrario;... los zapatistas no eran bandidos sino campesinos despojados; que hasta el momento, la revolución poco había realizado en materia agraria".

Veamos por lo tanto, como se halla estructurado actualmente nuestro artículo 27 respecto de nuestro planteamiento inicial:

"ARTICULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte EL INTERES PUBLICO".

Ante lo expuesto, estableceremos que queda sujeto a lo anterior, los elementos naturales susceptibles de apropiación, el dictar medidas para el ordenamiento de los asientos huma

nos, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas de destinos de tierras, aguas, y bosques, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para el fraccionamiento de latifundios, organización y explotación colectiva de los ejidos, etc.

En cuanto a lo que corresponde a los recursos del subsuelo, parte del cuarto párrafo enuncia: "corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, mesas o yacimientos... de minerales u orgánicos como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos..."

Agregando a esta breve y síntesis de nuestro actual Artículo 27, hemos de agregar:

"Se puede mencionar al programa del partido Liberal que proponía el arreglo de la propiedad agraria, al grado de establecer los mismos FLORES MAGON (Anarcosindicalistas), que el Estado debería de tomar a su cargo, las tierras que no se cultivaran".[93]

93/ Idem (62), p. 194.

Los antecedentes históricos nos muestran, cómo se logra plasmar en la hoja de papel los anhelos de quienes aportaron los elementos necesarios para su realización.

Sin embargo, a la luz de la intervención del Estado, sólo se establecerá que ésta se conforma formalmente para su aplicación en las diferentes actividades de la Nación, concluyendo ¿en dónde no puede intervenir?

42.b) En Materia Político Petrolera.

La ley del petróleo de 1901 da inicio a los aspectos legislativos en nuestro país, pero de hecho, la promulgación de esta ley sólo tendría el fin de formalizar el despojo de los hidrocarburos.

Es pues, a inicios de este siglo cuando da comienzo esta industria.

LOPEZ GALLO, nos ayuda al respecto:[94/]

"Antes de que se hubiesen descubierto yacimientos petrolíferos en escala comercial (1901), la WATERS PIERCE OIL COMPANY

94/ Idem (72), pp. 438-439

tenía la concesión exclusiva para importar petróleo y satisfacer nuestras escasas exigencias... tenía esta empresa el 35% de las acciones y el resto era propiedad de la STANDAR OIL. A raíz de las exploraciones realizadas por DOHRY también norteamericano, en FAJA DE ORO hacia 1903, éste controló prácticamente la producción. No obstante, cinco años más tarde, merced a la política seguida por DIAZ-LIMANTOUR favorable a PEARSON, nuestras riquezas petroleras quedaron en manos yanquis e inglesas fundamentalmente..."

Para ilustrar lo referente a las utilidades de las empresas petroleras en nuestro país LOPEZ GALLO nos ofrece lo siguiente:

"Si la explotación había aumentado en forma inusitada, las ganancias no se rezagaba. Un ejemplo de las utilidades que obtenían las empresas petroleras lo ofrece la compañía EL AGUILA, fundada en 1907. En diez años, de 1911 a 1920 alcanzó una utilidad bruta de $ 207, 366, 000.00... Su capital primitivo fue de treinta millones de pesos. México seguía saboreando las esquisiteces de la iniciativa privada".

Después de la caída de DIAZ, MADERO fue el primero que intentó -conociendo ya las exhorbitantes ganancias de las mencionadas empresas- gravar la producción petrolera con un impuesto veinte centavos por tonelada de petróleo.

CARRANZA por su parte a pesar de sus numerosas e inmesurables dificultades por tratar de contener las ambiciosas pretenciones de las compañías, en 1914 elaboró una ley especial que afectará económicamente la producción y exportación petrolera, y se debe a CARRANZA que en la constitución de 1917 se declarase la nacionalización del petróleo, cediéndole los derechos a la Nación.

43.c) La Industria Eléctrica.

Apareció en la minería, hacia el año de 1889, y se usó para el desagüe de las minas, así como el de hacer más rápidas y costeables las operaciones de perforación trituración y transportación de los metales.

Debido al éxito en la minería, se aplicó después en la industria textil en donde el uso que tuvo consistió en mantener una determinada temperatura uniforme dentro de los telares y almacenes; iluminación eléctrica con el fin de prolongar los turnos.

Fue tal el éxito que no tardó en expanderse a otras ramas de la industria como la de papel, calzado, molinos, fábricas de cigarros, cerveza; ingenios, fundidoras y empacado-

ras, de carne.

Incluso, el gobierno en la prestación del servicio público del alumbrado de las calles, compró el excedente de la energía eléctrica, ya que de 1887 a 1911 había 27 empresas para la generación de dicha energía.

Las empresas empezaron a usar la energía necesaria para sus actividades fabriles, por lo tanto el excedente se aprovechó para venderlo ya sea al gobierno, o bien a otros consumidores, siendo además esta actividad totalmente privada.

44.d) En Materia Político Laboral.

En el transcurso del porfirismo, después de que PORFIRIO DIAZ llevó a efecto lo siguiente.[95]

- La pacificación que corrió durante 1876 a 1896, que se cumplió por las represiones despóticas contra los sectores en pugna.
- La evolución económica de 1896 a 1907 fincada sobre la base de protección y acogimiento del capital extranjero.

95/ Idem (62), p. 361

Sólo propició una enorme agitación política que tenía como propósito la desaparición de 35 años de dictadura.

SILVA HERZOG escribe:[96]

"Y en todas partes se hablaba del progreso de la Nación mexicana, gracias a las excelencias del gobierno de PORFIRIO DIAZ. No se sabía entonces que éramos un país subdesarrollado... durante el régimen porfirista no hubo libertad política ni de pensamiento, no olvidemos el lema del gobierno POCA POLITICA Y MUCHA ADMINISTRACION..."

Sintetizando las ideas de SILVA HERZOG, se establece que en cuanto a la administración, ésta no tomó en cuenta a los campesinos y obreros, sólo se ocupó de favorecer y proteger a los ricos nacionales y extranjeros.

Fue un gobierno que no se preocupó por resolver el problema de la distribución del ingreso, pensó que con el sólo desarrollo en las actividades industriales, comerciales, monetarias, etc..., no era necesario establecer el maridaje con la justicia social, era por tanto un gobierno plutocrático

---

96/ Idem (77), p. 48.

que defendía los intereses de los ricos, -de la clase en el poder-.

Por tanto, no se contaba con una legislación fuera ésta campesina u obrera; lo que era peor, las huelgas estaban prohibidas, además, se aplicaba el código penal para quien:

"Pidiera la elevación de salario, o reducción de la jornada de trabajo, con castigos que iban de 8 días a 3 meses de arresto, y multa de 25 a 500 pesos a quienes pretendieran el alza de salario".[97/]

Es así como empieza a agitarse la paz porfiriana, el orden y progreso, ya que a principios de 1906 con los FLORES MAGON, PRAXEDIS GUERRERO, LAZA GUTIERREZ LARA, LIBRADO RIVERA, ANTONIO I. VILLARREAL, MANUEL SARABIA, JUAN SARABIA y otros, que enemigos del régimen de DIAZ atacaban por medio de su órgano informativo REGENERACION.

Todos estos personajes, estuvieron ligados a las huelgas de CANANEA y RIO BLANCO, sobre todo en ésta última en donde las ideas del partido liberal de los MAGON se hallaban impresas en el periódico de la "Revolución Social".

97/ Idem (77), p. 50

Después de la matanza hecha por el gobierno de trabajadores que se negaron a aceptar el laudo gubernamental a favor de los patrones, EL IMPARCIAL, publicó un editorial titulado ASI SE GOBIERNA.

Sin embargo, la aportación de los mártires anteriores se tradujo en el manifiesto del Partido Liberal que proponía.[98]

- El trabajo manual obligatorio en la educación primaria.
- Mejor pago a maestros de primaria.
- Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas a campesinos.
- Fundación de un banco agrícola.
- Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces; sólo podrán hacerlo si se nacionalizan mexicanos.
- La jornada máxima de trabajo será de ocho horas y se prohibirá el trabajo infantil.
- Se deberá fijar un salario mínimo tanto en la ciudad como en el campo.

98/ Idem (77), pp. 68-69

- El descanso dominical será obligatorio.

- Las tiendas de raya se abolirán en todo el territorio.

- Se otorgarán pensiones de retiro e indemnizaciones por accidente de trabajo.

- Se expedirá una ley que garantice los derechos de los obreros.

- La raza indígena será protegida.

Lo expuesto anteriormente es el antecedente directo del Artículo 123 de la constitución vigente, casi todos postulados del Partido Liberal.

Si nos preguntamos ¿cuál fue la intervención estatal? debemos contestar que ninguna puesto que la pugna de intereses se hallaba en plena efervescencia, y no es hasta la instauración del Congreso Constituyente cuando se propone plasmar en la hoja de papel, los factores reales de poder, que los grupos pretendían imponer mediante el método democrático y parlamentario, en todas las actividades antes mencionadas que en su mayoría, lograron su inclusión en la nueva Constitución de 1917.

45.E) Periodo Post Revolucionario.

El estallido de la revolución armada y social en 1910, pone de manifiesto el inicio de una etapa de reconstrucción política y social.

Sin embargo, la historia demuestra que entre 1910 - 1934, se dan una serie de sucesos que aparentemente dan la idea de la esperanza de que se consolide la Nación mexicana como un Estado estructurado en toda la acepción de la palabra.

A la muerte de MADERO y PINO SUAREZ, que lucharon contra el régimen porfirista, bajo postulados de la NO REELECCION y el SUFRAGIO EFECTIVO, nos muestra la concepción política que tenían de la revolución, sin preocuparse de establecer como principio de cambio, la extinción de la constitución de 1857, ésto es, que MADERO se siguió rigiendo con ésta.

46.a) CARRANZA y el Constituyente de 1917.

No es sino con el ascenso al poder de VITORIANO HUERTA en 1913, cuando los revolucionarios se unen y con la bandera del constitucionalismo cuyo jefe fue VENUSTIANO CARRANZA se propusieron la modificación o reformas de la constitución de 1857, para plasmar en ella los postulados que originaron

la rebelión del pueblo.

CARRANZA hay que aclarar, era tan liberal como MADERO y pensaba que el país sólo viviría en la democracia si sus relaciones estuvieran regidas por el Derecho.

No concebía que lo anterior se lograra con la fórmula del "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION", porque consideró que tal precepto, no lo entendían las masas que se lanzaron contra el régimen de DIAZ y que lo único que las hizo entrar al movimiento fue la promesa de reconquistar lo que les habían arrebatado. Sus tierras.

Es por eso que ZAPATA, prosiguió su rebelión agraria en el Estado de Morelos, al no cumplirse tal promesa.

Además, CARRANZA pensaba que había que exterminar a todos los elementos sociales que se opusieran al cambio y la toma del poder, sería para llevar a efecto las reformas sociales.

MEDIN TZVI[99/] escribe:

"El periodo de CARRANZA fue evidentemente el periodo de la

99/ Idem (90), p. 13

escisión nacional.

CARRANZA luchó contra VILLA y ZAPATA, por medio de OBREGON llegó a una alianza con los obreros, quienes agrupados en la CASA DEL OBRERO MUNDIAL, formaron los batallones rojos, promoviendo así, el choque entre obreros y campesinos. Pero si en Febrero de 1915 CARRANZA emitía toda clase de decretos favoreciendo a los obreros para poder sobreponerse a los campesinos de VILLA y ZAPATA, ya en Enero de 1916, sintiéndose seguro en el poder, ordena la disolución de los batallones rojos y clausura periódicos radicales como el Ariete de la Ciudad de México; reacciona con fuerza contra las huelgas obreras a fines de Julio y encarcela a los líderes obreros, coronando su desenmascaramiento en 1916 cuando cierra la casa del obrero mundial.

Lo mismo sucede con respecto al campesinado, en su lucha contra VILLA y ZAPATA, promulgó el 6 de Enero de 1915 su famosa ley agraria, cuya redacción se encargó a LUIS CABRERA y que evidentemente era el contrapeso al PLAN DE AYALA, intentando arrebatar a ZAPATA el monopolio del ideal agrarista".

Para corroborar lo anterior[100], "CARRANZA repartió muy apenas, 172, 997 hectáreas, pertenecientes además a los terrenos circundantes de las haciendas que eran precisamente de muy mala calidad".

Es así como TZVI MENDI menciona el hecho de que CARRANZA viene a ser un emisario del porfirismo, y que no pudo sobreponerse al pasado, y a sus intereses por lo que se deduce. Es el gran opresor de los intereses populares.

Posiblemente, CARRANZA pensó que si el ejecutivo tenía limitaciones, éstas podían originar la dictadura, sobre todo si el país se encontraba en el subdesarrollo, es por eso que su afán era el de construir un Estado fuerte que llevara a la Nación hacia el progreso, y trató de demostrarlo en el proyecto de reforma a la Constitución de 1857, que presentó al nuevo Congreso Constituyente así como las causas en que se fundaban las reformas y los artículos que a su juicio deberían ser modificados.

100/ Tomado de pie de página de la obra de MENDI TZVI. Corresponde a información proporcionada en el Compendio Estadístico, 1947. Dirección General de Estadística, Secretaría de Economía, p. 306.

47.b) Las Reformas a la Constitución de 1857.

Cuando las reformas a la Constitución estuvieron sujetas a la discusión parlamentaria, los cambios propuestos por el jefe constitucionalista, resultaron muy tímidas para la mayoría de los diputados, que sedientos de justicia, iban a rebasar los preceptos de CARRANZA.

Es así como merecen especial atención los artículos 3o., 27o. y 130.

ARTICULO 3o.

- La enseñanza es libre, laica tanto en establecimientos oficiales como particulares.
- Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, establecerá o dirigirá escuelas de instrucción primaria.
- Las escuelas primarias particulares se sujetarán a la vigilancia oficial.
- La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas oficiales.

Este artículo fue reformado en 1934, haciendo de la educación, una educación socialista, que como ya se sabe fue instaurada a raíz de la llegada de CARDENAS a la presidencia. 101/

Sin embargo, después de que éste deja el poder, sufre otra reforma; la cual se le atribuye con muchas posibilidades a JAIME TORRES BODET, como Secretario de la Educación Pública, y que la finalidad era desaparecer el concepto de socialista, y cuyo contenido es el que actualmente nos rige, tomando en consideración desde luego, la autonomía otorgada a la Universidad.

Sintetizando se tiene actualmente lo siguiente:

- El Estado impartirá educación que tenderá al desarrollo armónico del ser humano, fomentará el amor a la patria y a la conciencia de solidaridad internacional.
- La educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa.
- Será democrática y nacional.

101/ Idem (90), T II, p. 306.

- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la persona y de la familia, la convicción del INTERES GENERAL de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.

- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados, pero en cuanto a la educación primaria, secundaria, normal o cualquier otro destinado a obreros y campesinos, deberán tener autorización expresa del Poder Público.

ARTICULO 27

- La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación.

- La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el INTERES PUBLICO.

- La expropiación por causa de utilidad pública.

- Corresponde a la Nación el dominio directo de los re

cursos del subsuelo, y tal dominio es inalienable e imprescriptible.

- En el periodo constitucional 1917 - 1920, se deben fraccionar los latifundios con el fin de crear la propiedad privada.

- Restitución y dotación de tierras o pueblos.

- Las asociaciones religiosas no podrán adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales, ni impuestos sobre ellos.

ARTICULO 123

- Se ha establecido según lo tratado en este trabajo y auxiliados por SILVA HERZOG[102/] en cuanto al contenido de nuestro artículo 123.

  Sólo agregaremos que responde éste a una nueva noción en relación a las clásicas garantías constitucionales ya que es éste un precepto referido al trabajo y a la previsión social y que dicha implantación colocó a nuestra Carta Fundamental, como una de las más

---

102/ Abordado este artículo con referencia a la obra de SILVA HERZOG, opus cit, pp. 68-69 y pie de p. 97 de este trabajo.

avanzadas en su tiempo, protegiendo al trabajador mediante la garantía no individual sino social.

ARTICULO 130

- Todas las religiones son iguales ante la ley.
- No se le reconoce ninguna personalidad a la Iglesia.
- Los ministros de los cultos, deben ser mexicanos por nacimiento.
- Carecen en absoluto, de derechos políticos.
- Tienen disminuido el derecho de heredar, para evitar así la concentración de la propiedad en manos de la Iglesia.

Ante esta breve exposición de las reformas, hechas a la Constitución de 1857, así como algunas reformas posteriores, a los artículos mencionados, nos han mostrado el fundamento legal de un Estado fuerte con el que México nunca se imaginó tener. Reforzado además con el precepto constitucional del Interés Público.

48,c) El Caudillismo.

MEDIN TZVI explica[103]

103/ Idem (90), p. 13

"La unidad nacional y la reivindicación de las clases populares se convirtieron en conceptos correlativos y completarios. Sin embargo, si bien la reivindicación de los intereses de los campesinos y obreros se convirtió en condición básica y necesaria de la unidad nacional revolucionaria, el único medio posible de manejar los diferentes componentes de la realidad de ese momento era el caudillismo".

Es el periodo de 1917 - 1934, la transición del Liberalismo, al México actual, un periodo donde se escenificó el caudillismo militar y la lucha por el poder, CARRANZA, consideró que la política pertenecía de modo exclusivo al gobernante y que a partir de él, armado con el derecho todo juego político podía o debía ser desarrollado. No concebía que los caudillos se fueran a aprovechar de las masas populares para hacer política.

Pese a lo anterior, que se puede poner en tela de juicio, OBREGON, surgió de la revolución y cuando llegó al poder era conciente de que su prestigio y poder era producto de las masas populares, era el verdadero caudillo.

"OBREGON llega al poder con el apoyo popular y comienza una política de reforma agraria y de atención a los intereses de los obreros... comienza, con una serie de regla-

mentos y decretos, con la repartición de la tierra en mayor grado que CARRANZA",[104] al grado de que SILVA HERZOG enuncia que es OBREGON el ejecutor del pensamiento zapatista.

OBREGON, intuyó que era necesario hacerse respaldar por los campesinos y obreros, por lo cual se dio a la tarea de repartir 971 627 hectáreas[105]. Tres veces más de las que DE LA HUERTA había repartido, "Así como el apoyo y desarrollo de la C.R.O.M., con un incremento de afiliados que en el momento de su fundación contó con siete mil afiliados, para que en el periodo obregonista ascendiera a Un Millón Doscientos Mil obreros"[106] puesto que estos sectores equilibraron el peso del ejército que pudiera representar peligro para el gobierno de OBREGON.

Esto se comprobó con el levantamiento militar de 1923, cuando DE LA HUERTA se reveló, pero que al final sería vencido por OBREGON.

Lo anterior sólo demuestra que el hecho de la edificación de las bases de un Estado que no logra solificarse, y que

---

104/ Idem (90), pp. 14-15.

105/ Idem (90), p. 389.

106/ Idem (90), p. 15.

el periodo obregonista sólo es ilustrativo de que los intereses de las fuerzas revolucionarias populares y el logro de la unidad nacional bajo la hegemonía caudillista se hallaban ligados y su concretización dependían uno del otro.

49.aa) CALLES y el Caudillismo.

Para dar paso a PLUTARCO ELIAS CALLES, ANGUIANO escribió. 107/

"La preocupación central del nuevo Estado que se venía estructurando y consolidando desde el triunfo de la Revolución de 1910, había sido la centralización del poder político... El México post revolucionario era un país fragmentado en una multitud de poderes regionales y locales, que impedían la real integración nacional.

La política del control del ejército (con la supresión de innumerables caudillos militares): el desarrollo de las vías de comunicación y el progreso económico del país, fue lo que permitió al Estado irse imponiendo como el máximo poder, como la autoridad absoluta.

107/ ANGUIANO Arturo. El Estado y la Política obrera del Cardenismo. Ed. Era, 2a. ed. Cd. México, 1976. p. 37.

Más el régimen político mexicano, en el logro de tal objetivo tuvo transformaciones que se encarnaron en los presidentes OBREGON y CALLES. Así OBREGON se caracterizó por su personalidad de caudillo: general triunfante en decenas de batallas con ascendiente, por lo mismo, en el ejército, poseía también un carisma que le permitió manipular a las masas obreras y campesinas con ayuda de las reformas sociales. El caudillismo encontró en OBREGON a su máximo representante. Las características que encarnaban a CALLES, eran muy distintas e incluso opuestas: carecía de prestigio militar, y no era un líder carismático. Su cualidad distintiva era su capacidad como político, capaz de entablar alianza que constituyeran fuente de su poder... Era el centro político a través del cual se haría girar la vida política del país... Muy contrario a OBREGON era el hombre fuerte que se imponía por el temor que inspiraba. Las masas obreras y campesinas lo apoyaban coaccionados por sus líderes, quienes les transmitían las promesas de las reformas sociales que el hombre fuerte hacía".

Se estableció incluso que CALLES había dado un viraje a la derecha para convertirse en el íder de la contrarrevolución o en jefe de la política colonial que se dedicó a proteger las propiedades de los amos ausentes de México.

ANGUIANO establece:[108]

"Estos términos carecen de valor cuando se examina la política que antes y después de la crisis económica desarrolló el Estado, así como los objetivos que se planteó. La consolidación del Estado y de la industrialización del país fueron como lo hemos afirmado, los objetivos esenciales que brotaron de la revolución, y toda la política de los gobiernos post revolucionarios estuvo orientada a hacerlos realidad. Particularmente el gobierno de CALLES, se destacó por el impulso a la industrialización a través de la construcción de la infraestructura económica y de los mecanismos financieros indispensables... La protección de la industria y con ello, de la burguesía, se le presentó como necesidad fundamental.

La crisis se impuso a CALLES y al Estado y no había campo para las reformas sociales y concesiones a las masas trabajadoras. La superexplotación del trabajo fue el precio que se pagó por proteger a los empresarios".

Es así como el maestro sonorense se distinguió por ser un manipulador político de las masas populares y donde el po-

---

108/ Idem (107), p. 40

der estatal se cimentó en el ejército y sindicatos.

Su justificación la inspiró en la modernización del país y desarrollo del capitalismo; su reforma hacendaria para la obtención de ingresos para el Estado, la reorganización del sistema fiscal, el establecimiento del sistema Bancario que asegurara y estimulara las actividades económicas con lo cual se crea el Banco de México.

Su error, más significativo, en cuanto a la centralización del poder, y como representante de un nuevo Estado intervencionista y totalitario fue el hecho de atacar a la iglesia a título personal.

Además, sentó las bases de un Estado de Instituciones para el aseguramiento de la continuidad de los (postulados revolucionarios) y funda el crisol, donde se forjan los conductores de la revolución.

CALLES, es el punto final del caudillismo, dejando un Estado con las características que actualmente posee, y que si a partir de 1910, los políticos se preocupan por consolidar el nacionalismo, es después de 1934, cuando el Estado ya definido marcha rumbo al escenario político de la preponderancia, como un Estado al servicio de la colectividad.

50.d) CARDENAS y la Intervención Estatal en el Periodo (1934 - 1940).

PLUTARCO ELIAS CALLES al fundar el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) da inicio a las instituciones y que el mejor ejemplo de su deseo lo hallamos en un fragmento de uno de sus discursos:[109]

"Pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en la historia se enfrenta México con una situación en que la nota dominante es la falta de caudillos debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurar pasar, de una vez por todas, a la nación de instituciones y leyes".

Como puede notarse, hizo mención a la ausencia de caudillos, por lo cual, iban éstos a ser sustituidos por leyes e instituciones, pero nadie se atreve a asegurar su inocencia en su afán de exterminar al caudillo, y sus seguidores, los obregonistas.

109/ Idem (90), p. 21.

Su proyecto original era en sí, manejar las instituciones como instrumento político para gobernar aún sin estar en el poder legitimado, sin embargo la sombra del caudillo, se impuso y tuvo que tragarse la píldora cuando CARDENAS logró sacudirse su influencia.

Los problemas que dieron origen a la aparición de CARDENAS para tomar la dirección del país fueron:

- Los campesinos se hallaban aún sin tierras.
- Los obreros eran afectados por la baja de salarios.

De hecho, el segundo punto era consecuencia lógica de la crisis capitalista de 1929, por lo que la presión de los intereses populares obligó a CALLES a adherirse al descontento popular puesto que era imposible luchar contra sus intereses.

Es así como LAZARO CARDENAS es postulado a la presidencia de la República y CALLES pensó que su postulación le iba a permitir seguir dominando la situación política del país. Por otro lado, los revolucionarios, vieron en CARDENAS la esperanza de poner un límite al maximato.

Y bien ¿cómo llegó CARDENAS al poder?

Adhiriéndose al Plan Sexenal.

Es así que en la segunda convención del P.N.R., presenció la formulación del Plan, que fue presentado como el producto de la visión política de CALLES, a quien se nombra al comienzo de la convención de la manera siguiente:

"Ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo periodo presidencial.

Debemos estudiar las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras".110/

LOMBARDO TOLEDANO se adhería al plan y consignaba:111/

"El plan no sólo no transformó el régimen económico, sino que debe circunscribirse a las posibilidades del presupuesto de ingresos del gobierno, presupuesto básico en el régimen existente, en la realidad económica actual, producto de la realidad y la tradición jurídica fiscal, bancaria, monetaria y comercial en que el país se encuentra por lo menos hace medio siglo".

110/ Idem (90), p. 44

111/ Idem (90), p. 41

Se consideraba al plan sexenal como la expresión política de un partido clasista que defiende los intereses de la clase obrera, cuya pretensión era transformar el régimen de propiedad y el dominio de los instrumentos de producción, y ésto dio la pauta para que se pensara que se hablaba de socialismo (muy a la mexicana), de la Revolución Mexicana, punto que acataría y sustentaría el P.N.R.

El plan sexenal, en su objetivo central, lo explica MENDI TZVI así:[112/]

"La tesis central del Plan Sexenal, es la del intervencionismo estatal. En el informe de la comisión dictaminadora sobre el Plan Sexenal se expresa que el Estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional". De hecho debe entenderse a dicho plan como la concretización de la Constitución de 1917, que otorgaba la reforma agraria, la recuperación de sus recursos naturales, así como iniciar actividades en la economía, educación y trabajo, sin olvidar las garantías individuales y la propiedad privada, entre ellas, aclarando que el Plan proponía la trans

---

112/ Idem (90), p. 44

formación de la propiedad, tanto privada como la de los medios de producción en su examen teórico, más debe aclararse que el plan postularía definitivamente el estricto apego a la propiedad privada y pequeña propiedad".

51.aa) El Industrialismo y el Plan Sexenal.

De hecho el intervencionismo estatal que pregonó el plan, se expresó en materia agraria, industrial, sindical y educativa, y la materia que nos ocupará para efecto de nuestro análisis será el de la industrialización.

Hemos apuntado que con el triunfo de la revolución, los gobiernos le dieron impulso al aspecto industrial, sobre todo, debe señalar que en función de la Revolución industrial nos hallábamos demasiado atrasados, además la crisis de 1929, situó al Estado en predicamento, y llevó al Estado a la explotación máxima del trabajador.

El control de las ramas importantes en lo económico y que efectuaban los monopolios extranjeros que explotaron los recursos naturales en beneficio de sus intereses particulares, representó un obstáculo para el desenvolvimiento de la economía del país.

CARDENAS se hallaba ante la situación de sanjar las dificultades, lo que implicaba facilitar que los intereses económicos coincidieran, se conjugaran para el impulso de la industrialización del país y el fortalecimiento del CAPITAL.

CARDENAS señalaba lo importante de lo económico y expresó: 113/

"Política y economía deben ser una misma cosa. No puede hablarse de una sin la otra. Toda medida política debe tener un fundamento y un sentido económico (a lo que CARRANZA agregó el Derecho para establecer el triángulo de la economía, política y derecho, dando a éste último la importancia que revistió el Interés Público en la constitución de 1917). Al pueblo mexicano ya no le sugestionan las frases huecas de la libertad de conciencia, de enseñanza y economía, puesto que la primera representa la dictadura clerical, la segunda que se opone a la labor del régimen revolucionario en favor de la cultura del pueblo y la tercera, la dictadura capitalista que se opone al aumento del salario ya que el Estado intervenga en la distribución de la riqueza pública en beneficio de los principales productores, que son los trabajadores mismos."

113/ Idem (90), p. 56.

Sintetizando a ARTURO ANGUIANO, tenemos:[114]

"En México y América Latina, la burguesía era raquítica y el Estado se destinó así mismo la regulación de los intereses sociales y promotor del desarrollo económico. Los círculos gobernantes de la pos revolución, CREARON UN ESTADO, que utilizó todo su poder para imponerse a la sociedad, colocándose aparentemente por encima de todas las clases. En realidad su labor estuvo destinada a promover los intereses de una clase, la que integraban los industriales, comerciantes, banqueros, financieros, etc., es decir, los capitalistas nacionales o extranjeros. Para eso se valió de la clase obrera y campesina... El gobierno cardenista acentuó la intervención estatal en la economía, aceleró el desarrollo económico, transformó la estructura del campo, amplió la base económica y perfeccionó las instituciones e instrumentos que limpiaron el camino a la industrialización... El plan sexenal del partido oficial se expuso el propósito de reforzar el papel del Estado como regulador de las actividades económicas... Y reafirmó en un discurso, SOLO EL ESTADO, TIENE UN INTERES GENERAL, Y POR ESO, SOLO EL TIENE UNA VISION DE CONJUNTO, LA INTERVENCION DEL ESTADO, HA DE SER CADA DIA MAYOR, CADA VEZ MAS FRECUENTE Y MAS A FONDO, PARA

114/ Idem (107), p. 95.

COORDINAR TODOS LOS ESFUERZOS, CON EL PROPOSITO DE CREAR UNA ECONOMIA NACIONAL".

52.bb) La C.T.M. y el P.C.M. en la Política Cardenista.

A lo anterior, se debe mencionar la postura de apoyo del partido COMUNISTA MEXICANO y la C.T.M., en la medida siguiente:

La intervención estatal en la economía, puesto que el cooperativismo había fracasado así como la administración obrera, modificó la actitud frente al Estado Cardenista.

El partido comunista quizás avizoró el hecho de realizar el sueño de la dictadura del proletariado, permitiendo, que el Estado se introdujera en la actividad económica, y a la vez el Partido Comunista, infiltrarse en el Estado para facilitar así su ascenso al poder, teniendo ya el campo preparado en cuanto a la intervención estatal se refiere.

Porque hay que aclarar el hecho de que CARDENAS como lo establece MENDI TZVI[115/], rechazaba el comunismo que se practicaba en el campo ruso, además, consideró que no estaba en

115/ Idem (90), pp. 56-57.

la idiosincracia del pueblo, la adopción de un sistema que lo privara del disfrute integral de su esfuerzo, ni tampoco deseaba la sustitución del patrón individual por el Estado patrón.

CARDENAS mismo establece:

"En México, se pugna por destruir, y se va destruyendo por medio de acción revolucionaria el régimen de la explotación individual; pero para caer en la inadecuada situación de una explotación del Estado, sino para ir entregando a la colectividad, proletaria organizada, las fuentes de riqueza y los instrumentos de producción. Dentro de esta doctrina, la función del Estado mexicano no se limita a ser un simple guardían del orden provisto de tribunales para discernir justicia conforme a los derechos de los individuos, ni tampoco, se reconoce al mismo Estado como titular en la economía, sino que se descubre el concepto del Estado como regulador de los grandes fenómenos económicos que se registran en nuestro régimen de producción y distribución de la riqueza". 116/

Este sometimiento del Partido Comunista, hace entrever la posibilidad de que infiltrados en el poder, podrían asestar

---

116/ Idem (90), p. 57

el golpe político, incluso al mismo gobierno de CARDENAS, que bajo sus postulados, no era más que un gobierno (que al aceptar la conciliación de intereses de las clases) totalmente reformista.

MENDI TZVI[117], precisó al reafirmar tal reformismo como sigue:

"En el campo económico se postula fundamentalmente una política nacionalista, sin que ello implicara en forma alguna el aislamiento de México, sino sólo una cuidadosa, revisión del comercio exterior y del régimen de producción, todo ello con base en el predominio del Interés Nacional. Esta política económica nacionalista y reformista intentaba defender a la burguesía nacional frente a los omnipotentes imperialistas, pero evitando llegar a una ruptura tal que planteara un signo de interrogación sobre la economía toda de México".

En cuanto a la C.T.M., sabían sus líderes que con el apoyo de la política cardenista al obrerismo, se convertirían en el recipiente de la política laboral, y con gran visión,

---

117/ Idem (90), p. 47.

contempló la posibilidad de manejar a largo plazo el control político del obrerismo, se convertirían en el depósito de la política laboral, y con gran visión, contempló la posibilidad de manejar a largo plazo el control político del obrerismo.

Además que este gobierno, emanado de los postulados revolucionarios, se situaba como protector del sector obrero que de alguna manera había contribuido al triunfo de la revolución.

Su intervención consistía en que los obreros se organizaran sindicalmente, y que con el apoyo gubernamental se rosbustecerían para arrancar a los patrones los contratos colectivos de trabajo, pero al respecto, CALLES había establecido ya, que éstos deberían tener ciertos límites, ya que su fin era netamente económico y no político.

Esto sitúa a los sindicatos como organismos dependientes del Estado y que bloqueaban su verdadero desarrollo para que fueran éstos verdaderos instrumentos de las inquietudes de los intereses populares.

53.cc) El Plan Sexenal y la Intervención Estatal como Instrumento del Interés Nacional.

MENDI TZVI[118/] al sintetizar el plan sexenal, que presentó el P.N.R., en su segunda convención concluye:

"El intervencionismo estatal postulado por el plan sexenal implicaba, entonces, después de la pugna en el seno de la convención, los siguientes conceptos: en lo agrario la posibilidad de una revolución que liquidara los latifundios feudales librando así a la revolución mexicana de su fracaso más vengonzaso; en el campo industrial un reformismo que postulaba el estímulo de las empresas nacionales y la limitación y regulación de las actividades de las compañías extranjeras, pero de todo ello sin llegar a posturas radicales que provocaran el aislamiento nacional; en lo educativo la educación socialista, que implicaba que la verdadera comprensión del concepto mismo, ya sea pedagógica o ideológicamente".

Sin embargo, durante el periodo del cardenismo, tomó auge la lucha por la independencia económica y por ende el desa-

---

118/ Idem (90), pp. 51-52

rrollo o progreso social concebido en el equilibrio de las clases sociales, y el logro de dichos objetivos, fueron necesariamente paulatinos y parciales por el condicionamiento de los grandes intereses extranjeros, sobre todo los capitalistas.

El gobierno de CARDENAS en las medidas que tomó respecto a la economía, se basaron en la iniciativa e intervención gubernamental, derivada del Plan Sexenal, que se proponía a que el obrerismo incrementara su nivel de vida, así como la capacidad productiva del país, para que los obreros, mediante el reparto de utilidades mejorara sus condiciones, CARDENAS deseaba que reinara una sociedad justa en lo social, y que sólo lo lograría con el apoyo popular.

El hecho de que se preocupara por fomentar el cooperativismo y el mejoramiento de los campesinos y obreros especialmente, no era con el objeto de formar o establecer un gobierno socialista o comunista, de lo cual fue severamente criticado por la burguesía nacional y extranjera, por el hecho de hacer más notorio el mejoramiento de los sectores mencionados, hasta con la más leve actitud reformista, sin que analizaran el marco de desarrollo que CARDENAS brindó a las empresas particulares de la burguesía nacional que luchaba contra la gran burguesía internacional ya plenamente desarrollada.

Y la manera de ilustrar lo anterior, no puede ser de otra manera, que la de movilizar a las masas populares contra los imperialistas, pero no contra la burguesía nacional, lo cual implica y corrobora la conciliación del interés de clase, puesto que por principio de cuentas CARDENAS, se veía obligado al total respecto a la Constitución de 1917, en la cual se consagra el derecho a la propiedad privada, y como consecuencia lógica, no pretendía en realidad la abolición de ésta, que sería el paso para el cambio del modo de producción.

Es así como el deseo del mejoramiento económico de los campesinos y obreros; el desarrollo y fomento de cooperativas; y su lucha contra el imperialismo, serían los factores que impulsarían el desarrollo de la burguesía nacional que necesitaba del auxilio del Estado, para que en función del interés nacional, (no el interés público que se halla asentado en la Constitución) se asentaran las premisas que la clase en el poder, necesitaría para integrarse en un marco nacionalista que le permitiría conservar sus privilegios (con cierta menguación), y obtener en el futuro, el respaldo del Estado que a partir del Plan Sexenal, iría acrecentando su participación en las actividades, del desarrollo económico y político del país, para su beneficio.

Esto es ¿cómo se podrá conservar el poder?

La estabilidad social sin que ésta sea una dictadura descarada, ¿cómo lograrla? ¿cómo salvaguardar a la propiedad privada, de los embates del proletariado y campesinado y lograr incorporarlos no sólo a la democracia burguesa, sino además, que acepten y vean a la intervención estatal como una salvación y seguridad de que sus intereses (disímbolos entre sí), serán resguardados de la voracidad de los explotadores y terratenientes?

Muy sencillo, hay que impregnarlos de la conciencia nacional, no de clase; hay que imbuirles la idea de lo imperativo que es el interés nacional; que éste es antes que el Interés Público; y que sólo se logrará mediante las concepciones de la Patria o Nación; así como remarcar los principios revolucionarios aún frescos en las mentes de quienes lucharon por que triunfara; y a lo que debemos agregar, además las instituciones que CALLES propugnó antes de que CARDENAS las consolidara.

MENDI TZVI[119/] a lo establecido anteriormente le da un enfoque de la manera siguiente:

119/ Idem (90), p. 229.

"Uno de los principios básicos del cuadro político estructurado por CARDENAS lo constituyó la necesidad de conservar el poder y la estabilidad por medio de la unidad.

Esta unidad se hallaba basada fundamentalmente en la postulación de la identidad de cuatro conceptos: Nación, Revolución, Partido y Gobierno. La nueva nación mexicana surgió de la revolución; las fuerzas revolucionarias se hallan representadas por el partido de la Revolución Mexicana y el gobierno es el de las fuerzas revolucionarias representadas por el partido de la revolución mexicana en pro del Interés Nacional".

54.- Consideración Segunda.

El énfasis que el concepto "INTERES NACIONAL" adquiere durante el periodo de 130 años (1810 - 1940), pone de manifiesto el hecho de que la nación mexicana lucha por situarse en el escenario de la política internacional, basándose en la política exterior que la nueva Nación debía asumir ante los países que se hallaban instaurados dentro del territorio nacional o bien ante los que desearan por medio de los recursos naturales, la implantación de nuevos métodos de producción y sistemas mercantiles.

Ante todo ésto, la nueva Nación debía plantearse una serie de objetivos de política exterior que redundara en beneficio del Interés Nacional.

El Interés Nacional, bajo la teoría de la adopción de decisiones[120/], está conformado por una serie de valores que los determina o desea el pueblo, los cuales no pueden ser medidos con objetividad, aún siendo definidos en términos de poder, ésto es, si se puede descubrir lo que el pueblo desea y necesita, éstos son el reflejo de los actos de las personas, que ostentan el poder público y que mediante éste, se encargarán de ejercer la política internacional.

Si el poder público mencionado no es usurpado por intereses mezquinos, lo más probable es que se realice el respeto de la voluntad popular, de suceder lo contrario, el interés nacional será lo que los usurpadores desean que sea, anteponiendo sus intereses particulares, bajo el escudo del Interés de la Nación y en detrimento del Interés Público.

120/ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Dirigida por David L. Sills Aguilar, S.A., de Ediciones, p. 221.

Sin embargo, es digno señalar que a partir de 1917, el concepto de Interés Público hace presencia bajo la forma de precepto constitucional, el cual durante los 17 años siguientes no pudo ser aplicado debido a las pugnas políticas, y no es sino hasta con CARDENAS, y sistemáticamente donde se halla legitimada la intervención estatal bajo el plan sexenal, que pretendía ser el instrumento para la satisfacción y cumplimiento de los intereses populares.

Es a partir de CARDENAS, cuando con la estabilidad y consolidación de las instituciones, la implantación de los planes de gobierno, el apoyo constitucional para el rescate de los recursos naturales por parte de la Nación, asi como la vigilancia e ingerencia del Estado en el control de éstos; y la instauración del partido dominante, estructurado de manera tal, en el que se pudiera conjugar la gama de intereses que representaban a los cuatro sectores, y que era en ese entonces la plataforma política que no deja otro camino más que el de establecer el criterio reformista del sexenio cardenista, puesto que es imposible manejar el cumplimiento de los intereses populares o Interés Público, en donde las exigencias sectoriales son tan disímbolas.

El Interés Público por lo tanto, es justificante de la clase dominante en el poder, para la defensa de sus intereses

particulares, mediante la elaboración de preceptos legales que garantizan primeramente el interés del Estado (democrático burgués) o sea el Interés Nacional.

55.F) Periodo Post Cardenista (1934 - 1988)

Se ha manifestado que en el periodo cardenista, la intervención del Estado mediante el plan sexenal, dio inicio a la nueva estructura estatal conformada durante los años de 1910 a 1940.

Queremos hacer una breve mención en cuanto al periodo de 1940 a 1988, para no dejar un claro tan amplio entre el final de la era cardenista y la etapa que estamos viviendo.

La exposición será clara y somera, englobándola en 3 fases que de alguna manera nos ilustra el desempeño del Estado post cardenista.

56.a) El Proteccionismo Industrial y Desarrollo Estabilizador.

Esta es una etapa que funcionó en los años de 1947 hasta 1970, la cual se caracterizó por una función estatal que

alentó con demasiada indiscriminidad el prototipo liberal democrático burgués del desarrollo individualista capitalista[121/] y el abandono de las clases obrera y campesina. [122/]

En esta etapa se crean y expide lo siguiente:

- En 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones (D. O., 31-1-48)

- Se expide la ley de Fomento Económico para el territorio de Baja California Sur (D. O., 31-XII-49).

- Se expide la ley de Fomento de Industrias nuevas y necesarias (D. O., 4-I-55), y abrogada en 1975, que se complementó con un reglamento (D. O., 2-XII-55), y un instructivo (D. O., 2-XII-55).

57.b) La Descentralización Industrial y el Desarrollo Compartido.

Esta fase se desarrolla del año 1971 - 1977, bajo sendos

121/ Wilkie W. James, La Revolución Mexicana (gasto federal y cambio social), F.C.E., 1a. Ed. en español, México, 1978. Pp. 114-119.

122/ Aguilera Gómez, Manuel. La Desnacionalización de la Economía Mexicana, F.C.E. México, 1975, p. 48.

lemas políticos de demasiada subjetividad y demagogia.

En esta fase, nuestro autor BUENO enfatiza:[123]

"Esta etapa a pesar de provocar inflación, déficit interno y externo y dejar en segundo plano el crecimiento del producto interno bruto, se buscó dar prioridad a los siguientes renglones:

- Aumento de empleo
- Mejor distribución del ingreso
- Reducción de la dependencia exterior
- Mejoramiento en la calidad de la vida
- Mayor soberanía y aprovechamiento de los recursos manufacturables posibles.

Se expiden disposiciones como la de:

- Las CEDIS (Certificados de devolución de impuestos)
- Los decretos de descentralización industrial, el cual declara de utilidad nacional (¿Interés Público?) el establecimiento y ampliación de las empresas que se estime necesario fomentar (D. O., 25-XI-71).

123/ BUENO, Gerardo M. Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación. Ed. Tecnos, México, 1977. P. 31.

- Y el decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales que se apeguen al decreto (D. O. 20-VII-72).

58.c) La Planeación Económica y Social.

Este periodo, tiene su vigencia desde 1976 y pretendidamente hasta el término de este sexenio.

ZORRILLA MARTINEZ[124/], hizo alusión a que "La planeación económica y social es siempre una decisión política sustancial; en un país en desarrollo tiene relevancia y significación mayores, y su necesidad es evidente. Esto, porque la realidad económica y social es insatisfactoria, ni las capacidades productivas, ni el sistema de repartición ni los consumos, ahorro e inversiones de los grupos sociales son proporcionados a bastantes en relación a las necesidades, ni para mejorar a un ritmo aceptable la distribución del ingreso, ni para aminorar los contrastes y desigualdades de la sociedad plural.

La necesidad de hacer de la planeación integral; un fundamental recurso del gobierno, y forma institucional de ejer

124/ Aspectos Jurídicos de la Planeación, Porrúa, S.A., 1981, Ley General de Obras Públicas y la Planeación, p. 523.

cicio político y de emplearla como técnica para la asignación estratégica de recursos".

La justificación expuesta a la necesidad de la planeación nos invita a inmiscuirnos a la teoría.

En cuanto a la materia, se nos indica:

La planificación según BAENA DEL ALCAZAR[125/], escribe:

"La planificación se ha considerado como la forma externa de intervención del Estado en la economía por medio de la administración, y en ésta misma obra se hace mención de lo que SANCHEZ AGESTA piensa al respecto:

"A causa de su indefinición y simpatía intelectual, el término ha venido a enriquecer el acervo de palabras mágicas de las que sirven los políticos".

Pero introduciéndonos a su análisis, la planificación la definen como "La selección racional de alternativas en función de objetivos y metas; la programación. Como la acti-

---

125/ BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, p. 133.

vidad concreta de señalar los objetivos y las acciones específicas de trabajo; ambas acciones requieren de recursos materiales que no es otra cosa más que la presupuestación, como tercer elemento.

De aquí que tanto el presupuesto como la planificación expresados en términos de proceso, están presentes en todas las etapas del proceso de política económica y administrativa.

En el plano de los antecedentes de planificación tenemos:

- Ley del desarrollo urbano del Distrito Federal. (D. O. 7-I-1976).

- Ley general de asentamientos humanos, que en su artículo 4o. habla del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales; los Planes Municipales y los Planes de Ordenación de zonas conservadas[126/].

Se considera a éste, como el primer plan nacional[127/] que se da a conocer y que se proponía como objetivos a lo largo,

---

126/ Ley General de Asentamientos Humanos. Cámara de Diputados XLIX legislatura, México, 1976.

127/ NOTA: Hemos establecido que el Plan Sexenal, es el primer antecedente de la planeación institucional.

lograr la distribución de la actividad económica y de la población en el territorio nacional, y promover el desarrollo integral de los centros de población para la satisfacción de la vivienda, servicios públicos e infraestructura.

- El plan nacional de desarrollo industrial (D. O., 17-V-79) que se proponía alcanzar una producción de bienes de consumo básico; una remuneración adecuada del Trabajo, desarrollar ramas de alta productividad, desconcentrar la actividad económica y articular la gran empresa con la mediana y pequeña.

- Plan Global de desarrollo (D. O., (17-IV-80). Se proponía fortalecer la independencia económica proveer empleo y mínima de bienestar a la población la promoción de un crecimiento económico alto y mejorar la distribución del ingreso entre los factores de la producción y las regiones geográficas.

- Reformas Constitucionales (D. O., 3-II-83). Se dan bases constitucionales al Estado en materia de Planeación económica, en los siguientes artículos:

Corresponden ya a las reformas de que fueron objeto.

Artículo 25 Constitucional.

. El Estado será el rector del desarrollo nacional.

- Fomentará el crecimiento económico y el empleo.
- Procurar una justa distribución del ingreso y la riqueza.
- El Estado planeará, coordinará, conducirá, y orientará la actividad económica.
- Concurrirán al desarrollo nacional los sectores, público, social y privado.
- El Estado tendrá a su cargo los sectores estratégicos.
- Impulsará a las empresas del sector social y privado sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.

Artículo 26 Constitucional

- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
- La planeación será democrática.
- El Ejecutivo será facultado por la ley para crear los procedimientos para la participación y consulta popular.

- Fijará los criterios (Ejecutivo) para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo.

- Determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

- Sentará las bases para que el Ejecutivo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Artículo 28 Constitucional. 1er. Párrafo

- En cuanto al otorgamiento de incentivos fiscales como medidas de promoción económica tenemos.

- Primeramente, en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Ultimo Párrafo

- Se podrán otorgar subsidios a las actividades prio-

ritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

59.- Síntesis Post Cardenista.

Deseamos recalcar que la evolución que ha adquirido la intervención estatal a partir del plan sexenal, se ha agudizado desde el punto de vista social político y económico.

Establecemos que el Interés Público es el justificante de la clase en el poder, y que mediante la elaboración de preceptos legales, garantizan su permanencia en el poder, y sus intereses particulares.

En la evolución del Estado, señalada a partir de 1940, tenemos planteado que la ingerencia estatal se ha agudizado hasta llegar a un Estado rector del desarrollo nacional, y que ésto entraña una seria responsabilidad, puesto que debe evitarse que el gobierno se transforme y adquiera vicios que se traduzcan en un simple interés de clase.

Si se postula que México es un Estado Nacional, implica que éste no sea un gobierno clasista, por el hecho de que debe gobernar para todos; pero si hay respeto por los derechos de las minorías en perjuicio de las mayorías, ya no se están tomando los rumbos y objetivos que marca el Interés Público.

No olvidemos que tesis como las de la "Economía Mixta" "Estado de Derecho" del "Desarrollo Compartido" "Conjugación de intereses individuales y colectivos" "De la alianza para la producción" o lemas como el "La Solución somos todos" y "Arriba y Adelante", sólo nos han mostrado que, la clase dominante no sólo manda, sino gobierna, y que el Estado Nacional sufre el grave mal de la prevalencia del interés parcial sobre el Interés de las Mayorías.

SEGUNDA PARTE

MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO

CAPITULO III EL INTERES PUBLICO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Sumario

80.bbb) El Poder Judicial y la Doctrina.

81.ccc) Consideraciones de la Praxis del Organo Judicial en Nuestro Derecho.

82.ddd) El Poder Judicial y el Estado de Derecho.

83.- Reflexión.

60.A) El Interés Público y la Intervención Estatal en la Constitución de 1917.

Es necesario establecer que la situación de hecho que dio origen a la preocupación y necesidad de crear un nuevo cuerpo normativo, lo fue definitivamente, el movimiento armado campesino de 1910; a lo que hay que agregar de una manera relativa, la posible negociación política entre los grupos de poder conformados por la naciente burguesía.

Independientemente de lo segundo, y tomando en consideración al movimiento revolucionario, dio éste su apoyo más claro a la formación del nuevo ordenamiento político, que sería el recipiente de nuevos postulados sociales, políticos y jurídicos.

61.a) La Constitución de 1917, y el Nuevo Estado.

Es por lo anterior, mencionar que a partir de 1917, con la proclamación de la constitución política el 5 de febrero, donde se origina el análisis de una nueva actitud del Estado mexicano dentro de la actividad económica, política y social.

Para ilustrar lo anterior, el Estado anterior estaba supeditado a grupos propietarios y oligárquicos, y en donde la presencia de la colectividad y los postulados de los liberales tal parecía, no iban a ser superados.

Es decir, la estructura política anterior no estaba preparada para las nuevas funciones que reclamaba la intervención y el liderazgo del poder público, sin embargo debe aclararse la flexibilidad de lo antes expuesto, en el sentido de que no hay una ruptura entre lo que se considera el porfirismo y el nuevo grupo que llegaría al poder, cuyo fin era lograr su desarrollo del capitalismo en México,[128/] y dar impulso a lo que sería la nueva burguesía nacional.

Así que el desarrollo capitalista y el fortalecimiento de los grupos con poder económico determinaron (a causa de la crisis política, económica y social), que la conformación del Estado debía tener otro carácter, que debía ser jurídico eminentemente, para lograr el cambio que tenía ante los particulares.

128/ CORDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, 4a. Ed., Cd. México, 1975. P. 15.

Es la Constitución Política de 1917, el nuevo ámbito de acción de la interrelación que se estableció entre la sociedad mexicana y sus grupos con diferentes intereses.

Es en esta constitución que se vuelve a retomar el principio de la participación popular para propiciar la orientación que el nuevo Estado se proponía, es decir, se despojaba de su vestimenta oligárquica para dar paso al sector popular como titular de la soberanía del Estado democrático, representativo y federal.

Es mediante este nuevo marco legal, donde el Estado acrecenta su participación, por principio, en el campo de la economía ya no de manera indirecta, sino directamente.

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR abunda al respecto:[129/]

"El Estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta

---

129/ Introducción al Derecho Mexicano. UNAM, T I, Cd. México, 1981. 1a. Ed., p. 282.

esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal".

El fenómeno determinante que implicó la intervención del Estado en la economía, se dio con el firme propósito de regular, adecuar y racionalizar la actividad económica global para controlar los recursos naturales y la justa distribución de la riqueza.

El Estado iniciaba así, su actividad intromisora y perturbadora en la fiscalización de la actuación privada.

Sin embargo, debemos aclarar que en la parte preliminar de este trabajo, establecimos que el marco del INTERES PUBLICO nos sitúa en el estudio del desarrollo social, y su análisis, dentro de los fenómenos sociales como el de la política, economía y derecho, que nos llevó a establecer que la intervención del Estado, en un gobierno de democracia liberal burgués, en donde los grupos del poder económico se ven imposibilitados e incapaces de realizar tareas no lucrativas, el Estado interviene (dadas las contradicciones de clase), en la economía, la cual lleva, implícita la intervención en todos los campos de la actividad humana.

En síntesis, la intromisión en la economía no es en sí la más importante por el hecho de que la norma jurídica aún no

abarca todas las áreas de la economía, lo cual es ilustrado por SERRA ROJAS[130/], como sigue:

"El Derecho no comprende a toda la economía de una Nación. Hay grandes campos en la economía a los cuales no ha penetrado el Derecho, ni aún en los sistemas socialistas, (no comunistas). Lo mismo para con la intervención del Estado, que de la acción supletoria ha pasado a la gestación directa o dirigida de la economía".

Siguiendo la relación de la economía, política y el Derecho, cabe establecer que el Estado moderno institucionalizó la intervención estatal en cada uno de los factores señalados, pero como lo apuntamos anteriormente, la intervención estatal ya como institución, debemos recordarlo, se inició a partir del cardenismo (1934 - 1940), como consecuencia lógica de la liberación del maximato, etapa que aunada al friccionamiento político desde MADERO (pasando por el caudillismo), hasta PLUTARCO ELIAS CALLES, se logró por medio del Plan Sexenal, que superó los postulados constitucionales vigentes, estableciendo que dicho plan se proponía el fortalecimiento de la burguesía nacional, abatida por la crisis económica de 1929.

130/ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Cd. México, 1982. T. II, p. 382.

A lo anterior, es prudente considerar lo expuesto por SERRA ROJAS[131], al establecer la diferencia constitucional entre la carta magna de 1857 y 1917, en relación a las características de los gobiernos revolucionarios:

"Los gobiernos revolucionarios han amparado la acción estatal en estos ideales, antiliberalismo, revolución e intervención, y sin ellos no hubiera sido posible realizar el programa de la revolución que comienza en el plan de SAN LUIS, siguiendo con la nacionalización del petróleo y la energía eléctrica".

62.b) Bases Constitucionales de la Intervención Estatal.

El ordenamiento jurídico de 1917, se convirtió en el instrumento estatal, para el logro del cambio social, puesto que se fundamentó en los principios del SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION, y el grito de TIERRA Y LIBERTAD.

Se plasmaron preceptos que constituirían la futura estructura socioeconómica del país que rompían con el viejo sistema político, que se caracterizó por desempeñar una actividad meramente vigilante (Estado policía), el nuevo Estado,

---

131/ Idem (130), T II. P. 35.

el que emergió de la nueva constitución, no sería un agente pasivo dentro del desarrollo social, se convertía en el agente más activo, capacitado legalmente y el más consistente para dirigir, reglamentar y establecer mecanismos que propiciaran el Mayor Bien Posible a cada uno de sus miembros.

SERRA ROJAS, hace referencia de cómo se establecen[132/] las bases constitucionales de 1917 en las que el Estado interviene y las cuales sintetizaremos.

- En la actividad privada, el gobierno no pretendía limitarla ni restringirla, se regularía la acción de los particulares mediante reformas, y de la que el poder ejecutivo de diferentes sexenios han declarado su apoyo y orientación hacia la economía mixta.

- La política oficial estatal, es la de rechazar tesis liberales o demoliberales, aunque éstas sigan siendo invocadas por la iniciativa privada, predominando por lo tanto la tesis del estatismo.

- La política del Estado, sostiene atenuadamente el antiliberalismo; el intervencionismo y la revolución con más acentuación.

132/ Idem (130), T II, p. 35.

- En Política económica, se considera progresista, aclarando que algunas veces es dirigida y en otras de socialismo radical, poniendo como ejemplo:

  1.- Artículos 27, 28 y 73 constitucionales y las reformas a los Artículos 25 y 26[133/]

  2.- La nacionalización del petróleo y electricidad.

  3.- Intensificación del comercio exterior en función de la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional.

- Política educativa del gobierno.

  1.- Ampliación de los artículos 3o. y 73 Fracción XXV.

  2.- Control de planes de estudio y libros de texto gratuitos.

- El predominio de las garantías sociales, sobre las garantías individuales y el interés público sobre el privado, de donde se establece la necesidad de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia

---

133/ Reformas del 3 de febrero de 1983, publicadas en el Diario Oficial. Estas reformas no fueron contempladas en la obra de SERRA ROJAS.

económica de 1950 y reformada en 1959.

Política de Justicia Social en:

1.- Agrarismo

Se crea la ley de la Reforma agraria en 1917 y la compañía de subsistencias populares.

2.- Vivienda Popular

Se reformaron los artículos 97, 110, 136 a 151 y 782 de la ley federal del trabajo y la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

3.- Política de Obras

Construcción de obras públicas, educativas, viales, eléctricas y riego.

4.- Política fiscal y financiera del Estado

5.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo que incluyeron seguridad social, eliminación de la desocupación y el subempleo, accidentes de trabajo, previsión social y derecho al trabajo.

6.- Planificación presupuestal de la acción financiera del Estado, con reformas a la ley del im

puesto sobre la renta; Banco de México y a las instituciones de crédito.

Además una serie de leyes expedidas por el Congreso de la Unión en la orientación político nacional:

1.- Atribuciones del Ejecutivo en materia económica.

2.- Ley orgánica de la administración pública federal.

3.- Ley orgánica de:

Banco de México, Banco del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

4.- Ley Federal de protección al consumidor.

5.- Ley orgánica de la contaduría mayor de Hacienda.

6.- Código Fiscal de la Federación.

7.- Ley Federal de Educación, etc.

Como se puede observar, sólo se enumeran algunas de las leyes y acciones políticas, económicas y sociales de la intervención del Estado, y su análisis, nos llevaría a cuestio-

nar los procedimientos y aplicación de dichas actividades.

63.c) Areas Estratégicas de Intervención en la Constitución de 1917.

Sin embargo, si es menester analizar los artículos que representan lo más sobresaliente en la participación que el Estado adoptará de acuerdo a la constitución y el papel que juega el interés público.

64.aa) Política Agraria.

El problema agrario, tal parece ha representado el punto más grave de la actividad de nuestro pueblo, considerado, además, como el detonante de la revolución de 1910.

En el nuevo texto fundamental, el Estado queda facultado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales que eran objeto de apropiación, y lograr así una justa distribución de la riqueza de la nación.

El artículo 27, establece que corresponde a la Nación la propiedad de las tierras y aguas, y la cual a su vez, tiene el derecho de transmitir el dominio de éstas a los par-

culares para que se consagre la propiedad privada.

Ahora bien, a la propiedad privada se le impondrán las modalidades que dicte el interés público así como la facultad del Ejecutivo para reglamentar la extracción y uso del agua del subsuelo además de que podrán vedar determinadas zonas.

En cuanto a los contratos y concesiones dadas en 1876, se declaran revisables y el Poder Ejecutivo puede declararlos nulos si la consecuencia es el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, ya que así lo exige el interés público, sobre todo si éste sufre perjuicios graves.

Por último, en la fracción final, se considera de interés público la planeación y organización de la producción agropecuaria su industrialización y comercialización.

Lo curioso de este artículo es que en el segundo párrafo del inciso uno del precepto referido a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, el Estado podrá conceder la autorización para adquirir dentro del asiento de los tres poderes, la propiedad privada de bienes inmuebles, de acuerdo a los intereses públicos internos.

Como puede observarse, el interés público adquiere en este artículo, una actuación relevante en el sentido incluso, de pluralizarlo, ésto es, si el concepto individualizado implica, la dificultad de definirlo, en su pluralización, nos da la idea de que se le quiere equipar con las garantías individuales por lo que se propone; El Interés Público aún aceptándolo no es susceptible de su pluralización puesto que éste por sí solo implica una aberración.

Respecto a los dos últimos párrafos del artículo 27 se faculta al Estado:

1o. En el párrafo XIX, el Estado dispondrá las medidas -para una expedita y honesta impartición- de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad así como el apoyo legal del campesino.

2o. En el párrafo XX, el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e integral... para generar empleos y garantizar el bienestar a la población campesina... que participe en el desarrollo nacional... fomentará la actividad agropecuaria y forestal... y realizar obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. El

Estado además expedirá la legislación reglamentaria para planear, organizar la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización considerándolas de interés público.

En estas fracciones, se contempla:

Primero: El Estado adopta con respecto al derecho agrario, una actividad de tutelaje de manera similar al derecho del trabajo, por el hecho de que tanto a campesino y obrero, son sujetos que por su ignorancia y falta de recursos económicos, implica la implantación del tutelaje jurídico y propiciar por tanto la garantía de seguridad jurídica.

En esta fracción se refleja la intervención estatal en un campo totalmente ajeno a la economía, pero que nos señala incluso la defensa de la propiedad, cuando ésta es afectada por las modalidades que dicta el interés público.

Segundo: Es en este párrafo donde la actuación del Estado se fundamenta en el interés público que representan las actividades económicas en su etapa primaria cuyo propósito constitucional y estatal

es el logro del desarrollo nacional. (Donde es preciso aclarar que el interés público, difiere del interés nacional y que esta fracción pretende que ambos se conjuguen).

65.bb) Política Económica.

Siguiendo a SERRA ROJAS[134/], al respecto establece:

"Por lo que se refiere a nuestro país, se ha iniciado sobre bases aún imprecisas... la proliferación de leyes administrativas de contenido económico es el signo de los tiempos que corren.

Desde luego, y como tendencia general, nos venimos apartando del sistema liberal, que limitó la acción del Estado en la economía. Las instituciones liberales paulatinamente van desapareciendo, transformando al impulso de las nuevas tendencias, y dan paso a un nuevo derecho económico, ya sea un sistema jurídico de contenido económico, normas jurídicas económicas o una economía regulada por el derecho".

Observece que el juego entre las fuerzas de los cambios sociales y de las necesidades económicas hace que los crite-

---

134/ Idem (130), T II, p. 354.

rios legales más conservadores se tengan que ir desplazando por las necesidades cambiantes del desarrollo social.

En la constitución de 1917 se dedica a este renglón, el establecimiento del artículo 28 constitucional y su ley orgánica en materia de Monopolios, sinembargo:

SERRA ROJAS[135/] considera agregar además:

- A la propiedad pública los artículos 27 y 123 constitucionales.
- Monopolios, artículo 28 constitucional.
- Impuesto, artículo 31 Fracción IV y 73, Fracción XXIX constitucionales.
- Acción económica legislativa del artículo 73 constitucional.
- Acción económica administrativa del artículo 89 constitucional.
- Política arancelaria, artículo 131 constitucional.
- Obras Públicas, artículo 134 de la constitución.
- Instituciones económicas, como el fomento a la pesca y su ley; ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional que se refiere a la zona económica exclusiva de México.

135/ Idem (130), T II, pp. 367-368.

Partiré del artículo 28 por ser el más significativo en cuanto al ámbito de la economía, sobre todo por el hecho de que este precepto constitucional no es más que el hecho de impedir la concentración capitalista, sea en la industria o bien en el comercio.

Al pie del mencionado artículo, tenemos:

"Quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos..."

En el párrafo cuarto, se aduce:

"No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto.

Las áreas estratégicas como la:

- Acuñación de moneda.
- Correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite.
- Emisión de billete por medio de un sólo banco.
- Organismos descentralizados del gobierno federal.
- Petróleo, hidrocarburos, petroquímicos básicos.
- Minerales radioactivos, generación de energía nuclear

y electricidad.

- Ferrocarriles y actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso.

Véase que la Intervención Estatal, se constitucionaliza en el sentido de preestablecer las actividades que emanan de la propiedad de la Nación, así como las de comercio e industria que vayan en contra del interés del público en cuanto a la posición que guarda como consumidor, no se hace mención de él, excepto lo que se refiere a la concesión de la prestación de los servicios públicos.

En los párrafos segundo y tercero se capta lo anterior puesto que:

Primero: La Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios...

Segundo: Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular... la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización

para el mejor cuidado de sus intereses.

Además de aducir el régimen constitucional de las asociaciones de trabajadores, así como la asociación y sociedad de cooperativas de productores, no son éstas junto con las del Estado consideradas monopolios aclarando que sólo que éstas estén bajo vigilancia o amparo del gobierno federal.

Pero en la presentación del último informe del periodo presidencial de 1976-1982, este artículo sufre una muy substancial reforma en la prestación del servicio de la banca, para quedar como sigue:

Párrafo 5o.:

"Se esceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a los particulares".

Debe recordarse que este servicio tenía su fundamento reglamentario en el artículo segundo de la ley bancaria, en donde se establecía que dicha actividad estaba sometida a concesión, por lo que hemos de aclarar que al declararse ésta como una actividad exclusiva del Estado, se presenta inde-

fectiblemente la "Revocación de Concesión" o bien incluso la denominada "estatización", pero de ninguna manera como su nacionalización.

Aunque al establecer ésto, llevamos el peligro de caer en un error es menester emitir un juicio respecto a la nacionalización.

Se entiende a la nacionalización como una actividad o concepto jurídico dentro del derecho público, y en donde por medio de éste, como instrumento del Estado, determinados bienes y actividades pasan a manos en forma total y exclusiva de la Nación.

JUAREZ respecto a la Nacionalización de los bienes del clero, logró que dichos bienes pasaran al dominio del derecho público, sin necesidad de indemnización, lo cual consideramos, es la única nacionalización que en el país se ha dado.

Aunque la doctrina de derecho comparado y en el caso de HENRY PUGET considera que:[136]

136/ Nota tomada de la obra de SERRA ROJAS, T., II, p. 344.

"Por nacionalización se designa el transferimiento o la atribución de actividades que eran o podrían estar, sea libres, sea simplemente controladas, en un sector reservado al Estado o a organismos creados por el Estado. La nacionalización puede ser parcial o total con o sin indemnización, con o sin monopolio, limitada a veces a una sola empresa. La explotación de la empresa del servicio o del sector es hecho por los órganos ordinarios del Estado o por organismos especiales. Las Nacionalizaciones pueden ser consideradas bajo diversos ángulos, pero ellas responden siempre a las ideologías en boga, a necesidades verdaderas o supuestas o a aspiraciones, bien o mal fundadas; ellas están estrechamente ligadas al medio político, económico y social.

Ellas se reducen por sus orígenes y por su distribución a un pequeño número de tipos".

Se puede observar la posición tan ecléctica de dicho concepto, en el cual cayó nuestra estatización bancaria al indemnizar a los exbanqueros.

SERRA ROJAS[137/], en cuanto al interés público y la nacionalización establece:

137/ Idem (130), T., II, p. 342.

"En la medida que el interés público se manifiesta con gran intensidad al Estado tiene la obligación de asumir esa responsabilidad eliminando a los particulares, que inspirados en un interés particular, no toman en cuenta preferentemente el interés público. De éste modo, en algunos países se ha llevado a cabo la nacionalización del crédito, la nacionalización de los transportes y otras actividades comerciales e industriales reclamadas por el interés general".

66.aaa) Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional.

Por lo que respecta a la ley reglamentaria del artículo 28, se puede considerar que la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, representa el documento jurídico más relevante sobre la intervención del Estado, que expedido en 1950, no deja de ser el plan sexenal del P.N.R.; el inicio de acrecentar e introducir al Estado en la intervención de la vida social, política y económica de la sociedad mexicana.

Esta ley marcará otra postura del Estado ante otras actividades, como las del comercio y la industria.

ANTONIO MARTINEZ BAEZ[138] comentó:

"Se trata de una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de la población imperante del país. Es un conjunto de normas que por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente".

Aunado a lo anterior, es reforzado por la exposición de motivos de dicha ley:[139]

"Encaminada a regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los derechos legítimos de éstos, quede respaldado el interés general de la Nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad.

138/ Ministro de economía de esa época (1950), de la obra de SERRA ROJAS.

139/ Idem (130), T. II, p. 378.

El artículo 15 de esta ley nos ilustra:

"Las disposiciones de esta ley y las que de ella emanen son de orden público y el cumplimiento de las mismas es de interés general".

Abordando los aspectos de legalidad, encontramos que en el artículo 73 fracción X, que corresponde a la facultad del Congreso de legislar en todo lo que respecta al comercio.

En cuanto al contenido de esta ley podemos enumerar:[140]

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectuen actividades industriales y comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

I Artículos alimenticios de consumo generalizado.

II Efectos de uso general para el vestido de la población del país.

III Materias primas escenciales para la actividad de la industria nacional.

140/ Decreto que reforma el artículo 1o., de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, D. O., 6 de marzo, 1956 "También los artículos 2, 13 y 18 y Adición del 21".

IV Productos de las industrias fundamentales.

V Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.

VI En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana.

VII Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieran a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

Para la actualización de esta ley, ANDRES SERRA ROJAS escribe:141/

"La reforma de 1959, amplía el texto de la ley anterior de 1950; en aquella se aludía a las empresas que efectúan actividades industriales y comerciales y la reforma se extiende a quienes efectuen esas operaciones.

Se extiende además la aplicación de la ley, al caso que señala la fracción VII antes mencionada, y a los servicios.

141/ Idem (130), T. II, p. 382.

Por otra parte, se suprime la expresión de la ley anterior de que no quedarán comprendidas en las disposiciones de este artículo las mercancías de lujo con lo cual el texto cobra mayor extensión.

"Son aplicables los servicios que menciona el artículo lo., Fracción VII las disposiciones de esta ley en los términos en que lo sean en razón de su naturaleza, y objeto de los mismos servicios" Artículo 21 reformado.

El mismo autor establece que no existe ningún antecedente en toda la legislación administrativa mexicana de una ley que de una intervención tan amplia al Estado en materia económica en una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del poder Ejecutivo.

En cuanto a tarifas y precios el artículo 2o. de la ley en estudio, aclara:

"El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios en su caso siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mer-

cancías y servicios comprendidos en el artículo anterior".

Este artículo tiene como finalidad frenar el alza de los servicios que en manos de los particulares se disparan aún con el control de la ley.

El artículo 3o. es claro en cuanto que:

"El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios que menciona el artículo primero, que no se eleven los precios del mercado y tarifas vigentes en fecha determinada sin la autorización oficial.

Además, sintetizando dicha ley, encontramos que el Ejecutivo Federal está facultado para:

- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que produzcan en el país o que se importen.

- Imponer racionamientos con la intervención oficial necesaria.

- Establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general (Artículo 5o.)

- Decretar la ocupación temporal de las negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se señalan en el Artículo 1o. (Artículo 9o.)

- La creación de organismos consultivos, integrados por elementos oficiales y particulares para que colaboren en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos (Artículo 17)

- Imponer sanciones administrativas.

Es innegable que la intervención estatal en este campo, se da en función de dirigir la economía mediante normas para limitar el libre juego de intereses particulares que lesionarían los más elevados intereses de la sociedad, pero tal parece que dicha intervención pretende equilibrar los intereses de clase, lo que es más, entre más se agudiza la intervención, se puede deducir que el Estado necesita crear más monopolios que garanticen de manera general, el control de la economía so pretexto de procurar la existencia del interés público.

67.cc) Política Comercial.

Agregando a lo expuesto, la fundamentación en materia de

comercio, nos hallamos ante el artículo 131 de nuestra carta fundamental que reza de la siguiente manera:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresen las fracciones VI y VII del artículo 117".

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Este artículo, nos muestra el hecho de que el Ejecutivo pueda actuar con inmediatez y flexibilidad que se den en el comercio exterior, debe el Ejecutivo tomar medidas que eviten, se afecte a la economía nacional mediante la escasez o el incremento de precios, se toma muy en cuenta el hecho de evitar el detrimento de la economía nacional que nos sitúa ante la relación que se tiene como país ante otros Estados, que pudieran, o bien, invadirnos con sus productos o presionarnos políticamente para aceptar que nuestro desarrollo económico se detuviera. En este sentido, el interés nacional se puede sobreponer al interés público con las atribuciones que el Ejecutivo Federal posee y le es concedido por el Congreso de la Unión para la toma de decisiones que beneficien a la Unión.

68.B) Formas de Intervención Estatal

Para poder entender lo que se considera las formas de intervención estatal, y no sólo en un campo específico, debemos abordar el tema del Poder Público, el que está amparado por el principio de la legalidad, consagrado en la constitución mexicana vigente.

69.a) El Poder Público y el Principio de la Legalidad.

Al realizar el análisis del artículo 16 de la constitución,

nos sitúa en el hecho de considerar que las leyes que se publiquen, deben ser claras para que el particular las pueda entender y constituya ésto, una seguridad jurídica, en el sentido de que las normas son iguales para todos y conducen a la plena legalidad de los actos de la autoridad.

Por lo que respecta a la autoridad, debemos recordar que ésta es el Poder Público consagrado en el artículo 39 constitucional. Y para efectos del análisis que se efectúa, el artículo 16, nos menciona que cualquier acto de autoridad, debe estar fundamentado y motivado.

SERRA ROJAS define:[142]

"La ley, es la suprema regulación del orden social y político. El Estado legalmente lleva a efecto sus propósitos por medio de sus servidores públicos, a quienes encomienda el cumplimiento de los fines políticos contenidos en el orden vigente. Por ello el servidor público tiene una limitada capacidad para actuar, pues se subordina estrictamente a los mandatos legales. El régimen administrativo está sometido a un límite que es el que determina la ley. Este prin

---

142/ Idem (130), T I, p. 172

cipio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su tesis jurisprudencial número 166 ha resuelto:

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".

Este es el principio de legalidad que debe caracterizar a los sujetos activos que estructuran al poder público, el que necesariamente, tiene su fundamento legal constitucional mencionado anteriormente.

Pero el concepto no queda claro en cuanto a establecer qué es el poder público, puesto que lleva implícita la idea de la totalidad, pero la constitución general, establece:

ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión[143/], en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, la que en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

143/ Idem (130), T I, p.

Por lo tanto, el Poder Público se clasifica o divide en tres, y cada cual, bajo el principio de legalidad, se establece la competencia correspondiente.

La duda estriba ahora en sí lo anterior nos sitúa en el campo de la clásica división de poderes que preconizó MONTESQUIU, en su obra "El Espíritu de las Leyes".

Auxiliado por la obra del DR. MARIO DE LA CUEVA[144/], se apunta que la fórmula mágica de la separación de los tres poderes, la que llevará a los hombres a la tranquilidad de espíritu, y sin la cual, el pueblo no tiene constitución.

MONTESQUIU, estableció tres especies de poderes (pouvoirs): La potestad (la puissance. Los dos términos se emplean en el mismo párrafo) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil.

La demostración de esta teoría, consistía en que en su separación y la consecuente atribución a personas o cuerpos colegiados distintos, era una exigencia para el imperio de la

---

144/ CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado. UNAM, Cd. México, 1981, p. 97.

libertad; los párrafos destinados a esta cuestión no han sido superados:

a) Si las postetades legislativa y ejecutiva (sobre las cosas que dependen del derecho de gentes) se reúnen en una sola persona o cuerpo colegiado, no hay libertad "porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente".

b) Si la potestad de juzgar (sobre las cosas que dependen del derecho civil) no está separada del poder legislativo, tampoco hay libertad, "porque el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador".

c) Si el poder de juzgar estuviere en la potestad ejecutiva, "el juez podría tener la fuerza de un opresor".

70.b) Concepto de Poder Público.

Ante lo establecido, sólo queda tratar de lograr un concepto de poder público.

Bajo el amparo de la carta jurídica fundamental, establece que "Todo poder público dimana del pueblo", y este princi-

pio nos hace suponer que pueden ser varios, (para MONTESQUIU son especies y para SERRA ROJAS órganos).

Su denominación singularizada presupone que se refiere al Estado, sin embargo la constitución en su título tercero, capítulo uno, hace referencia a la división del Poder Público.

Esto ayuda en el sentido de retomar los postulados de MONTESQUIU, con el propósito de preservar la libertad y la vida del ciudadano, y sienta éste seguridad jurídica, legislativa y administrativa en la concepción actual.

Para efectos de nuestro estudio, debemos considerar que para definir al Poder Público, hay que enfocarlo por las atribuciones y límites que éstos tienen, para llegar a decir que a cada uno le corresponde el cumplimiento de una serie de metas, objetivos, ya sea en el campo de lo político, económico, social y jurídico.

Por lo tanto el Poder Público "es la actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que éste se propone, y en función de lo establecido en la norma fundamental de la Nación": permitiendo ésto iniciar el estudio de las formas de intervención estatal, mediante el análisis, primero, de las causas de intervención e intervencionismo.

71.c) Intervencionismo y Causas de Intervención.

En el inciso anterior se hizo un estudio de lo que se considera, una introducción para la comprensión de las formas de intervención estatal, bajo el principio de legalidad que rige al Poder Público en sus formas constitucionales.

La intervención, debemos establecer, se traduce como un sistema político que bien, puede proteger, favorecer o ayudar la intervención estatal en los diversos campos de la vida social, mediante una determinada enmarcación jurídica que la justifique.

La doctrina, ha aportado una serie de ideas que ilustran el por qué la necesidad de la intervención.

Para ésto, hay que recordar los dos conflictos bélicos mundiales, puesto que después de éstos, los idéologos del liberalismo habían aceptado que su contribución en el progreso general y el bienestar general, se cuestionaba en el sentido de que gran número de la población mundial se halla sumida en la miseria, ésto era, el campo de la política y la economía eran diferentes, puesto que debemos decir que es precisamente en los conflictos de guerra mundiales cuando

toma auge el interés nacional, que como hemos establecido anteriormente difiere del Interés Público.

Es así como se deben analizar las causas de intervención bajo el amparo de la doctrina.

BAENA DE ALCAZAR[145/], establece que las causas de intervención responden a:

- Defensa de los países occidentales frente al marxismo.
- Necesidad de evitar o remediar las contradicciones y crisis del sistema capitalista.

Esta posición no debe ser considerada más que como causas políticas y económicas.

JORDANA DE POZAS[146/], considera desde el enfoque de la sociología y economía, que "el propósito intervencionista no obedece a ninguna ideología política concreta, sino al aumento demográfico, progreso material y técnico, concentración de la población y elevación del nivel de vida.

145/ Idem (125), p. 34.

146/ JORDANA DE POZAS, El Problema de los Fines de la Actividad Administrativa, Revista de Administración Pública, No. 4, p. 16

Consideramos esta posición, demasiado subjetiva por el hecho de que todos sus postulados están inmersos en la vida económica y política de los países, o sea, sólo se logra lo establecido por este autor, en la medida de la distribución del producto del modo de producción imperante.

FRANCHINI[147/], aporta los siguientes puntos de vista:

- Evitar la quiebra de las grandes empresas.
- Motivos de política económica.
- Seguridad Nacional.
- Motivos tradicionales del Estado Liberal.

Estas, aunados a las de PUGET,[148/] que escribe:

II Para la obtención de beneficios.

Las posturas adoptadas por FRANCHINE Y PUGET, indican de manera general que la intervención se justifica por el hecho de salvar a la burguesía nacional que lucha por lograr un lugar en los mercados internacionales, y vincularse a la burguesía internacional, y lograr mejores intercambios.

147/ Idem (125), p. 35

148/ Idem (125), p. 35

Dentro del marco de la buguesía local, GALBRAITH,[149] considera el hecho de que "como alternativa a la libre competencia, se plantea la planificación, al menos, el fracaso de la libre competencia, ha producido una reacción favorable a la intervención del Estado. Ante aquella amenaza de muerte y el combate ideológico y político, la sociedad occidental se ha planteado el problema de planificar o morir. Al llevar a cabo estas reformas, tenemos que dejar atrás libertades, tradiciones y recuerdos, pero queramos o no, ha pasado la época del laissez faire, y la catástrofe sólo puede evitarse con la planificación".

Establecidas las causas de la intervención del Estado, y siguiendo a nuestro autor BAENA DEL ALCAZAR[150] quien define a la intervención como:

A.- Reglamentación de las condiciones de funcionamiento de las empresas privadas que, entre otros, puede tener un fin de conservación de las mismas.

B.- No es más que la nacionalización de las empresas privadas.

149/ Idem (125), pp. 22-23.

150/ Idem (125), p. 36.

Siguiendo al autor, considera que ésta se da en sentido amplio y restringido.

Restringido: Sistema restrictivo de las libertades de industria y de comercio

Amplio: Toda actuación estatal en la economía y en forma alguna, en un concepto específico.

A todo lo anterior corresponde sintetizar que ante la inevitable intervención estatal, (la cual lleva implícita en su aceptación, la esperanza de la corrección de la crisis sea ésta externa o interna de los sistemas políticos y económicos) no queda otra alternativa del hecho de que tiene que ser efectuada por el poder legalmente constituído o sea el Poder Público.

72.d) El Poder Público en la Constitución y Doctrina.

Nuestra constitución política, en su artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes, los cuales, son el recipiente de la Soberanía del pueblo.

El segundo párrafo nos indica. "No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación. Ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La doctrina mexicana ha aceptado que respecto a la división del Poder Público, bajo el rubro de MONTESQUIU, ha sido superada, es cierto además por lo ya establecido, que sólo hay un poder, que es el de la Federación, y que éste es fraccionado para señalar a cada cual, sus facultades, su ámbito de competencia, para ésto hay que agregar que el principio de legalidad es aplicado a cada rama del Poder.

Dicha separación, está sujeta a una evolución en cuanto a la proyección de su contexto histórico.

Ya ARISTOTELES[151/] se preocupaba por la división del Poder Público, y consideró lo siguiente:

151/ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 18ava. Ed., Cd. México, 1981 p. 206.

- La asamblea deliberante (Legislativo)
- El grupo de magistrados (Ejecutivo)
- El cuerpo judicial (Judicial)

Puede observarse la similitud que existe entre lo que fue la ciudad Estado de GRECIA y la del Estado moderno, en donde LOCKE y MONTESQUIU aportaron la moderna teoría de la división del Poder Supremo.

Para ilustrar lo anterior, se debe aclarar que hasta antes de LOCKE y MONTESQUIU, la división del Poder Público sólo obedecía a meras actividades especiales, como una mera división del trabajo.

Con LOCKE[152/], tal parece que el fraccionamiento respondía ya a limitar al Poder e impedir abusos y que tal postura, sigue siendo hasta nuestros días, la principal limitación interna del Poder Público y que se complementa con la limitación externa de las garantías individuales. Además pensó que "La fragilidad humana de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder hacer las le

---

152/ Idem (151), p. 206.

yes que formulan, y acomodar la ley a su interés privado, haciendola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y el Estado".

MONTESQUIU aporta a lo anterior, su fórmula de "que para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder".

El mérito de MONTESQUIU[153/] estriba en:

- Que la novedad de MONTESQUIU con respecto de LOCKE, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de las leyes.

- Reunió en un sólo grupo de funciones, las relativas a las relaciones exteriores y las de la seguridad interior.

  Las primeras respondieron al Poder Federativo y la segunda al Poder Ejecutivo de LOCKE.

- Respetó la función legislativa de LOCKE tal como la había contemplado éste, aunque no advirtió la inter-

---

153/ Idem (151), p. 210.

vención del Rey en el Parlamento.

Ahora bien, se argumenta que la rigidez con que MONTESQUIU trata a la división del Poder Supremo, fue por no haber conocido bien el sistema constitucional inglés.

Por lo que respecta a nuestro sistema, cabe el análisis de los órganos del Poder Público, y en donde se podrá establecer las formas de intervención estatal, sólo nos limitaremos a enunciar que la separación de los órganos no es tal, puesto que tan sólo en los artículos 49, 29 y 131, de la Constitución, se muestran que han sido superada la rigidez de MONTESQUIU en cuanto a la división del Poder Público, dada la flexibilidad del Estado moderno.

La creación constitucional del Poder constituido que se traduce en las tres formas que hemos mencionado, nos llevan a establecer que la intervención estatal se da en función de las facultades atribuibles correspondientes a la competencia y coordinación constitucional.

Por lo que establecemos que la intervención estatal se traduce en tres formas:

1a.- La intervención del órgano legislativo, o legislativa.

2a.- La intervención del órgano ejecutivo o administrativo.

3a.- La intervención del órgano jurisdiccional o judicial.

El haber abordado el Poder Público, fue por el hecho de que el sujeto activo de la intervención es éste, y si éste está regido por el principio de legalidad, cabe anotar que toda intervención necesita del apoyo jurídico, y de un acto administrativo que la haga cumplir.

Sin embargo, SAYAGUEZ LAZO[154/], considera aparte de los tres órganos del Poder Supremo clásicos, a otro, que es el Poder Constituyente con fundamento constitucional en nuestro país, en el artículo 135, además no los denomina órganos, sino poderes jurídicos que en su actividad, se transforman en funciones jurídicas del Estado, y a lo que consideramos como formas de intervención estatal, él las considera como funciones de la constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional.

154/ CORTINAS PELAEZ, León. Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional. UNAM, Cd. México, 1982. P. 51

73.e) Intervención Legislativa.

Ahora bien, la actuación legislativa de la intervención, se manifiesta como producto de la necesidad de legislar la actividad social para beneficio de la sociedad.

Bajo el amparo de la Constitución, el órgano legislativo encuentra su razón de ser en un sistema bicameral, y exponemos en seguida, su fundamentación constitucional:

- La Cámara de Diputados, formada por representantes de la Nación (Artículo 51).

  La tesis tradicional, sustenta, que son éstos los representantes del pueblo, dado que por medio del voto popular, se les otorga la facultad de la creación de las leyes.

  Esto junto con el artículo 41 en su segundo párrafo, se refuerza con el instrumento de los partidos políticos como entidades de Interés Público. Esta es la forma de lograr el ascenso al Poder Público para que el pueblo en ejercicio de su soberanía se avoque a la creación de las leyes.

- La cámara de Senadores se compondrá según el artículo 56 constitucional, con los representantes de las entidades federativas en el Congreso de la Unión.

Se entiende que en un régimen democrático, en un Estado de derecho, es en el Congreso donde se hallará la máxima representación de la Nación, cuya misión es la de realizar una serie de actividades que desde el punto de vista doctrinario, es y debe ser el órgano con preeminencia por excelencia, y en los sistemas constitucionales bajo esta organización, son denominados sistemas cameralistas.

El análisis de las facultades del Congreso, podrán dar una idea del grado de intervención que caracteriza a este órgano del Poder Público, por lo cual nos avocaremos al artículo correspondiente:

Artículo 73.- Política Económica

Fracción X

- Hidrocarburos
- Minería
- Industria Cinematográfica, Eléctrica y Nuclear.
- Juegos con apuesta y sorteos.

- Comercio (Fracción IX incluso).
- Servicio de Banca y Crédito.

Fracción XXIX. D

Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social.

Fracción XXI. E

Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Sin embargo, hay que hacer mención por lo que respecta a las dos últimas fracciones, de las reformas hechas a la Constitución en los artículos 25 y 26, en cuanto que:

Artículo 25. Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional.

- El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

- Regulará y fomentará las actividades que demande el INTERES GENERAL.

- Tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas del Artículo 28, párrafo 4o. Constitucional.

- Apoyará e impulsará bajo el criterio de equidad social y productividad, a las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el INTERES PUBLICO y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y medio ambiente.

- Alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares.

Artículo 26. El Estado Organizará un Sistema de Planeación Democrática.

- La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.

- Determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas.

La facultad del Estado en cuanto a la economía se refiere, rompe aparentemente con el principio de economía mixta, al establecerse en la Constitución la total rectoría del Estado en este campo, que implica sobre todo para el sector privado, un intento de constitucionalizar la estatización.

En cuanto a la planeación, tal parece que se pretende estructurar una super ley que es impuesta a las entidades federativas, municipios y aún al mismo órgano legislativo en el último párrafo del mencionado artículo.

Por lo que hace a la consulta popular, es éste definitivamente dentro de la doctrina, un nuevo modo de manifestación de la voluntad general, o bien, un modo de representación extraconstitucional, o sea, diferente a la que es depositada en el Congreso de la Unión.

Esta intervención en la economía suscita ardientes polémicas, puesto que los ultraliberales no se fatigan (aún viendo la realidad social), de lanzar consignas de la no intervención estatal, no competencia con el sector privado, etc., pero de hecho habrá quien con cierto cálculo y oportunismo, acepte la intervención en tanto ésta beneficia al capital privado, y sustentan por lo tanto, que es el Estado el único capaz de efectuar la defensa del INTERES NACIONAL.

La nota que se apunta, demuestra la ideología del partido en el Poder, lo que nos permitirá ser más claros al respecto:

"El PRI, como partido de alianza democrática de las clases populares, es el partido gobernante", el partido además "que lucha por el advenimiento de una nueva sociedad", "las fuerzas partidarias de la nueva sociedad tienen en sus manos el poder político y con ello, órganos e instrumentos no absolutos, pero si decisivos del poder de la República".[155/]

Siguiendo lo anterior y con el partido, éste pretende:

"Evitar que el gobierno se deforme y se vicie hasta traducirse en un simple interés de clase, de clase dominante. México es un Estado nacional, y su gobierno por ende, no es un gobierno clasista. Se gobierna para todos los habitantes. El rumbo y los objetivos los marca el INTERES PUBLICO, las grandes capas de la población. Ningún interés parcial de grupo o de clase, puede prevalecer sobre el de la población. Ningún interés parcial o de grupo o de clase,

---

155/ RAMIREZ y RAMIREZ, Enrique. El PRI. La Lucha por una nueva Sociedad. Línea No. 5, 1973, pp. 34-35.

puede prevalecer sobre el de la Nación en su conjunto".[156]

El concepto vertido del Estado nacional mexicano, muestra que el INTERES PUBLICO es el de las grandes capas de la población.

A. CASASUS escribe:

"Percibimos al Estado como el ente global compuesto por gobernantes y gobernados, localizados en un territorio con la finalidad de conseguir ordenadamente el bien de todos, que es el bien común, mediante el derecho y la soberanía".[157]

Al respecto debemos distinguir la concepción que ambos sectores (político y privado), tienen respecto al beneficio de toda la población, para el partido es el INTERES PUBLICO y para los empresarios el bien común.

El concepto en función del partido (lo hemos establecido), es el justificante de la intervención estatal, puesto que lo han establecido al argumentar, que detentan el poder político y el de la República.

156/ SECRETARIADO Técnico del Consejo Consultivo del PRI Proyecto del País al que Aspiramos. 1976-82, pp. 158 a 160.

157/ AUTORES Varios, Pensamiento Empresarial Mexicano, Cd. México, 1974, p. 33

Por otro lado, los empresarios particulares, sostienen al Estado de derecho porque permitirá la economía mixta, el desarrollo compartido, conjugación de los intereses particulares y colectivos, o bien, la alianza para la producción.

Esto es indicador de que el Estado mexicano ha sido usurpado por la burguesía, y si bien, ésta no ha tomado el control total del aparato estatal, si es una gran parte de la clase dominante, la que se halla ligada, no al interés del sector marginado, sino a los grandes intereses monopólicos y capitalistas.

Ahora bien, puede observarse que la intervención legislativa va a ser determinante por el hecho de que la economía sustenta el pretexto de que la rectoría del Estado y la planeación, deberán ser fundamentados jurídicamente para no cometer el homicidio del Estado de derecho, y que prevenir la mejoración de los marginados, prevenimos a la vez la existencia del Estado social y de derecho, que para la burguesía es la máxima expresión del INTERES NACIONAL.

Como conclusión, se puede establecer por lo que respecta a la intervención legislativa lo siguiente:

De las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, enten-

diendo a ésta como el tener el derecho de hacer una actividad se puede deducir:

- Facultades que son otorgadas globalmente al Congreso de la Unión.

- Facultades específicas de cada una de las partes del Congreso de la Unión, mismas que se hallan consagradas en los artículos 74 y 76 constitucionales.

  En cuanto a las primeras se deduce que el Congreso está facultado para legislar en todas aquellas áreas de interés vital del país, quedando éstas como siguen:

  - Para legislar en lo relativo a la organización geográfica territorial.

  - Para legislar en lo relativo al gobierno del Distrito Federal.

  - Para legislar en materia hacendaria y económica.

- Es facultad del Congreso de la Unión para legislar en la reciente revocación de concesión bancaria.

- Los apartados E y D de la fracción XXIX, reformas también que facultan al Congreso de la Unión y otorgan una mayor ampliación en lo que se refiere a la recto-

ría del Estado en materia económica y el plan de desarrollo dentro de los artículos 25 y 26 constitucionales, así como el 28 constitucional por lo que a abasto y distribución de bienes y servicios sociales se refiere, agregando la modalidad de nacionalmente necesarios.

Es ante ésto, que a la luz de la doctrina, se pretende devolver a la función legislativa el ejercicio de la voluntad soberana, para moderar mediante la expedición de leyes, el exceso de facultades otorgadas al Ejecutivo en materia económica.

74.f) Intervención Ejecutiva o Administrativa.

Para iniciar este tema, expondremos una diferencia en cuanto a la redacción entre el órgano ejecutivo y los otros dos órganos que conforman al Poder Supremo de la Federación.

Quizás no tuviera importancia señalarlo, pero nuestra redacción constitucional, puede darnos las pautas para establecer la jerarquía entre los órganos mencionados.

El artículo que corresponde al legislativo inicia:

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá... (Artículo 50).

Por lo que hace al artículo 94 referido al órgano judicial, reza:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

Ahora bien, el artículo 80 constitucional tiene un sello distintivo que a la letra dice:

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un sólo individuo...

Se deduce de lo expuesto algo que preocupó al constituyente de los Estados Unidos de Norteamérica.

BERNARD SCHWARTS[159/] planteaba que "la organización apropiada de un Departamento Ejecutivo, que debería a la vez eva

---

159/ SCHWARTS, Bernard. Los Poderes del Gobierno. T., II, UNAM, Cd. México, 1966. 1a. Ed., en Español, p. 5.

dir la concentración de poder que los autores de la Constitución creían (justa o erróneamente) que existía en la persona de JORGE III[159/] y evitar la falta de un Ejecutivo eficaz que constituía un defecto tan fatal en la Confederación, planteaba un problema de primera magnitud a los hombres de 1787. "¿Cuál es la mejor Constitución para el Poder Ejecutivo y cuáles son los poderes que deben confiársele? son los problemas más importantes, y probablemente los más difíciles de resolver satisfactoriamente, de todos los que implica la teoría de los gobiernos libres, -nuestro autor escribió que- todo hombre, hasta el menos versado en la historia, sabe con cuanta frecuencia que el Poder Ejecutivo, ya sea en manos de uno, de unos cuantos o de muchos, ha traído la ruina sobre el Estado, o se le ha hundido bajo el peso su propia imbecilidad".

Aún a pesar de la incertidumbre del constituyente, en el fondo deseaban constituir un Ejecutivo capaz e investido de una fuerza, misma, que debía invadir la región más remota de la Unión, porque estaban seguros de que era necesario

---

159/ Idem (158), T., II, p. 5. "Se refiere a que el constituyente debía de evitar seguir el ejemplo del modelo británico en cuanto al Ejecutivo, puesto que era un Ejecutivo fuerte, es por eso que JORGE III era visto como un espantajo, era un objeto de aversión".

que se garantizara la eficiencia de la defensa común y la paz interior, y un gobierno, en manos de un Ejecutivo débil, era por razón obvia, un mal gobierno.

Los teóricos constituyentes del país al norte de México, rechazaron al Ejecutivo colegiado por considerar al individual, el exponente de la unidad de acción y capacidad.

En cuanto a nuestro país por lo que respecta a esta posición, tenemos que el hecho de que a este sistema se le haya denominado presidencialista, y que la fuente es indefectiblemente la constitución norteamericana de 1787.

En el caso de México, este principio se asentó en la que es la primera constitución (como pueblo independiente), de 1824.

JORGE CARPIZO Y JORGE MADRAZO, consideran:[160]

"Las fuentes que sirvieron de base al Congreso constituyente de aquel año, para la configuración del sistema, fueron la Constitución Norteamericana de 1787, y la Constitución

---

160/ Idem (129), p. 148

Española de CADIZ de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales y de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo y varias de las facultades concedidas al Presidente de la República.

Sin embargo, lo más sobresaliente en cuanto al Ejecutivo, no es en sí su organización sino sus facultades.

La base constitucional de éstas, se hallan plasmadas en el artículo 89 y de donde queremos partir a su análisis, con apoyo de las siguientes características.

Artículo 89. Fracción I

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, promulgar simple y llanamente quiere decir llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de algo, y en este caso, como un término jurídico, implica que es algo que tiene que conocer la generalidad, o sea, quienes vayan a ser sujetos a dicha ley.

Hasta antes de la promulgación, una vez que un precepto legal ha sido aprobado, cumpliendo todo el procedimiento le-

gislativo, ésta es definitiva y perfecta, sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene que promulgarla para que se autentifique la vigencia y la aplicación de la ley, ésto es, que sea ejecutada, una vez que ha pasado por su publicación.

Considerando al respecto, la intervención del Ejecutivo en cuanto a la función legislativa, como una violación a la clásica división de poderes, es cierto que tal acto se fundamenta constitucionalmente, pero consideramos que tal promulgación y publicación deben ser efectuadas por el Congreso de la Unión, donde se halla la verdadera representación del pueblo, y que este órgano al cumplir con su función, no está haciendo otra cosa más que expresar la voluntad del legislador.

TENA RAMIREZ[161/], expresa al respecto:

"La promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras el Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador,... y en ordenar que se cumpla y notifique...

161/ Idem (151), pp. 45-457.

En cuanto al veto, encontramos que el Ejecutivo también participa de la función legislativa, puesto que en esta etapa objeta o bien las puede aceptar.

Siguiendo con nuestro autor TENA RAMIREZ[162/] establece que entre la promulgación y el veto existe una diferencia:

- En la promulgación, el Ejecutivo no puede interferir en la voluntad del legislador, sino que tiene que acatarla quiera o no.

Con lo anterior, no discutimos inconstitucionalidad del Ejecutivo, pero creemos que la promulgación y publicación de las leyes, debía ser un acto legislativo por esencia.

Por lo que toca a la ejecución de las leyes que expide el Congreso, es para este caso el sentido estricto de dicha ejecución; se limita exclusivamente las leyes del parlamento.

TENA RAMIREZ[163/], es claro al establecer que en el sentido amplio, en donde según él entran la promulgación, reglamentación, el ejercicio por falta del Ejecutivo de ciertas fa-

---

162/ Idem (151), p. 457.

163/ Idem (151), p. 458

cultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como las de dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas.

Sin embargo, consideramos que su papel de ejecutor es correcto hasta después de la promulgación, para asi darle al legislativo su papel real y no limitarlo en la mera discusión y aprobación de las leyes, puesto que en este caso, sería en el sentido teórico, el pueblo el que verdaderamente promulgara sus leyes y no depender del Ejecutivo.

Siguiendo la fracción I del artículo estudiado, la cual muestra la otra facultad y obligación del Ejecutivo.

"Proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes."

Esta facultad aunada a las anteriores, son la punta de lanza para que se inicie la intervención del Ejecutivo en los campos de la actividad social.

En la obra de TENA RAMIREZ se pone en tela de juicio el hecho de que en la Constitución no hay un precepto que conceda claramente la facultad reglamentaria al Presidente.

Pero a la luz del artículo 92[164], hallamos que:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sineste requisito no serán obedecidos.

La lectura de dicho artículo no implica que el presidente esté facultado para expedirlos de hecho y tal parece, la doctrina no descarta la existencia reglamentaria, pero no como un atributo del Ejecutivo.

GABINO FRAGA[165], en su intento de aclarar el problema, afirma:

"Proveer significa, poner los medios adecuados para llegar a un fin... Cuando se usó el término en la fracción I del artículo 89 constitucional, quiere decir que el Presidente tiene la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes (no que se cumplan) expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, por-

---

164/ Artículo reformado, (Decreto publicado en el D.O.), del 21 de abril de 1981.

165/ GABINO Fraga. Derecho Administrativo. 5a. Ed., México, 1952. P. 134. Nota tomada de la obra de Felipe Tena Ramírez, pp. 459-460.

que ya en otro lugar de la fracción se le confieren al Presidente.

Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la misma ley a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativa, pero formalmente administrativos, porque según la constitución competen al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice "en la esfera administrativa", está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por naturaleza incumben al Congreso".

JORGE CARPIZO y JORGE MADRAZO[166/], exponen su contribución para la solución al problema y concluyen:

"El Presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras que se derivan en su favor por las características y condiciones del sistema político mexicano y no esté previstas en ninguna norma jurídica".

166/ Idem (129), p. 159

DANIEL COSIO VILLEGAS[167/], en su aportación declaró:

"Las amplísimas facultades que tiene el Presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter,... de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en el que el Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo... Los Constituyentes del 17, juzgaron necesario dotar de facultades amplias al Ejecutivo para que templara las luchas facciosas... Y con certeza cabe afirmar que no influyó en lo más mínimo la consideración, hoy obvia, de que para una época de reconstrucción y de avance económico, podía estorbar una asamblea deliberativa, y ser necesario, en cambio, un ejecutor fuerte y dinámico".

Si la Constitución de 1824 fue comparada como una copia fiel de la de Los Estados Unidos de Norteamérica, en cuanto al Poder Ejecutivo, lo mismo se puede decir de la de 1917 bajo los postulados de COSIO VILLEGAS, en cuanto a la necesidad de un Ejecutivo que fuese el exponente de la acción y capacidad.

167/ COSIO Villegas, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". Cuadernos de JOAQUIN MORTIZ. México, 1978, p. 22

Debemos por consiguiente dar término a la fracción I del artículo 89 Constitucional en lo que se refiere a la redacción "Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

TENA RAMIREZ[168/] explica:

Significa que se trata de una única facultad -ejecutar las leyes- pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe de hacerse uso de dicha facultad, proveyendo [169/] en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es así como a fuerza de costumbre y las características de nuestro sistema político, la facultad reglamentaria, ha sobrevivido con apoyo de la doctrina hasta el punto de que no se pone en entredicho las facultades extraconstitucionales del Ejecutivo.

El hecho de profundizar en la fracción I, del artículo 89 es por el hecho de que es el fundamento por el cual el Ejecutivo, haciendo uso de otras facultades expresas que la

---

168/ Idem (151), p. 460

169/ PEÑA, Rafael Angel, de la. "Tratado del Gerundio". México, Ed. 1955, p. 28. Nota tomada de la obra de TENA RAMIREZ. P. 460. "El gerundio proveyendo significa el modo de EJECUTAR LA ACCION expresada por el verbo que lo acompaña, que es en este caso, ejecutar".

Constitución le otorga, así como circunstancias ajenas a la Constitución, el Ejecutivo se hace presente como el común denominador de la vida política, social y económica de la Nación.

75.aa) Facultades del Supremo Poder Ejecutivo.

Este órgano de la soberanía popular, que es ejercido por el Presidente de la República, conlleva a analizar las funciones que desarrolla el Ejecutivo.

Deduciremos por tanto:

- Facultades Derivadas del Código Fundamental.
- Facultades que le otorga el artículo 71 Constitucional.
  - Se faculta al Ejecutivo a intervenir en el procedimiento de la iniciación de leyes, bajo el principio de la colaboración o coordinación de los órganos del Poder Público.

    La intervención consiste en la iniciativa, el veto y la promulgación.

En cuanto a la iniciativa, debe reconocerse que es el Presidente de la República, quien más proyectos manda al Congreso de la Unión.

- Facultades Legislativas, del artículo 89 Constitucional.

Las hemos mencionado en lo que respecta a la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Sólo cabe agregar que los reglamentos[170] tienen la misma naturaleza que la ley, es decir son actos abstractos, generales e impersonales, sólo que la ley se fundamenta en la Constitución política y los reglamentos en las leyes con la excepción de lo que establece el artículo 27 constitucional.

La finalidad de los reglamentos subordinados a la ley son el instrumento mediante el cual el Presidente legisla al ser expedidos.

170/ "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."
Estos son desde nuestro punto de vista, Reglamentos Constitucionales.

- Facultad de Nombramientos.

Libres.- Secretarios de despacho, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, y al del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados de la Unión (Fracción II).

- Sujetos a ratificación del Congreso de la Unión.

A los Diputados corresponde nombrar a:

- Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Fracción XVII).

El Senado nombrará a:

- Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aerea Nacionales. Fracciones III y IV.

- Política Internacional

El Presidente dirige las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados, sometiéndolas al Congreso para su ratificación (Fracción X).

- Facultades de Seguridad.

El Presidente dispone de la totalidad de las fuerzas armadas en sus tres formas para la seguridad interior y exterior, así como de la guardia nacional, apoyada por la fracción IV del artículo 72.

Al ser el Jefe Supremo de las fuerzas armadas se le otorga la facultad de la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa autorización del Senado: (Fracciones VI, VII y VIII).

- En Materia Penal.

Conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y por delitos de orden común en el D.F. Fracción XIV.

- Artículo 33 Constitucional.

"El Ejecutivo de la Unión dentro de la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

- Artículo 26 Constitucional.

"Se faculta al Ejecutivo para que establezca los pro-

cedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación Democrática, El Congreso de la Unión tendrá la intervención que la ley señale.

Este artículo es el artífice e instrumento para la intervención administrativa o ejecutiva, puesto que incluso, como lo señala el último párrafo, el Congreso estará limitado por sí mismo, por una ley que determinará la intervención legislativa.

Desde luego, que no se pretende omitir el artículo 25, pero es obvio que la intervención ejecutiva, en éste, no tiene fundamentación, pero de derecho, la adquiere en el 26, siéndole inherente el 25 Constitucional.

Artículo 27 Constitucional.

"Las aguas del subsuelo, pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el INTERES PUBLICO o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad de la Nación.

- "La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

- El gobierno federal tiene la facultad de establecer las reservas nacionales, y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas...

(de hacerlo, será para cualquier fin lícito, menos agrícola y con la extensión estrictamente necesaria que fijaran, el Ejecutivo Federal o de los Estados).

- Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas... (si acuerdan) la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de Resolución definitiva y será irrevocable...

- Habrá "una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución".

- El cuerpo consultivo, compuesto de cinco personas.. serán designadas por el Presidente de la República..."

- La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modifica-

ciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria".

- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el INTERES PUBLICO.

- Artículo 28 Constitucional

Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

- Artículo 29 Constitucional

"...El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado; los departamentos administrativos y la Procura-

duría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión... Podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculos..."

- Artículo 49 Constitucional

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme al artículo 29.

- Artículo 66 Constitucional

"Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República".

- Artículo 73 Fracción VI Base 1a.

  - El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República..."

  - "Para dar bases sobre las cuales, el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación..."

- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República..." "El departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".

- Artículo 90 Constitucional.

Este artículo define la intervención del Ejecutivo en la operación en función de las bases generales para la creación de entidades paraestatales.

- Artículo 115 Constitucional. Fracción VII

"El Ejecutivo Federal, y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

- Artículo 131 Constitucional

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importacio-

nes, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Como podrá observarse, las facultades del Ejecutivo, se hallan dispersas en nuestra ley fundamental, sin embargo, las atribuciones del Ejecutivo Federal van más allá, puesto que pretendemos establecer que con el hecho de ser el titular de la administración pública implica una serie de facultades que le tiene el sistema encomendadas a cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal.

78.bb) La Administración Pública y el Ejecutivo Federal.

El artículo 90 Constitucional nos abre el horizonte facultativo del Presidente de la República en cuanto que establece las características de la administración pública.

"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 la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".171/

Esta atribución concede al Ejecutivo Federal el control de la actividad industrial y comercial por un lado y la explotación de los recursos naturales por medio de organismos propios del Estado, para la reactivación económica del país, mediante la ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, en cuanto lo interno y para la relación que se deriva con el exterior, se fundamenta con la ley para promover la inversión nacional y regular la extranjera.

A lo expuesto, se agrega que la estructura de la administración Pública Federal en sus formas constitucionales de administración, expondremos que es aquí donde se acentúa la intervención administrativa.

No se ignora que cada una de las dependencias que integran la centralización administrativa, ponen de manifiesto la intervención en todos los campos de la actividad social.

171/ Decreto Publicado en el D. O., 21 de Abril de 1981.

Basta sólo con enumerar las atribuciones concedidas a las dependencias para darnos cuenta de que la materialización de los preceptos legales, invaden amplísimos campos de la vida nacional.

En la esfera de los organismos administrativos, los que son reglamentados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal observó:

a) Son creados por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal.

b) Tendrán patrimonio y personalidad jurídica propios.

c) Deben prestar un servicio público o social.

d) Explotarán los recursos naturales y bienes propiedad de la Nación.

e) Deben tener como fin la investigación científica y tecnológica.

f) Obtención de recursos para la asistencia o seguridad social.

Para remachar lo anterior, en el artículo inicial de la "Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los

organismos descentralizados y empresas de participación estatal"[172], se concede al Ejecutivo Federal, el control y vigilancia de dichos organismos.

77.- Continuación.

Con todo lo anterior, se asienta que las peculiaridades de nuestra vida moderna, y en varios países, se ha llevado a la práctica la tendencia del predominio de los Ejecutivos Federales.

México, no es la escepción puesto que hemos tratado de fundamentar el predominio del Ejecutivo Federal sobre los otros dos órganos del Poder Público. Es cierto que en la lectura de nuestro código Fundamental, se hallan inmersos ciertos, (o porque no decirlo), matices parlamentarios, pero las situaciones de facto nos muestran que la realidad del sistema político nacional hallamos que las facultades de intervención administrativa o del Ejecutivo Federal en el área de lo político, hallan su columna vertebral en los supuestos políticos, que no se encuentran regulados jurídicamente, ésto es, (nadie duda de que el Presidente de la República

---

172/ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1970.

es el jefe del partido político en el poder; que éste nombra a quien presidirá el comité ejecutivo que es quien ejecutará las decisiones tomadas por el Presidente; además, es el Presidente quien nombrará a su sucesor; a una gran cantidad de diputados y senadores e incluso a los gobernadores de las entidades federativas que por pertenecer al partido, están sujetos a los nombramientos extraconstitucionales.

Así que, finalmente nos hallamos ante la más aguda intervención estatal en los diferentes ámbitos de nuestra actividad ciudadana, ejercida por el supremo poder Ejecutivo Federal, quien determinará las metas y propósitos que se propone el Estado, en función del dictámen del INTERES PUBLICO.

78.bb) Intervención Judicial.

El análisis siguiente, nos permitirá observar bajo las consideraciones constitucionales, las aportaciones doctrinarias, las situaciones prácticas de este órgano en nuestro derecho, su situación de éste en el Estado de derecho y la posición que juega nuestro ámbito jurídico el órgano judicial.

79.aaa) Consideraciones Constitucionales.

Organizacion:

Artículo 94.- El ejercicio de este poder está depositado en La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito y los juzgados de Distrito.

Está compuesta por veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios que funcionarán en Pleno o en Salas.

Dichas sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas y por excepción secretas en los casos que así lo exijan la moral y el INTERES PUBLICO.

Nombramientos, Suplencias, Renuncias y Licencias:

Artículo 96.- Ordena este dispositivo que en materia de nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia serán efectuadas por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, así como la comisión permanente.

Artículo 97.- Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, así como los supernumerarios.

Artículo 98.- El Presidente de la República somete en caso de la suplencia temporal a la Cámara de Senadores o Comisión Permanente para que apruebe la suplencia de los supernumerarios.

Artículo 99.- Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, sólo proceden por causa grave, y son sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta... serán enviadas para su aprobación por el Senado o Comisión Permanente.

Artículo 100.- Las licencias de los ministros cuando excedan de un mes, las concederá el Presidente de la República con la aprobación del Senado o la Comisión Permanente.

Atribuciones de los Tribunales.

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se sucite:

- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los estados.

- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- De todas las controversias del orden civil o criminal que se suciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

  Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y el Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser aplicables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 105.- Conocer las controversias que se suciten entre dos o más estados. Entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que esta-

blezca la ley.

Artículo 106.- Le corresponde dirimir a la Suprema Corte de Justicia las competencias que se suciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y la Federación.

Se desprende de lo anterior, como síntesis, que el Poder Judicial de la Federación tiene como atribuciones fundamentales las siguientes:

- La de proteger las garantías individuales, que se hallan plasmadas en la Constitución General.
- La actividad de interpretar y aplicar las leyes en los casos concretos.
- El cumplimiento de la Constitución Política, función que lo sitúa como el órgano de equilibrio entre los otros dos órganos.
- Es el órgano que está facultado para la resolución de los conflictos entre los habitantes del país.

80.bbb) El Poder Judicial y la Doctrina.

Hemos manejado la división de poderes en su acepción clási-

ca de LOCKE Y MONTESQUIU. Y en cuanto a éste último, tuvo desde el inicio una aguda crítica, puesto que el Estado, contemplado por éste, no presentaba las características actuales en donde los teóricos no conciben una división tajante y rígida de funciones que efectuan estos órganos de la soberanía del pueblo.

"ROUSSEAU, enderzó una de las más serias críticas que han sido recogidas después de la ulterior doctrina constitucional y política. No es posible dividir a la soberanía, diría el ginebrino; lo que se nombra como poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana a la cual están supeditadas".[173]

CARRE DE MALBERG[174], en su aportación afirmó que "MONTESQUIU sobre la división de poderes, gozando aún de una reputación de liberalismo, de mesura y de sagacidad, han sido, tal vez, más perjudiciales que los sofismas del contrato social. La separación de poderes... al descomponer la potestad estatal en tres poderes, cada uno de los cuales sólo tiene una capacidad de acción insuficiente, nos lleva, nada

---

173/ Citado en: MADRID Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Ed. por el CEN, (PRI), Cd. México, 1981. P. 214.

174/ Idem (173), p. 214.

menos, que a destruir en el Estado la unidad, que es el principio mismo de la fuerza".

Como se ha establecido, actualmente existe coordinación entre los tres órganos de la soberanía, y siguiendo con CARRE DE MALBERG[175/] nos dice. "La igualdad de poderes de hecho, no ha existido jamás". "Por lo general, ha señalado la doctrina, es inevitable que uno de los poderes tenga preponderancia sobre los demás. Lo más común es el desnivel de la balanza a favor del Ejecutivo o del Legislativo. El gobierno de los jueces no es sino una hermosa metáfora para subrayar la importancia que debe adquirir el Poder Judicial para ajustar los actos de los otros dos poderes a las normas jurídicas, y sobre todo, a las normas constitucionales; pero en la realidad, los únicos poderes que actúan realmente, sobre el juego político son los dos indicados".

En la obra de BERNARD SCHWARTS[176/], se puede detectar la necesidad e importancia del Departamento Judicial como lo menciona en su obra, y de la que se desprende lo siguiente:

"Los hombres siempre han hecho hincapié en el papel primordial de juez en la sociedad norteamericana. Ha llegado a

---

175/ Idem (173), p. 216.

176/ Idem (158), pp. 419-410.

ser casi un lugar común de los Tribunales -y especialmente la Suprema Corte- son el punto de apoyo alrededor del cual giran nuestras instituciones constitucionales. Nuestros tribunales -dice WOODROW WILSON-, son el balancín que equilibra todo nuestro sistema constitucional; y el nuestro es el único sistema constitucional equilibrado y controlado en esa forma".

Influidos por las nociones emanadas de MONTESQUIU el mismo autor establece:

"No hay ninguna libertad, si el Poder Judicial no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo". "Más que eso, ellos creyeron, con HAMILTON, que si existen los axiomas políticos, el Poder Judicial de un gobierno, sea coextensivo con su Poder Legislativo. Según las célebres palabras de MARSHALL ("El Poder Judicial en todo gobierno bien constituido debe ser coextensivo con el Poder Legislativo y tener capacidad para decidir toda cuestión judicial que emane de la Constitución y de las leyes"). Sin un Departamento Judicial independiente, revestido de autoridad para indagar y obligar a que se acaten los Poderes de la Unión, las leyes, los tratados, y aún la Constitución de los Estados Unidos, serían estériles, se repetirían las mismas escenas que empezaron por negligencia, y terminaron con la ruina de la Confederación".

LEON CORTIÑAS[177] por su parte, hace una mención que ejemplifica lo antes expuesto en cuanto a la soberanía del Poder Judicial.

"En cuanto Poder del Estado, titular indirecto de la soberanía y guardían de los derechos humanos, el Judicial es dentro de su competencia tan soberano como el Ejecutivo. Ante la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, y el Poder de los Tribunales, -para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar o hacer practicar los demás actos que decretan-, de -requerir de las demás autoridades al concurso de la fuerza pública que de ellas dependa o los otros medios de acción conducente de que dispongan, el Poder Ejecutivo- debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto de que se trata de ejecutar".

Considera en cuanto a la soberanía y autonomía del Judicial lo siguiente:

"Titular de una potestad pública irrenunciable, el Poder Judicial no requiere de normas nuevas, sino simplemente de

---

177/ Idem (154), pp. 85 a 88.

hombres, de mujeres y varones concientemente investidos, con firme dignidad, de sus poderes jurídicos de decidir cuestiones controvertidas con fuerza de verdad definitiva.

...La asunción de todas las consecuencias institucionales del juez como titular de un Poder Público soberano, nuestra práxis (América)... no requiere, sin embargo para la plena eficacia del Poder Judicial como guardián de los derechos humanos, ningún cambio solemne y complejo, sino una simple autoafirmación de los poderes de la Constitución y las leyes otorgan ya a los tribunales, una manifestación de confianza de los jueces en su propio papel, insustituible no sólo desde la perspectiva de los particulares y de los derechos subjetivos, sino también, y sobre todo, desde la propia del ordenamiento Jurídico y de su recta y coherente Constitución.

Nuestro autor, incluso, va más allá de la teoría al mencionar un caso y señalar la improcedencia del Ejecutivo:

"El Ministro del interior visitó a un juez letrado de instrucción quien había decretado el procesamiento del Comisario de la Dirección de Información e Inteligencia, y alegando un difundio malestar de esferas policiales, le peticionó la excarcelación inmediata del funcionario encausado en la víspera. El juez lo puso en conocimiento de la Supre

ma Corte de Justicia... la cual envió un mensaje al Presidente de la República manifestándole la actitud del Ministro. Manifiestamente violatoria de uno de los principios elementales de nuestro sistema de derecho Constitucional, como lo es el de la separación de poderes".

Los comentarios y declaraciones llevaron a que el ministro redactor puntualizara:

"Primero, la Corte no polemiza con los otros poderes del Estado y, menos aún, podría hacerlo con subordinados de aquellos que han sido imputados de infringir la Constitución"...

Segundo, que el sólo hecho de que un ministro del Estado concurra con su séquito o solo a la sede de un juzgado a solicitar la libertad de un preso, importa por sí mismo y sin más... una grave interferencia a la independencia y libertad del Poder Judicial.

Tercero, como decía HAMILTON -en todos los gobiernos humanos no hay sino dos poderes de contralor; el de las armas y el de las leyes. Si las leyes no son puestas en actividad por un Poder Judicial libre y capaz de decidir la ejecución de sus propias decisiones, prevalecerá necesariamente el contralor de las armas".

Es así como la Corte, al negarle la facultad de formularle observaciones se concluyó:

"En ininterrumpida trayectoria de esa defensa, ya el extinguido Tribunal de Justicia asentó en lejana data las bases de la independencia del Poder Judicial, negándole al Ejecutivo la facultad de hacerle observaciones, por juzgar que ello no entra en las atribuciones que le acuerda la Constitución de la República. En cita al constituyente de 1830 recordó que una proyectada disposición, por la que se confería al Presidente de la República -la facultad de velar por sí, por sus ministros, la conducta de los empleados de las sentencias de los Tribunales era atentatoria a toda facultad directiva, correccional, consultiva y económica, calificando como una monstruosidad dar al Poder Ejecutivo, la atribución de velar sobre la conducta de los funcionarios de la administración de Justicia".

A lo que nuestro autor termina enunciando:

"Vemos pues que la Corte sin formular apreciaciones que introducirían -en sus relaciones oficiales discordias y entredichos que dañan los INTERESES PUBLICOS-, no dejó por ello menos de recordar, que la intromisión normativa del Ejecutivo en su función jurisdiccional de principio había sido calificada como monstruosidad en el siglo XX".

81.ccc) Consideraciones de la Praxis del Organo Judicial en Nuestro Derecho.

En el apartado de las consideraciones constitucionales, enunciamos los aspectos formales de este órgano.

Se dedujo anteriormente que el órgano Judicial está facultado para:

- Proteger las garantías individuales
- Aplicar la justicia al caso concreto
- Vigilar el cumplimiento y control constitucional.

En cuanto a su organización debemos señalar, las facultades del Ejecutivo en cuanto a los nombramientos, suplencias, licencias y renuncias, que solo muestran una cosa, que el Ejecutivo en coordinación con el Legislativo (como una coextensión del Ejecutivo) nos muestra la falta de independencia del órgano Judicial.

Bien sabido es, que en nuestro sistema, los miembros de dicho órgano no llegan a ocupar los puestos por medio del voto directo como los otros dos.

Como se analizó en el artículo 96 Constitucional, claramente se estableció refiriéndose a los conceptos anteriores, pero no justifica ni legal ni políticamente la misma Constitución el por qué el Ejecutivo interviene formal y materialmente en la organización jurisdiccional.

Debemos establecer que la justificación política más jurídica, obedece al hecho de mantener alejados a los miembros del Judicial, de la actividad política, ésto es, de los partidos políticos.

En nuestra realidad ¿qué servidor público, se considera -por regla general- fuera del partido oficial y en el poder, a un nivel superior?

No se puede establecer por este simple hecho, que los ministros magistrados y jueces, serán imparciales, eficaces y eficientes.

En la obra de Derecho Constitucional[178/] se plasma lo siguiente:

"El proceso político mexicano ha demostrado que el Poder Judicial Federal, tiene una mayor independencia que el Po-

---

178/ Idem (160), p. 187

der Legislativo respecto al Presidente de la República. Aunque dicha independencia no es en términos absolutos, en general los órganos del Poder Judicial Federal gozan de imparcialidad para dictar sus resoluciones, a menos que el Ejecutivo esté especialmente interesado en que el asunto se resuelva en determinado sentido".

Este autor, ratifica lo enunciado, cuando pone a consideración medidas que ayuden a fortalecer, y por consecuencia lógica a independizar Judicial Federal, las cuales se traducen a:

- Modificar el sistema de designación al Ejecutivo para pedir la destitución, por mala conducta de funcionarios judiciales.
- Asegurar un presupuesto digno y decoroso.
- Supresión de la facultad concedida a la Suprema Corte para conocer del recurso de reclamación, que pone francamente, en peligro su independencia y respetabilidad.

TENA RAMIREZ[179/] expresa con cierto radicalismo en función de las situaciones de hecho y derecho:

179/ Idem (151), p. 247.

"El tercer Poder que es el Judicial, carece de atributos concedidos a los otros dos, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, ... desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, o sea, arriba de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Constitución".

En la misma obra de TENA RAMIREZ[180/], se postulan dos tesis de RABASA:

"El Judicial no es un Poder, porque limitado a aplicar una ley, expresión hecha ya de la voluntad del pueblo no puede querer en nombre de éste..." y prosigue "en sentido científico de la palabra, el Departamento de Justicia no es un Poder, en la Constitución necesita tener este título, y en sus funciones puede y debe ceñir a los poderes reales dentro del mandamiento de la ley suprema que distribuyó las

---

180/ Se refiere a las obras de "La Organización Política de México y el Juicio Constitucional", en las págs. 203 y 151 respectivamente y citado en la obra de TENA RAMIREZ, p. 471.

competencias, para que no haya jurisdicciones sin perímetro".

TENA RAMIREZ, manifiesta no preocuparle la discusión en torno a si es o no es un Poder, a quien debe preocuparle es al legislador constituyente para salvar la independencia del órgano Judicial.

De todo lo expuesto, nos proponemos establecer que bajo estas circunstancias de facto, el órgano judicial va a tener una intervención difusa e imprecisa. Cierto es, que si se habla de intervención estatal, obvio es establecer que a función Judicial le corresponde una forma de intervención que se puede considerar bajo los siguientes aspectos:

- Se ha hablado de la constitucionalidad de los actos de los órganos de la soberanía popular.
- El punto anterior implica la división de poderes.
- Los puntos anteriores nos involucran en la legitimidad del Poder Público y de la ley como manifestación de la voluntad del pueblo, como depositario de la soberanía popular.
- Si hablamos de constitucionalidad, a ésta le es inherente no sólo las garantías individuales sino la or-

ganización y competencia de las funciones del Estado.

A todo lo expuesto nos lleva a establecer, que son los elementos sustanciales para la aparición del Estado de Derecho, ámbito donde el Poder Judicial debería y debe tener la preeminencia constitucional correspondiente.

82.ddd) El Poder Judicial y el Estado de Derecho.

Un ejemplo del Estado de Derecho, puede servir el que la historia nos proporciona, cuando JACOBO I[181]/ se enfrentó a todos los jueces de Inglaterra y varones del tesoro, con la pretensión de que, puesto que los jueces no eran sino sus delegados, él podía avocarse a cualquier caso que escogiera, retirarlos de la jurisdicción de los tribunales y decidirlo por su real persona. Los jueces, según lo estimó este personaje, eran sus sombras y ministros... y el rey puede, si le place... poner en tela de juicio sus sentencias.

A lo que tuvo como respuesta:

"En presencia y con el claro consentimiento de todos los jueces... que el rey en persona no puede avocarse ningún

181/ Idem (158), T., I, pp. 30 y 31

caso... debe ser decidido y sentenciado en alguna Corte de Justicia, de acuerdo con el Derecho y la costumbre de Inglaterra".

HERMAN HELLER[182/], estima que "sólo en el Estado de Derecho con división de poderes existe una conexión entre legalidad y legitimidad, y esa conexión es tanto una conexión material como formal y de técnica de organización. En la lucha contra la arbitrariedad absolutista se creyó poder asegurar la legitimidad por la legalidad, en tal manera que, el pueblo venía a dictar las leyes por sí mismo y el resto de la actividad estatal debía someterse a estas leyes.

"...Pero la división de poderes... tiene sólo como fin el garantizar la seguridad Jurídica... nadie cree hoy que todas las disposiciones del legislativo popular sean de derecho justo".

MIGUEL DE LA MADRID[183/], expuso al respecto:

La doctrina de división de poderes es una de las piezas estructurales de la concepción del Estado Constitucional... el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente

---

182/ HELLER, Herman, Teoría del Estado, Ed. F.C.E., Cd. México, 1981. P. 239.

183/ Idem (173), p. 209.

supeditado al orden Jurídico, dentro de un sistema general de protección a la libertad..."

Puede observarse que nuestro autor, es un manifiesto defensor del Estado de Derecho, puesto que no duda en criticar a quienes son impacientes, ingenuos o ignorantes, de todas nuestras tradiciones y evolución de nuestro sistema jurídico, que han cuestionado el desarrollo de la sociedad a través del derecho.

De lo anterior enfatiza[184/]:

"...la organización política nacional está sometida a un conjunto de reglas jurídicas a las cuales se subordinan el gobierno y las autoridades... el derecho mexicano... no es un molde que estabilice los intereses creados. Creemos fervientemente que los avances sociales libertarios y de justicia son más firmes y perdurables si se logran dentro del contexto del Estado de Derecho".

Todo lo expuesto, fundamenta que toda la actividad del gobierno está limitada por las leyes, lo cual puede llevarnos a una situación, de que si su aplicación es incorrecta (es-

---

184/ Idem (173), p. 78.

to es, una violación de las leyes o de la constitución) ésta causará un daño al Interés Público.

Esto nos hace plantear una ejecutoria de la Suprema Corte 185/, que establece:

"En materia de Interés Público no puede prevalecer error sobre la ley", así como el argumento doctrinal de que el particular no tiene intereses jurídicamente protegidos ni que deban ser reconocidos y tutelados en contra de la ley.

Siguiendo la investigación de la tesis, se señala que "Es también, esencia del Estado de Derecho que existan los medios de defensa adecuados para poder exigir el respeto al orden jurídico contra cualquier tipo de agresión"...

Ahora bien, el Estado de Derecho con sus fundamentos de división de poderes, nos obliga a recordar que en Estado moderno no se da tal fenómeno, puesto que la coordinación que constitucionalmente se establece, es en detrimento de cualquiera de los tres órganos del Poder Público.

185/ CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 1973. México, Ed. Porrúa, p. 128.

Para este caso, si sería más viable exponer, hasta qué grado y en que momentos, el Ejecutivo utiliza al Judicial para poder hacer respetar al Derecho, a lo que respondemos, haciendo alución a GARCIA PELAYO[186/], cuando enuncia que el Estado de Derecho depende de la idea que se tenga de éste, considera además que en el Estado liberal burgués de Derecho, está dentro de la línea general de racionalización del Poder, como medio para garantizar la libertad, la propiedad y seguridad jurídica para eliminar a todo factor irracional.

Y efectivamente, es decisivo el hecho de poder enunciar las maneras en que el Ejecutivo abosrve al Judicial.

Normalmente podría decirse que el Judicial interviene mediante la policía.

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR[187/], considera que "el mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad generales han sido uno de los más antiguos cometidos asignados a la administración pública.

186/ GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1953. P. 157.

187/ Idem (129), pp. 316 - 317.

La regulación en la actividad privada orientada a la conservación del orden público y el ejercicio de facultades privadas de esa reglamentación para limitar dicha actividad, constituyen las expresiones normativas y dinámicas del régimen de policía..."

Este autor nos remite con su tesis, al análisis de nuestro artículo 21 constitucional:

- Impone la facultad del Judicial al dictar las penas.
- Los delitos son incumbencia del Ministerio Público
- La policía judicial estará bajo la autoridad del Ministerio Público.
- Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones a la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía.

Por lo que respecta a la función administrativa y judicial en cuanto a sus actos, nos preguntamos si es difícil distinguir entre ambos.

No precisamente, por el hecho de que los dos actos son indicadores de situaciones jurídicas individuales. El problema estriba en que el mencionado artículo, se mencionan a

las dos imposiciones, por un lado a las penas, y por el otro, a infracciones.

Lo curioso es el hecho de que la autoridad administrativa sanciona la infracción, y en cuanto a las penas, para ser dictadas, el Ministerio Público está facultado para conocer de los delitos, y éste a su vez, en base al artículo 102 de la Constitución, es nombrado y removido por el Ejecutivo, de acuerdo a la ley respectiva.

Ante estos supuestos, nos da la idea de pensar en un Estado central, puesto que si se alega la intervención judicial como órgano autónomo, clásico de un Estado de Derecho, nuestra Constitución derrumba tales postulados por la simple razón de que nuestro órgano judicial queda sujeto no sólo jurídicamente sino políticamente al Poder Ejecutivo Federal.

Enfáticamente que bajo los supuestos señalados como características del Estado de Derecho, la intervención judicial interviene como defensor desde el punto de vista jurídico, de la propiedad privada sustancialmente, otorgando seguridad jurídica a la clase dominante en el poder mediante el instrumento coactivo y de represión de la policía.

83.- Reflexión.

Establecimos en lo anterior, las bases constitucionales que fundamentan las facultades de los órganos del Poder Público, con el fin de señalar las situaciones no desde el punto de vista inminentemente jurídico, sino también las que implican las relaciones de poder en el marco organizativo de nuestro Estado, lo que nos lleva a afirmar la preponderancia que tiene el Ejecutivo Federal por un lado, por otro, tratamos de indicar las tres formas de intervención del Estado en diferentes ámbitos de la vida social.

Por consiguiente, y tomando como base la intervención administrativa trataremos de penetrar a la exposición del siguiente capítulo, ámbito que nos muestra la esfera jurídica administrativa y doctrinal y donde analizaremos.

CAPITULO IV EL INTERES PUBLICO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO.

Sumario

103.dd) Policía

104.aaa) La Policía Administrativa.

105.bbb) Clasificación de la Policía Administrativa.

106.ccc) Policía Judicial.

107.ee) Servicio Público.

108.aaa) Su Uso en el Estado Intervencionista.

109.bbb) Sus Consideraciones Conceptuales, Formales y el Interés Público.

110.ff) Contratos Administrativos.

111.aaa) El Servicio Público y los Contratos Administrativos.

112.bbb) El Fin del Contrato Administrativo con la Intervención Estatal.

113.ccc) Contratos Sujetos a Derecho Privado.

114.ddd) Contratos Sujetos a Derecho Administrativo.

115.gg) La Planeación

116.aaa) Clasificación de la Planificación.

117.bbb) Aspectos Económicos, Políticos y Jurídico Administrativos.

118.ccc) La Planificación y la Intervención Estatal en México.

119.C) El Interés Público como Fin Ultimo de la Actividad Administrativa.

120.a) El Interés Público y el Acto Administrativo.

121.aa) Noción Histórica

122.bb) Concepto.

123.cc) El Interés Público en los Elementos del Acto Administrativo.

124.aaa) Noción Doctrinal de los Elementos del Acto Administrativo.

84.A) El Derecho Administrativo como Base Sustantiva del Intervencionismo Estatal y el Interés Público.

Hemos establecido en cuanto al órgano ejecutivo, la función que le corresponde, esto es, la función administrativa, que se haya sustentada en nuestra carta fundamental.

El hecho de hacer mención de la función administrativa, no lleva implícito el conceptualizar la adjetivización del contenido jurídico de lo administrativo, no porque sean diferentes, sino por tratar de establecer una diferencia desde el punto de vista de la doctrina, puesto que de alguna manera, se debe establecer que la ejecución de la actividad administrativa, obviamente necesita de una condición operativa que se traduce en el instrumento para la consecusión de los cometidos del Poder Público. Lo que ha implicado una incorporación al reconocimiento jurídico de los nuevos objetivos atribuidos a ésta función administrativa ampliada.

85.a) La Función Administrativa y el Derecho Administrativo.

Se ha establecido dentro del ámbito de competencia de cada elemento del Poder Público, las funciones correspondientes que marcan la pauta de la vida jurídica nacional. En el

Capítulo III de éste estudio, establecimos la preponderancia que constitucionalmente le es otorgada al órgano Supremo Ejecutivo, y de donde hay que hacer resaltar que dicho órgano tiene encomendada la función administrativa.

Por tanto, necesitamos establecer la relación que existe entre la función administrativa y el derecho administrativo.

SERRA ROJAS apunta[188/] que los fines del Estado, señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa. El poder del Estado, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones..."

Deduce de lo anterior, que la función administrativa corresponde, es encauzada por el derecho administrativo.

En este sentido y según lo anterior, no es posible comprender en una misma definición a ambos términos.

188/ Tomado de la obra de SERRA ROJAS, en pie de pág. 1, p. 61.

MARIENHOFF[189/] nos ilustra al respecto, en cuanto a prevenirnos si se pretendiera definir simultáneamente al derecho administrativo y a la función administrativa; a lo que concluye que son dos conceptos diferentes, que deben analizarse separadamente y cuyo tratamiento en conjunto, sólo tiende a complicar las cosas, en virtud de discrepancias que existen acerca de lo que ha de entenderse por función administrativa.

Sin embargo mencionaremos el pensamiento de BONNARD[190/], en cuanto a la conceptualización de la función administrativa, a la cual considera como "La función del Estado, para el cumplimiento de los servicios públicos; atribuciones de situaciones generales, creaciones de situaciones individuales y efectos materiales, por medio de los actos condición, actos subjetivos y actos materiales.

SERRA ROJAS[191/] la considera como, "La actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos particulares y a los actos materiales, que tienen por fina-

---

189/ Citado por LARES MARTINEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed., Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. P. 23.

190/ Idem (189), p. 23.

191/ Idem (130), T., I, p. 61.

lidad la prestación de un servicio público, o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el INTERES GENERAL y bajo un régimen de policía o control.

Tan sólo de estas dos definiciones podemos desprender que sólo se agregan o combinan diferentes términos; lo cual indica que las variadas definiciones que pudieran establecer los autores, en el fondo, plasman la misma idea.

Por lo que toca al derecho administrativo, ya en base al contenido de la función administrativa, VEDEL[192/] considera que el derecho administrativo, es el derecho del Poder Público, ejercido por el Poder Ejecutivo.

OLIVERA TORO[193/], aporta que el derecho administrativo es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas y disciplinando a la vez sus relaciones con el admi-

---

192/ Citado por SERRA ROJAS, T., I, p. 65

193/ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5a. Ed., Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Cd. Caracas, 1983., p. 35.

nistrado.

LARES MARTINEZ[194/] considera que es el derecho administrativo, una rama del derecho público interno que comprende las normas del ordenamiento jurídico positivo y los principios de la jurisprudencia y la doctrina aplicables a la estructura y funcionamiento de la administración.

A la luz de las breves aportaciones doctrinales expuestas, se observa en cuanto a la función administrativa, que es una actividad que corresponde a uno de los elementos del Poder Público -Poder Ejecutivo-, y por lo que hace al derecho administrativo, se considera a éste como la sustantivización, o sea, el marco jurídico formal del ejercicio de la función administrativa.

86.b) Los Cometidos del Poder Público: Concepto, Análisis y Niveles.

Si el somero análisis sobre la función administrativa y el derecho administrativo, nos llevó a diferenciar a ambos conceptos, toca ahora el estudio de los elementos que se des-

---

194/ Idem (189), p. 35

prenden de las tesis doctrinarias, y podremos comprobar que son éstos, la herramienta que nos ayudará a establecer los cometidos del Poder Público.

- Por lo que respecta a la función del Estado, los autores mencionados no evaden tal concepto, puesto que establecen que bien pueden ser, fines, metas, propósitos, actividad, ejercicio tanto del Estado como del ejecutor.

- No ignoran el régimen jurídico, sea nombrado como, legislación administrativa, por medio de leyes, bajo un orden jurídico o bien como el derecho del Poder Público.

- Todos coinciden en la satisfacción del INTERES GENERAL o de las necesidades públicas mediante el cumplimiento de los servicios públicos.

- E incluso, el carácter coactivo de la característica de la generalidad de la ley mediante un régimen de policía y control.

Ahora bien, bajo estos supuestos, debemos establecer que tanto el derecho administrativo como el cuerpo sustantivo,

va a permitir la realización de la función administrativa que se traduce a los objetivos o cometidos que debe realizar el Poder Público.

La doctrina administrativa puede ofrecer lo siguiente:

SAYAGUEZ LAZO, define la acción del Estado como "las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente; su extensión es muy variable, pues depende de las ideas predominantes acerca del Estado".

Por otro lado tenemos que la doctrina italiana define que los términos del derecho administrativo y función administrativa[195/] "se califican como propósitos de la administración, la satisfacción de los Intereses Públicos y la conservación del derecho". Por tanto, la finalidad y la conservación del derecho y los intereses públicos son la nota dominante del derecho administrativo en Italia, según ANTONIO MOLES COUBET; sin embargo ORLANDO, considera a la administración como la actividad del Estado para realizar sus fines.

195/ Idem (189), p. 27

Siguiendo con la doctrina italiana, ZANOBINI, maneja que la administración es la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines.

SERRA ROJAS[196], según él, "al especular acerca de los temas generales de derecho administrativo, se llega a establecer o entender el problema de los fines del Estado y, considerando desde luego, lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país. Además considera que el Estado no debe ser una facción que gobierne con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del INTERES PUBLICO, es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o cuando menos atenuarlas".

Del análisis efectuado, podemos desprender lo problemático de tratar de hallar un concepto adecuado para asignar las actividades estatales pero ésto es lo menos importante pues

---

196/ Idem (130), pp. 21-22.

to que nuestro lenguaje es muy variado; empero, SAYAGUEZ LAZO, criticando el término atribuciones de BONNARD -manejado en México por GABINO FRAGA- propone la palabra "cometido de Estado que debe entenderse como comisión o encargo.

Pero es obvio, que para entender tal concepto, debemos tener una idea de lo que significan los cometidos del Poder Público.

Por lo que exponemos a consideración la siguiente definición:

SON TAREAS CONCRETAS, ASUMIDAS POR LAS INSTITUCIONES PUBLICAS, PARA LA REGULACION DE LOS OBJETIVOS SUPREMOS.

Bajo el concepto general de los cometidos del Poder Público, es menester señalar su papel en el derecho administrativo mexicano como una expresión jurídica y teórica del Estado, en su participación como agente activo en el desarrollo de la vida socio jurídica del país.

Iremos paralelamente conceptuando, analizando y estableciendo el nivel correspondiente bajo la mención de los aspectos más sobresalientes, por lo que debemos exponer:

En nuestro derecho administrativo tenemos cuatro niveles de

cometidos del Poder Público, de la manera siguiente:

COMETIDOS ESENCIALES

- Son tareas concretas que el Estado por sí mismo debe ejecutar, puesto que la Soberanía Nacional es la característica principal de su contenido.

- Los particulares adquieren el rol de súbditos.

- Están enfocados por un lado, a las atribuciones conferidas a las dependencias del Poder Ejecutivo como, Secretaría de la Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, la de Programación y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Gobernación y la Contraloría General de la República.

- Sin embargo, es de analizarse también lo referente a los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28.

COMETIDOS DE SERVICIO PUBLICO (strictu sensu).

Son cometidos de servicios públicos que el Estado debe cumplirlos primariamente, o bien, darlos en concesión.

- Estos cometidos son de Soberanía atenuada puesto que el Estado como prestador de servicios públicos de és

ta índole, se considera prudente otorgarlos en concesión, no impondrá la Soberanía con todo rigor.

- Observamos también que corresponde a éstos, un determinado número de Secretarías de Estado como la de Comunicación y Transporte, Energía Minas e Industria Paraestatal, Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- Están dirigidos a los comerciantes en su rol de usuarios.

- Su régimen jurídico es de derecho público.

COMETIDOS SOCIALES

Son cometidos que asume directamente el Poder Público, o bien, mediante previa autorización a los particulares.

- Los actos de Soberanía son atenuados.

- Las Dependencias del Ejecutivo son, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, y Desarrollo Urbano y Ecología.

- Están dirigidos a los particulares en su rol de beneficiarios.

- Puede autorizarse a los particulares.

- Su régimen jurídico es mixto.

COMETIDOS COMERCIALES E INDUSTRIALES

Son cometidos que no implican actos de Soberanía, autorización, o concesión del Estado por actuar éste, como particular.

- Su régimen jurídico es mixto, aunque debe aclararse que se considera además, al derecho social.
- Se refiere a la intervención del Estado en las actividades que le eran propias a los particulares.
- Las Dependencias del Ejecutivo son las de Turismo, Pesca y Comercio y Fomento Industrial.
- En cuanto a lo social, se tienen las actividades de teatro, cine, cultura, etc.

Quedando abordado el aspecto de los cometidos del Poder Público de una manera muy suscinta, consideremos hasta este momento, el hecho de la estrecha relación entre la función administrativa y el derecho administrativo, como condiciones básicas para el cumplimiento de los cometidos estatales, bajo su marco jurídico y su aplicación concreta para

la realización material de éstos, considerando que el análisis siguiente nos de una idea de su contenido formal.

87.c) Fundamentos del Interés Público y la Intervención Estatal, en las Leyes Administrativas.

El derecho administrativo, en su expansión dentro del ámbito de la actividad estatal, se halla reflejado y escrito en una gran cantidad de leyes administrativas, mismas que por su dispersión, ya sea en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y planes, nos ayudarán a comprender de qué manera se identifica la intervención del Estado con el INTERES PUBLICO. Por lo cual, haremos una clasificación de algunas leyes administrativas en determinados ámbitos de la administración.

88.aa) Ley Forestal[197/].

En su artículo 2o. se observa:

"Es de Interés Público regular la adecuada conservación, el racional aprovechamiento, la restauración y la propagación forestal".

197/ Publicado en el D. O., el 16 de Enero de 1960.

También es de Interés Público, regular el aprovechamiento de los recursos forestales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública"...

Este precepto, halla su fundamentación en nuestro artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, donde se hallan plasmadas todas las actividades sujetas al control de la Nación, de donde se desprende que lo hará en función del Interés Público y el de beneficio social, haciendo énfasis en el reparto equitativo de la riqueza pública para el mejoramiento de la población tanto rural, como de la ciudad y el desarrollo equilibrado del país.

Volviendo con nuestra ley forestal, en su Título tercero, y en especial el artículo 37, tenemos:

"Son de Interés Público las medidas que se dicten para prevenir y combatir los incendios de la vegetación forestal".

Este artículo es reforzado por el 43 de la misma ley que a la letra dice:

"En caso de incendio, de la vegetación forestal, todas las autoridades civiles y militares, así como las organizaciones oficiales o particulares y, en general, todos los habitantes físicamente aptos, están obligados a prestar su co-

laboración"...

En este precepto es necesario hacer una aclaración, en el sentido de que sabemos que la jerarquización de las leyes es importante para su cumplimiento. De esto podemos decir que el artículo 37, se opone al artículo 5o. Constitucional que reza como sigue:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad"...

En la ley forestal, el artículo 47, nos sigue ilustrando en cuanto al Interés Público, al establecer:

"Es de Interés Público la limitación y control de pastoreo para la adecuada conservación y propagación de la vegetación forestal y en su caso, la prohibición de pastoreo de determinadas especies de ganado".

En cuanto a medidas de seguridad sanitaria, el artículo correspondiente a plagas y enfermedades, nos enseña las prevenciones siguientes:

ARTICULO 49.- Son de Interés Público las medidas que se dicten para la prevención, el combate y erradicación de las

plagas y enfermedades que afecten a la vegetación forestal".

Ya para concluir con esta ley, el artículo 106 nos muestra una atribución del Ejecutivo en cuanto que es facultado para "promover y autorizar aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas desocráticas[198/], económicas y sociales adecuadas.

Es por tanto de Interés Público, que se constituyan unidades de ordenación forestal cuando solo atiendan a obtener mejor rendimiento forestal y unidades industriales"...

89.bb) Ley Federal de Aguas.[199/]

En cuanto a esta ley, el Interés Público se maneja con las mismas características que la anterior.

El artículo 1o., especifica que se trata de una ley reglamentaria de los párrafos 5o. y 6o. del artículo 27 de la Constitución, que tiene por objeto la regulación y explo-

---

198/ Es la ciencia que trata del aprovechamiento de los bosques.

199/ Ley Federal de aguas, ed. Porrúa, 8a., Ed., 1983.

tación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación.

Se incluyen las del subsuelo, libremente alumbrados para la reglamentación de la extracción utilización y veda, conforme lo exige el Interés Público.

En el artículo 7o. hallamos:

Se declara de Interés Público el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo... conforme a los reglamentos que dicte el Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal podrá suprimir o reducir la zona federal a corrientes, lagos y lagunas de propiedad nacional... por causas de Interés Público (Artículo 15).

En cuanto a las asignaciones y su expedición para la explotación de materiales de construcción, se otorgan... para la ejecución de obras de Interés Colectivo.

Se hace manifiesta una vez más la expresión de la Nación como propietaria de todos los recursos naturales, marcando además el párrafo 6o. del 27 constitucional que todos los bienes incuidos en éste, son inalienables e imprescripti-

bles y tanto la explotación, aprovechamientos y uso de los recursos, se realizan mediante concesión, misma que queda reglamentada para su otorgamiento de acuerdo a las leyes.

90.cc) Ley de Vías Generales y de Comunicación.[200]

El artículo 2o., se refiere a la "fijación de las bases a que deben sujetarse las empresas de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que presten al público.

Con sujeción a dichas bases... se podrán modificar las tarifas, cuando el Interés Público lo exija"...

A la lectura del artículo, podemos hallar lo siguiente:

"Los concesionarios y permisionarios de vías generales de comunicación y medios de transporte, tienen la obligación de enlazar sus vías, líneas o instalaciones con las de otras empresas y con las del gobierno federal, así como de combinar sus servicios con los de aquellas y con los de éste, cuando el Interés Público lo exija y siempre se reunan

200/ Ley General de Vías de Comunicación, Ed. Porrúa, 1982.

los requisitos técnicos necesarios para que el servicio sea eficiente"...

Tomando como base lo referente a tarifas para el cobro de los servicios de las empresas portadoras y por lo dispuesto en sus fracciones II y IV donde se establece que las tarifas se formularán y aplicarán, observando perfecta igualdad de tratamiento por un lado; y por el otro, se refiere a las tarifas de competencia, donde la Dependencia del Ejecutivo determinará en cada caso cuales son los puntos o zonas de competencia que se aplicarán en el artículo 58o. en su fracción V que se refiere a:

"El transporte a cuotas reducidas, de efectos de primera necesidad a los lugares donde sean indispensables por causa de calamidad pública, por carestía proveniente de maniobras de especulación comercial o de otros motivos de Interés General que lo ameriten y a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional".

El artículo 63o., hace referencia al orden en que los servicios que marca esta ley deberán ser proporcionados.

"Los servicios públicos que presten las empresas de vías generales de comunicación se proporcionarán por el orden en

que sean solicitados, y solo podrá alterarse en ese orden en los casos en que lo autorice esta ley o sus reglamentos o cuando por razones de Interés Público sea necesario para que se haga, (a juicio de la Dependencia del Ejecutivo).

En el capítulo X "de la Inspección" de esta ley, en su numeral 120o. vemos:

"Las empresas que exploten vías generales de comunicación, presentarán... un informe anual... que permita conocer la forma de explotar dichas vías en relación con los Intereses Públicos y el gobierno.

Siguiendo con dicha ley, encontramos en el artículo 200o. que:

"La Secretaría de Comunicación y Transportes, en casos de excepción que el Interés Público exija, queda facultada para fijar la ruta y limitar el número y tonelaje de las embarcaciones que deban hacer determinado tráfico, teniendo en cuenta la eficiencia y la seguridad de las embarcaciones, así como las garantías que presten al pasaje y carga que transporten"...

En cuanto a los contratos y subvenciones del capítulo XII, se introduce a lo siguiente:

"La Secretaría de Comunicaciones cuando el Interés Público lo exija y a falta de empresa mexicana, podrá celebrar contratos con empresas extranjeras de navegación, para el establecimiento de servicios públicos de transporte, de pasajeros y carga entre puertos mexicanos y extranjeros".

Estractamos también, por lo que se refiere al Interés Público, del capítulo VIII del libro cuarto por lo que se refiere a las comunicaciones aeronáuticas lo siguiente:

Artículo 326o.

"El tránsito aéreo se ajustará a las siguientes reglas.

I.- Es atribución de la Secretaría de Comunicaciones el control del tránsito aéreo y de los servicios de meteorología, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea. En ejercicio de esta atribución dictará las medidas que sean necesarias para la mayor seguridad y eficiencia de la nevagación aérea, con el fin de proteger la vida humana y la propiedad. Puede en su caso, otorgar concesiones o permisos para la prestación de dichos servicios, a organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares o conexos de las vías de comunicación y se consi-

deran de Interés Público.

Exponemos por último, respecto a esta ley un artículo que sin mencionar el Interés Público, contiene preceptos más contundentes que otros que se han mencionado o se mencionarán, por lo que transcribiré su contenido y observar que no se hace alusión sino a otros conceptos que quedarían englobados en el ya mencionado:

Artículo 377o.

"Queda prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto sea contrario a la seguridad del Estado, a la concordancia internacional, a la paz, al orden público, a las buenas costumbres, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje; o que perjudiquen los intereses culturales y económicos de la Nación, causen escándalo o ataquen en cualquier forma al gobierno constituido, a la propiedad privada, o que tengan por objeto la comisión de un delito u obstruccionen la acción de la justicia".

Sugerimos que este artículo, bien pudo iniciar con el ya conocido "Por considerarse de Interés Público" y no encontramos la razón por la cual se halla omitido y dejarlo desde nuestra perspectiva, como un precepto de Interés Público

sobre entendido (tácito), además, se confunde con el Interés Nacional.

Este precepto, en cuanto a su contenido, es uno de los más violados, y en donde manera clara se puede observar, que la intervención del Estado se pone de manifiesto en una gran variedad de actividades, como lo hemos venido manifestando.

91.dd) Legislación Minera.[201]/

En la ley minera, el Interés Público está vinculado con respecto a las atribuciones que tenía la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional y en el Artículo 24o. tenemos que:

Estaba facultada a:

- Indicar la política minero metalúrgica del país, así como el fomento de su industrialización sin perjuicio de las facultades de la entonces Secretaría de Comercio.

- Proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elementos de juicio para determinar el régimen fiscal.

201/ Legislación Minera. Ed. Porrúa, 13a., ed. 1981.

- Opinar ante las otras Dependencias sobre la política minera.

- Realizar con frecuencia, visitas de inspección a todos los trabajos relacionados con la exploración, explotación y las operaciones de planta de beneficio, así como sus instalaciones conexas.

- La promoción de organización de empresas mineras en que participe el Estado, reservándose el derecho de intervenir en la administración y vigilancia de los negocios sociales.

Es en el penúltimo punto, donde se halla el vínculo con el Interés Público, tomando como base el artículo 25o. de esta ley.

"Cuando la inspección oficial de los trabajos mineros o instalaciones, revele condiciones de peligro para la vida de los trabajadores, o de la continuidad de las operaciones, o perjudicáre el Interés Público, la Secretaría... o la de Trabajo y Previsión Social, ordenarán la suspensión de los trabajos en el área crítica".

"En aquellos casos en que el peligro para la vida de los trabajadores o el perjuicio para el Interés Público fueren

inminentes, el inspector por sí mismo, ordenará la paralización inmediata de los trabajos".

A lo que se concluye en el artículo 26o.

"La investigación de los recursos minerales de la Nación, es de Interés Público"

Sígase observando la paralelidad con que marchan la intervención del Estado y el Interés Público.

92.ee) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera[202/]

El objeto de esta ley, va inherente en su Título y en el artículo 1o. se enuncia:

"Esta ley es de Interés Público".

En el artículo 4o. es fehaciente la prioridad que el Estado tiene reservada para sí en las actividades siguientes:

- Petróleo y demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.

202/ Publicado en el D. O., el 9 de marzo de 1973.

- Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

- Minería, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegrafía.

También enuncia las actividades reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas.

- Radio y televisión

- Transporte automotor, urbano, interurbano y carreteras federales.

- Transportes aéreos y marítimos nacionales.

- Explotación forestal y distribución de gas.

93.- Reflexión.

Como puede observarse, bajo la ilustración que nos ofrecen algunas leyes administrativas, la intervención estatal actúa bajo el amparo legislativo, definiendo las actividades consideradas de Interés Público, convendría mencionar lo que la Suprema Corte de Justicia ha afirmado con respecto a la validez constitucional de las leyes:

"Para que una disposición dictada por el Poder Público, tenga el carácter de ley, no solo se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además, que emane del órgano constitucionalmente facultado".[203]

La doctrina, por lo que se refiere a las condiciones generales que la ley debe poseer ha expresado.[204]

- Debe ser aplicada a cualquier persona que se encuentre en los supuestos de su contenido.
- Debe ser obligatoria, porque se funda en el Interés General de Asegurar la Convivencia Social en un orden jurídico determinado.
- La norma debe ser justa por necesidad (interpretar la conducta humana en base a la ley).
- Debe aplicarse permanentemente hasta que no sea abrogada o derogada.
- Deben ser imperativas (carácter coactivo)
- Debe ser irretroactiva, o sea, proyectarse hacia el futuro.

203/ Citado en (130), T., I, p. 179

204/ Idem (130), T., p. 180.

Aunado a la legitimidad de una ley, sus condiciones generales, tenemos por lo tanto lo que TENA RAMIREZ expresa[205/]:

"En México entendemos por Constitución la ley emitida por el Constituyente quien puede modificarla o adicionarla; y por leyes constitucionales las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión y que están de acuerdo con la Constitución".

Es por lo tanto, ilustrativo el afirmar que la intervención estatal, encuentra su fundamento en la Constitución y las leyes constitucionales. Por lo que respecta a nuestras leyes administrativas estudiadas, todas tienen las características formales y materiales de la ley, y están fundamentadas básicamente en el INTERES PUBLICO.

94.B) La Administración Pública y los Instrumentos de Intervención Estatal.

Es un hecho insoslayable el desarrollo que el derecho administrativo ha sufrido en nuestro país en los últimos cincuenta años, etapa que inició en 1934. Todo ha respondido nece-

---

205/ Citado en (130), T., I, p. 181.

sariamente al cambio que el Estado experimentó en cuanto a las actividades que desempeñaba. Sabemos que dichas acciones se hallaban sustentadas en la simple conservación del orden interno y seguridad externa, así como la promulgación ejecución y reglamentación de las leyes, administrar la hacienda pública y la de nombrar a sus empleados y funcionarios.

Es en la constitución de 1917, la que va a permitir que el Estado intervenga incipientemente por medio de la administración pública en actividades que sólo correspondían a los particulares, lo que permitió que el derecho administrativo se haya fortalecido para permitir el cumplimiento de los nuevos cometidos que el Estado moderno (producto de la culminación de la Revolución Social y armada de 1910), se ha avocado a realizar, ya sea limitando o sustituyendo a los particulares.

Trataremos, de hacer un esbozo de la personalidad jurídica de la administración, su relación con el Interés Público, para analizar por último los instrumentos constitucionales de intervención Estatal.

95.a) Personalidad Jurídica de la Administración Pública.

Paralelamente al problema que presenta establecer la personalidad jurídica del Estado, corre a su vez, el mismo, la de la administración pública.

SERRA ROJAS[206/], menciona el hecho de que las opiniones tradicionales no aceptan su reconocimiento como persona jurídica de la administración, puesto que en la función administrativa era una función del Estado como persona jurídica, esto, para nuestro autor, señala que para el derecho administrativo, la administración pública es una persona jurídica. Y aún se distinguen varias personalidades de la misma.

Con lo anterior, no sólo se reconoce la de la administración pública, sino la de otros organismos descentralizados que son creación del Poder Público, sea por el Congreso de la Unión o el Poder Ejecutivo.

96.b) Fundamento Legal de la Administración Pública.

Es en este artículo, donde nuestra administración encuentra su base legal para el cumplimiento de los cometidos del Poder Público.

206/ Idem (130), T., I, p. 71.

En el artículo 90o. Constitucional, tenemos:

"La administración pública federal será central y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso... 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"...

Reforzando lo relacionado a los organismos descentralizados, la ley orgánica de la administración pública federal nos dice:

Artículo 45.

Dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

97.c) La Administración Pública y la Doctrina.

Con lo expuesto, se desprende que por lo que hace a la Federación, el Ejecutivo Federal como órgano primordial de ésta, se valdrá de la administración pública que como hemos establecido, halla su legalidad en nuestra Carga Magna.

Para afirmar por tanto la personalidad jurídica de la administración pública, atendemos la aportación de BREWER CARIAS:[207]

"Pero cada una de estas tres personas jurídico territoriales[208] que conforman el Estado, en el ámbito interno actúan como personas jurídicas entrando en relación con los particulares como sujetos de derechos titulares de un INTERES PUBLICO, que gestionan, a través de sus administraciones públicas. De allí que se haya dicho que sólo cuando el Estado actúa como administración es verdadera y propia persona jurídica. Sin embargo, si bien ello no es cierto, de allí no puede concluirse que el Estado no tenga personalidad jurídica".

207/ Citado por SERRA ROJAS, (130), T., I, p. 72

208/ Se refiere a la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Ante lo anterior sólo cabe señalar que la administración pública mexicana como medio de acción de la función administrativa, posee personalidad jurídica propia, por el hecho de que en su conformación, contiene y regula a organismos con personalidad jurídica propia.

No podemos aceptar el criterio de NAVA NEGRETE quien afirma:[209]

"La administración pública no es una persona jurídica, no es un ente o sujeto de derechos y obligaciones. Pero nominalmente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de administración pública, hace perder de vista que son ellos y no ella (los sujetos), los sujetos de derecho, en el sentido propio de éste concepto".

La personalidad dependía por tanto, de la que se le reconociera al Estado.

Es por eso que sigamos con el criterio de BREWER CARIAS, que se funda en una situación formalmente constitucional,

---

209/ Citado por SERRA ROJAS (130), T., I, p. 71.

que se identifica con nuestro sistema.

Nos preocupaba establecer lo anterior, por el hecho de mostrar el apoyo sustantivo del derecho administrativo en la intervención del Estado, es porque desde un ángulo teórico, nuestro sistema no es totalitario y trata de buscar por medio de la legalidad, el cumplimiento de sus fines.

98.d) La Administración Pública y el Interés Público.

El ámbito que requiere la administración pública, se ha extendido de manera tal, que es por lo que está sujeta a un sinnúmero de opiniones sobre su verdadera esencia.

Primero marcaremos en base en la Constitución General, lo que podría decirse de ella, a lo que establecemos en cuanto a su contenido formal:

- La administración es el instrumento fundamental del Ejecutivo, fundamento plasmado en el Capítulo III del Título Tercero en sus artículos 80o., y del 89o., hasta el 93o.

- La administración pública se relaciona con las actividades del sector público, y donde muestra por lo

tanto, las siguientes características:[210/]

. En su sentido material y objetivo.

Se refiere a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio, o los asuntos públicos.

. En su sentido orgánico, subjetivo o formal.

Es el conjunto de órganos, servicios y actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de INTERES PRIVADO O PUBLICO.

. En su sentido intervencionista.

La actividad de administración moderna, ha ido y va más allá de la ley, internándose en la actividad de la economía nacional, determinando la base, los medios y formas de desarrollo.

PIERRE ESCOUBE[211/] aporta:

"La administración pública es el conjunto de medios de ac-

210/ Idem (130), T., I, p. 79.

211/ Citado por SERRA ROJAS (130), T., I, p. 80.

ción, sean directos o indirectos, sean humanos materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de INTERES PUBLICO, que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación".

SERRA ROJAS[212/], coincide con la anterior definición al expresar:

"El fin de la administración es la realización del INTERES GENERAL por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares por el contrario, actuan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés personal, dentro de la tesis liberal, el régimen de la libre empresa estimula el lucro como impulso necesario de las instituciones económicas, señalando como actividades marginales los actos de filantropía o generosidad, que se canalizan bajo la forma de fundaciones, asociaciones civiles o cooperación económica".

212/ Idem (130), T., I, p. 80.

Iremos concluyendo que constitucionalmente, sin deshechar elementos de las nociones antes dadas, la administración pública (tomando en consideración los elementos de juicio propuestos, aportaron sustancialmente el elemento jurídico de la acción administrativa), es la estructura auxiliar del Ejecutivo para la ejecución de la Ley, lo cual queda reforzado con lo que VEDEL afirmó "La administración no es la única tarea del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente una tarea del Ejecutivo.

Además, se establece "La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del INTERES GENERAL, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación". 213/.

Con todo lo anterior, se trata de dar la idea de que la administración es una ciencia, puesto que con la constante y aguda intervención estatal, el gobernante administrador debe realizar, sistematizar las tareas concretas mediante pla

---

213/ Idem (130), T., I, p. 81.

nes, que le permitan manejar una técnica eficiente y tomar así las decisiones que sean de INTERES PUBLICO.

Partiendo de las reformas aplicadas a nuestra Constitución en sus numerales 25 y 26, no debe ignorarse que el Estado es por tanto el principal promotor de la economía nacional que se funda en lograr la satisfacción del INTERES PUBLICO.

Puede observarse por tanto la íntima relación que existe entre el INTERES PUBLICO (interés general para algunos autores, como sinónimo) y la administración pública, la cual es el medio para el cumplimiento y ejecución de las leyes administrativas, con lo cual, solo desde la perspectiva en que lo miramos, puede traducirse ésta, como el instrumento primario del Ejecutivo para el cumplimiento de los cometidos del Poder Público.

99.e) Instrumentos de Intervención Estatal.

Hemos establecido, que en nuestro derecho, el Estado manifiesta su intervención en tres formas (supra 68.B) entendidas como la actividad total del Estado.

La distribución entre éstas, es una función de las facultades atribuidas en la Constitución Política.

Se consideró que la función legislativa se manifiesta por la necesidad de legislar la actividad social para el beneficio de la sociedad.

Por otro lado tenemos la función jurisdiccional la cual se traduce en el hecho de defender y respetar las garantías individuales, la aplicación de la justicia al caso concreto mediante la sentencia y el cumplimiento y defensa de la Constitución. Sin embargo en cuanto a la intervención judicial establecimos que por circunstancias de facto, su intervención se manifestaba difusa e imprecisa.

En relación a la función administrativa, mencionamos que su redacción constitucional, la diferencia sustancial con respecto a los otros dos órganos del Poder Público, considerado como el Supremo Poder de la Federación, y al cual se le atribuyen un gran cúmulo de facultades, entre ellas, la de ser el depósito jurídico de la función administrativa que se definió como una actividad que era propia del Estado en su totalidad y que la llevaba a efecto el Ejecutivo Federal, argumentando además, que era ésta, en nuestra época, una de las más agudas formas de intervención estatal.

Por lo tanto, conociendo que el titular de la administración pública federal, es el Ejecutivo, es menester señalar

que la administración pública se va a auxiliar de algunos instrumentos técnicos y jurídicos para el cumplimiento de los cometidos del Poder Público.

Seguimos marcando con cierta insistencia, el predominio del Ejecutivo Federal en función de la intervención, pero no es insoslayable que la intervención legislativa desde el punto de vista formal, se manifiesta su intervención en cuanto a que el Estado en uso de su Soberanía legislativa y de su derecho para reclamar para sí, por medio de leyes, la incorporación de actividades y bienes que no le pertenecían o bien, que le pueden pertenecer, marcando así que tanto la intervención administrativa y legislativa, adquieren para el análisis de los instrumentos de intervención administrativa y legislativa, adquieren para el análisis de los instrumentos de intervención, un relevante papel en la medida de su coordinación, que se traduce en las dos formas de intervención más claras.

Es así que los instrumentos de intervención concretizarán las formalidades emanadas de los órganos del Poder Público mencionados.

Para seguir auxiliándose con nuestro texto Constitucional, mencionaremos los instrumentos de intervención estatal con-

templados en ésta, y más importantes.

100.aa) El Fomento.

En el transcurso de los años de 1920 a 1934, fue una etapa en la que el país se hallaba en plena reconstrucción tanto económica y por qué no decirlo, física.

A medida que se lograba la reconstrucción, ya no física ni económica, sino de consolidación institucional, el Estado decidió intervenir primeramente en la economía, para explotar los recursos que ya le pertenecían, dicha actividad la realizó mediante el fomento a la inversión privada.

Recurriendo a la doctrina que nos aporta elementos sustanciales, hallamos en JORDANA de POZAS[214/], lo siguiente:

Establece que éste es "Una vía media entre la no intervención (inhibición), y la intervención del Estado, cuya pretensión es la conciliación entre la libertad y el BIEN COMUN".

Lo define como "La acción administrativa encaminada a proteger, promover, a aquellas actividades, establecimientos o

214/ POZAS JORDANA de, Ensayo de una Teoría de Fomento en el Derecho Administrativo, Rev. de Estudios Políticos, Núm. 48, Madrid 1949, pp. 46, 49, 50.

riquezas debidos a los particulares y que satisfagan necesidades públicas o que se estiman de UTILIDAD GENERAL, sin usar la coacción ni crear servicios públicos.

Considera que es el instrumento más adecuado para el Estado Liberal.

Más adelante de su obra, aporta otra posible definición, de la manera siguiente:

"Es la acción consistente en proteger, estimular o auxiliar las actividades de los particulares mediante los cuales se satisfagan necesidades o conveniencias de carácter general".

Especifica que su finalidad consiste en que mediante privilegios, se aspira a lograr la justicia distributiva, dando a cada quien lo que merece o lo que necesita, o lo que se estima preciso para determinarle a obrar en un sentido determinado y conveniente para el BIEN COMUN.

Ante el panorama brindado por JORDANA de POZAS, mencionaremos lo que en materia constitucional en nuestro país, representa el fomento.

El artículo 25, reforma de este sexenio, se considera al fomento como:

- Un medio para el crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y clases sociales...

Prosigue el artículo al mencionar que:

"El Estado... orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las necesidades que demande el INTERES GENERAL...

El fomento en el artículo 27 se entiende de la siguiente manera:

Párrafo Tercero.- "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el INTERES PUBLICO, así como el de... dictar las medidas necesarias... para el FOMENTO de la agricultura...

En el último párrafo tenemos que:

El Estado promoverá... y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra...

Bajo estos fundamentos es como se presenta el FOMENTO en nuestro derecho administrativo, y que en relación con JORDANA de POZAS, existe una gran similitud.

101.bb) La Expropiación y la Nacionalización.

Atendiendo a la redacción constitucional del artículo 27 tenemos:

Segundo Párrafo.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de UTILIDAD PUBLICA y mediante indemnización.

Noveno Párrafo, Inciso VI.- Las leyes de la Federación y las de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de UTILIDAD PUBLICA la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...

Ante estas consideraciones constitucionales, atenderemos las de la doctrina.

ACOSTA ROMERO[215/], declara que la expropiación por causa de UTILIDAD PUBLICA, "Es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la trans-

---

215/ ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM. 1a. Ed., Cd. México, 1973. P. 229.

ferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado, y existe una causa de UTILIDAD PUBLICA que así lo requiera, siempre que de una indemnización por causa de transferencia, al particular.

En cuanto a la autoridad estatal que interviene para la ejecución de este acto, establece:

La teoría acepta dos posiciones.[216]

Primera: La autoridad administrativa, en cuanto que haga la declaratoria de procedencia expropiatoria; y que la ejecución la debe de realizar la autoridad judicial, ésto es en base al párrafo noveno inciso VI del artículo 27o. Constitucional.

Segunda: Debe ser la autoridad administrativa, dado que el Artículo 27, no da lugar a la intervención judicial sino solamente en el procedimiento de la fijación.

Sin embargo, ACOSTA ROMERO opina que si el acto expropiatorio deriva de la Soberanía del Estado, y los INTERESES

216/ Idem (215), p. 231.

GENERALES, es innegable que está facultado para llevar por sí la ejecución expropiatoria en contra de los particulares sin que tenga que intervenir el judicial. Esto nos recuerda que el Poder Supremo Ejecutivo es el Reflejo de la Soberanía del pueblo, y que por tanto es ésta una intervención administrativa.

Para el maestro SERRA ROJAS[217/], "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual, el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de UTILIDAD PUBLICA y mediante indemnización justa".

La intervención por tanto, se da en dos formas según sus elementos:

- Hay una calificación legislativa que es la UTILIDAD PUBLICA.
- La autoridad administrativa debe llevar a cabo el procedimiento de expropiación; una acción que es unilateral.

217/ Idem (130), T., II, p. 305.

Bajo estos dos supuestos, se concluye que si la expropiación se debe realizar para los fines de utilidad pública, entonces, ningún interés privado puede justificar la disposición de un bien, sobre todo si se fundamenta la UTILIDAD PUBLICA, a la manera del maestro SERRA ROJAS quien afirma: "LA UTILIDAD PUBLICA, consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, y en general la convivencia o el INTERES de la GENERALIDAD de los individuos del Estado.

El hecho de haber abordado la nacionalización en este apartado, fue en base a lo planteado por SERRA ROJAS[218/] al relacionarla con la expropiación cuando explica:

- No existen diferencias importantes entre la expropiación y la nacionalización... son figuras jurídicas diferentes... La traslación de propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la ley, pero es más amplia en la expropiación y de carácter general, en tanto que la nacionalización obedece reglas especiales.

- Por lo que se refiere a la indemnización, ella se apoya en el principio de la igualdad de los individuos frente a las cargas públicas.

218/ Idem (130), T., II, p. 241.

KATZAROV[219/], por su parte, señala:

"La diferencia sustancial es el procedimiento, puesto que la expropiación se lleva a cabo en virtud de un acto administrativo y tiene carácter privado, mientras que la nacionalización que tiene carácter originario, se lleva a cabo en virtud del texto constitucional".

BAENA DEL ALCAZAR[220/], no retoma la consideración de KATZAROV, en el sentido de tratar de hacer más clara la diferencia entre ambos conceptos y sustenta:

"La nacionalización consiste en la transferencia general de bienes a la colectividad, mientras que la expropiación tiene un carácter concreto y no está basada siempre en motivos directamente económicos". O sea, trata de dar a entender, el carácter intencional de intervencionismo estatal mediante la nacionalización.

101.bis) Conceptos de Nacionalización.

Por lo que hace al INTERES PUBLICO como contenido sustancial de la nacinalización atendemos lo que KATZAROV mani-

---

219/ Citado por BAENA DEL ALCAZAR (125), p. 109.

220/ Idem (125), p. 110.

fiesta:[221]

"La nacionalización se concibe como la transformación en un INTERES PUBLICO de orden superior de un bien determinado o de una cierta actividad, que son o pueden ser, un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término, en bien o en actividad del Estado, de municipio o de la cooperativa, con miras a su utilización inmediata o futura en el INTERES GENERAL, y no en el PRIVADO".

SERRA ROJAS[222], no hace alusión al Interés Público ya que establece:

"La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo, será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley".

El aspecto constitucional tratado en la definición expuesta, nos obliga a tratar el carácter nacionalista que representan y deben tener ciertas actividades de nuestro país,

---

221/ Citado por BAENA DEL ALCAZAR(125), p. 109.

222/ RODRIGUEZ F. Aspectos Sociales de la Nacionalización. Citado por SERRA ROJAS (130), p. 341.

contemplados en nuestra Constitución.

Es por eso que haremos referencia al párrafo sexto del artículo 27:

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos... y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos... Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica... y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales"...

En cuanto a la nacionalización territorial, la hallamos en el primer párrafo:

"La propiedad de las tierras... comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación"...

En el párrafo cuarto se contempla el dominio que ejerce la Nación sobre todos los recursos naturales. Y los demás que se establecen a lo largo del mencionado artículo.

Es por eso que ACOSTA ROMERO[223/] considera que la naciona-

223/ Idem (215), p. 241.

lización "no es una figura jurídica es más bien, un concepto político y económico".

Es por tanto, que el carácter intervencionista por conducto de la nacionalización, se traduce en la medida en que la intensidad del INTERES PUBLICO se manifieste, misma que el Estado se ha encargado de medirla, y así asumir la responsabilidad y eliminar a los particulares que tal parece, no logran medir la magnitud del INTERES PUBLICO.

102.cc) La Concesión.

El concepto en cuanto a su naturaleza jurídica es adaptable al fin que pretenda la actividad del Estado.

Esto lo ilustra ACOSTA ROMERO[224/] en función primero del Estado liberal donde la concesión se otorgará como un contrato dando al particular determinados privilegios; en segundo lugar, si el Estado es del modelo intervencionista, entonces aparecerá como un acto administrativo, y que su esfera irá restringiéndose en función de los particulares,

---

224/ Idem (215), p. 175.

puesto que el Estado irá haciéndose cargo de actividades que sólo correspondían a particulares.

Partiendo de lo expuesto, en México, la concesión tomó la forma de contrato, desde 1837 considerándose una de las primeras concesiones hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, donde el Estado se caracterizó por ser un gendarme.

Actualmente, se considera que es un acto administrativo, lo cual hace que el Estado realice en función de ésta, actividades que se consideran de INTERES PUBLICO.

En cuanto a su constitucionalidad, podemos encontrar en el párrafo sexto del artículo 27:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalineable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos.

De todo lo escrito podemos conceptualizar como un acto administrativo discrecional por medio de la cual, la autoridad administrativa faculta a un particular a:

- Utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

- Establecer y explotar un servicio público dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

Sin embargo la doctrina considera en cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión, que es ésta, parte contrato y parte de acto administrativo así como una parte de acto reglamentario, lo que hace que su naturaleza sea mixta.

Establezcamos que en cuanto a la naturaleza intervencionista fundamentada jurídicamente, la concesión atiende a una naturaleza jurídica de acto administrativo discrecional, que corresponde al régimen de derecho público.

103.dd) Policía.

El mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad generales han sido uno de los más antiguos cometidos asignados por un lado a la administración pública, y por el otro, a la actividad jurisdiccional.

Siguiendo los lineamientos del INTERES PUBLICO y la intervención estatal, exponemos el argumento de FERNANDO GARRIDO FALLA[225/] que establece:

"En el Estado de Derecho el individuo aparece como titular de los derechos de libertad, protegidos jurídicamente contra las intervenciones del Estado, -ahora bien- prosigue, la posibilidad que del uso de los derechos de libertad puedan derivarse peligros para el INTERES PUBLICO, justifica las potestades de policía en manos del Estado. Con la policía administrativa del estado de libertad civil deja de ser un derecho absoluto del ciudadano".

Doctrinaria y jurídicamente, con lo que hemos apuntado, si se ha establecido una diferencia entre la policía administrativa y judicial, por lo que es necesario señalar a la tesis de MARTINEZ LARES[226/], quien distingue entre el carácter represivo de la policía judicial y la preventiva de la administrativa, afirmando que a la judicial le corresponde la investigación de los hechos punibles, la determinación de los culpables y la detención de éstos, siendo así un auxiliar del derecho penal. Por lo que hace a la poli-

---

225/ Citado por LARES MARTINEZ (189), p. 257.

226/ Idem (189), pp. 257, 258.

cía administrativa, primeramente debe de procurar el mantenimiento del orden público, y seguidamente, la de intervenir sin que haya necesidad de la comisión de un delito o falta.

Esto implica que bajo la concepción del Estado de Derecho moderno, y la multiplicación de sus actividades, el mismo Estado autoriza intervenciones de la administración que limitan en diversos campos, y en razón del INTERES GENERAL, las actividades de los particulares.

Por lo que respecta a nuestro país, señalaremos que el concepto de policía, sigue los mismos lineamientos expuestos, y sus fundamentos constitucionales, nos indican su naturaleza jurídica.

104.aaa) Policía Administrativa.

El artículo 73, Fracción XXX, de las facultades del Congreso señala:

- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores.

El artículo 89, Fracción I, también indica como una de las facultades del Presidente de la República las siguientes:

- Promulgar y efectuar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Artículo 21, que marca la competencia constitucional de la autoridad administrativa y que nos indica:

- Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

  Es éste último el carácter primordial de la ley administrativa (sanción), que con su aspecto coactivo, se cumple el orden jurídico, y el funcionamiento de la administración pública.

105.bbb) Clasificación de la Policía Administrativa.

Indudablemente, que la diversidad de actividades del Estado intervencionista, implica por sí, una diversidad de policías, a lo que trataremos de señalarlas sólo para efectos de conocimiento.

SERRA ROJAS[227/], nos auxilia con su estudio y precisa a la

227/ Idem (130), p. 450.

policía:

- De Expresión del Pensamiento.

  Donde se agrupa a las diversiones públicas, libertad de asociación y al régimen de radiodifusión.

- Económica.

  Se hayan dentro de esta clasificación, el régimen de precios, los monopolios, desenvolvimiento de la industria y el comercio, policía fiscal, inspección laboral, pesas y medidas, protección al consumidor y otras.

- Sanitaria

  Encontramos fundamentos constitucionales en:

  - Artículo 73, Fracción XVI
  - Artículo 73, Fracción VI
  - Artículo 89, Fracción I

- De cultos.

  Se contempla al respecto el Artículo 24.

- Forestal.

  Fundamentada en el artículo 73, fracciones XVI y XIX.

- Ley Forestal.

Esto es, el régimen de policía se efectúa en todos los ámbitos que contemple y pueda contemplar la administración y es así que se puede hablar de otros tipos de policía, tales como la militar, de caza y pesca, de alcoholes, demográfica, política, de comunicaciones, etc., el hecho es que el Estado contemporáneo justifica mediante los fines primordiales que persigue, que su propósito en el de asegurar el INTERES PUBLICO.

106.ccc) Policía Judicial.

Partiendo de la noción que la doctrina nos aportó, y considerando que nuestras leyes sustentan el mismo criterio, concluiremos que por lo que toca a la policía judicial, ratificaremos su carácter represivo, en función de que esta policía (algunos autores la consideran de orden común), le corresponde el mantener el orden público y la tranquilidad social, por lo que, para fundamentar lo anterior, no vemos en la tarea de recurrir a su base legal constitucional traducidas en los artículos 21, 102, y 107 Fracción XV.

Artículo 21.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel...

Artículo 102.

En su párrafo segundo, es el relacionado a la incumbencia que tiene el Ministerio Público de la Federación para la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden Federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados: buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Artículo 107 Fracción XV.

En cuanto a éste, contemplamos la <u>intervención estatal</u> que faculta discrecionalidad a la autoridad para que ésta determine el INTERES PUBLICO, por lo que exponemos su transcripción:

El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal, que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trata carezca, a su juicio, de INTERES PUBLICO.

Este precepto indica lo peligroso que puede ser la discreción, que posee la autoridad judicial, y que además, el INTERES PUBLICO deja de ser una noción meramente de derecho administrativo para que concluyamos que el INTERES PUBLICO corresponde además a cada uno de los órganos del Estado.

107.ee) Servicio Público.

Sin avocarnos al estudio profundo del concepto del servicio público solo trataremos de hallar en cuanto a su naturaleza, como es usada por el Estado como instrumento de intervención.

Agregaremos sin embargo, un juicio emitido por el maestro ACOSTA ROMERO[228/] en cuanto al antecedente que permitió tener la noción de dicho, al señalar que "es en Francia

---

228/ Idem (215), p. 187.

donde aparece el concepto, como un criterio de interpretación de la regla de separación de las autoridades administrativas y de las judiciales... consagrada en la ley del 16-24 de agosto de 1790, y el decreto 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de letigios administrativos.

108.aaa) Su uso en el Estado Intervencionista.

Se establece entre economistas que el problema fundamental de lo económico, estriba en el hecho de que, qué bienes y servicios habrán de producirse y en qué cantidad; cómo se deberán emplear, para la obtención de dichos bienes, los recursos económicos disponibles y para quién se producirán esos bienes, o lo que es lo mismo, cuál será la distribución de la renta nacional, entre los distintos individuos y las clases sociales.[229]/

Se ha mencionado en este estudio, uno de los factores que determinaron la intervención del Estado en otras esferas distintas de las encomendadas, por la razón de que los particulares las descuidaron y olvidaron, así como la de no

229/ Citado en la obra de SERRA ROJAS (130), p. 103.

efectuarlas, por no proporcionar dichas actividades, un lucro excesivo.

Al intervenir el Estado, y fundado el hecho de las facultades atribuidas, se avocará a realizar las actividades que satisfagan las necesidades colectivas, mediante la prestación de un servicio público.

Es cierto que lo anterior dio origen primero, a que el Estado por medio de un acto de autoridad, mandaba la ejecución, o bien, empezó a actuar como un particular, pero conforme se fue agudizando la ingerencia del Estado, ésta ya no se dio en las formas mencionadas, sino que el Estado, asume en forma directa y bajo la reglamentación, la responsabilidad de dar satisfacción de bienes y servicios que tienen como destinatarios, a los gobernados.

Es por lo tanto, una actividad considerada de servicio público por su doble carácter.[230]

Primero, porque es efectuada por el Estado y segundo, porque tiende a dar, a satisfacer una necesidad general.

230/ Idem (130), P. 104.

109.bbb) Sus Consideraciones Conceptuales, Formales y el Interés Público.

Los intentos de la doctrina por tratar de definirlo, nos proporciona los elementos de juicio para poder contemplar el rol del INTERES PUBLICO en su contenido.[231]

Para JEZÈ, la idea del servicio público se relaciona con el procedimiento de su prestación y confunde el concepto de servicio público con el de régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de INTERES GENERAL, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de derecho administrativo, normas jurídicas inspiradas en el INTERES PUBLICO.

WALINE en su estudio, contempla cuatro puntos, y entre uno de ellos, se avoca a afirmar que el servicio público supone siempre una obra de INTERES PUBLICO a ejecutar.

SERRA ROJAS por su parte, siguiendo el criterio de DUGUIT,

231/ Los conceptos de JEZÈ, WALINE y SERRA ROJAS, son notas tomadas de la obra de ACOSTA ROMERO (215), pp. 189, 190 y 191.

establece que es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficiente y eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas... sujetas a un régimen de derecho público.

Con lo anterior podemos afirmar, que desde el punto de vista formal, nuestro derecho, lo contempla en diferentes artículos constitucionales, y reforzando un poco la idea tenemos:

- El artículo 3o. párrafo IX, denomina el cometido de la educación, como un servicio público.

- El artículo 5o. párrafo tercero, menciona la obligatoriedad del servicio público en sus dos formas, ya sea la remunerada o la gratuita.

- El artículo 27o. párrafo sexto, aduce:

  Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, producir, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público...

- El artículo 28o. párrafo quinto marca:

  Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito... (marca que éste) no será objeto de concesión a particulares.

- El artículo 132o. nos hace referencia al régimen de los bienes de dominio público del Estado, de la manera siguiente:

  Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público...

Al hacer estas referencias en base a la constitución, es con el hecho de resaltar que en ésta, no se contempla una definición propiamente hablando, puesto que sólo hace mención a su enunciamiento como una actividad con un fin determinado.

Sin embargo, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1980, en su artículo 23o., especifica:

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal,

con el fin de garantizar en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo: la prestación de estos servicios es de INTERES PUBLICO.

Ante el panorama anterior, solo queda establecer que el servicio público es un instrumento de gran alcance, para hacer del Estado un poderoso competidor en nuestro sistema económico mixto, por el hecho de que apoyándose en el INTERES PUBLICO, éste se proyecta con profundidad en el papel de prestador de servicios públicos, los cuales, tan diversos y dispersos, que su conceptualización es imposible.

Ahora bien, los principios que nos aportan tanto la teoría y la práctica, debemos considerar por un lado, que la definición entregada en la obra del maestro SERRA ROJAS[232/], la cual enuncia "El servicio público, es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública"; y por el otro, la contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, nos ayuda a precisar por lo menos, en nuestro país, la noción del servicio público.

232/ Idem (130), p. 108.

110.ff) Contratos Administrativos.

Este instrumento de intervención, es el utilizado cuando el Estado concurre en forma voluntaria con los particulares, esto es, no impone su soberanía (supra 86.b).

Es por lo tanto, mediante los contratos administrativos que el Estado solicitará a los particulares, que se coincida en forma conciente y en libertad, en la satisfacción de necesidades de carácter general, estableciéndose así la conjugación de los intereses particulares con los del INTERES PUBLICO.

111.aaa) El Servicio Público y los Contratos Administrativos.

El ahondar en lo que corresoponde a la teoría de las obligaciones de la administración, no sería un tanto cuarto prudente, en el sentido de que debemos relacionar la idea del contrato administrativo con la del servicio público.

LARES MARTINEZ[233/] externa al respecto:

"Para la escuela de BURDEOS, el propósito de la adminis-

233/ Idem (189), p. 286.

tración, al contratar, o asegurar el funcionamiento de un servicio público, ha sido considerado como una condición de carácter administrativo del contrato"... sin embargo, dada la vaguedad que tiene el concepto de servicio público, no es posible fundar en éste, todas las concepciones del derecho administrativo.

Es por eso que nuestro autor prosigue, "por eso se ha llegado a sustituir la idea del servicio público por nociones más amplias como el de UTILIDAD PUBLICA; o INTERES GENERAL. serían... contratos administrativos los que tuvieran por objeto o fin la UTILIDAD PUBLICA o el INTERES GENERAL".

En esta misma obra encontramos literalmente una sentencia 234/ en la que se asienta que "se considera como regla esencial en la ejecución de los contratos administrativos, que el INTERES GENERAL del funcionamiento regular del servicio público en relación con el contrato, no debe ser comprometido por el INTERES PRIVADO del otro contratante... y una de las razones... es que el contratista ha aceptado ser en cierto modo, un colaborador del servicio público, un coagente que al menos a aceptado una subordinación de su ac-

---

234/ Idem (189), p. 153.

tividad al INTERES GENERAL COLECTIVO"...

Hemos de establecer por tanto, que siguiendo la polémica que ocasiona el establecer la importancia que hay entre los conceptos mencionados, que cuando la administración pública se halle, ejecutando por sí, la celebración de un contrato, estamos ante un contrato administrativo.

112.bbb) El Fin del Contrato Administrativo con la Intervención Estatal.

Es así que el Estado, para el cumplimiento de sus cometidos, usa el instrumento del contrato para concretar sus actividades, mismas que hemos establecido, se han acrecentado en diversos campos de la vida social.

La manifestación primaria como instrumento, señalamos, es la administración pública, ésto es, para delinear la intervención que el Estado, en materia de contratación ostenta, nuestro autor ACOSTA ROMERO[235/], afirma que el Estado para obtener de los particulares, los medios económicos y la prestación de servicios que requiere para cumplir sus come

235/ Idem (215), p. 245.

tidos, lo hará a través de la vía imperativa, es decir, estableciendo impuestos y servicios obligatorios y gratuitos. Pero no siempre el Estado lo hace por vía imperativa, sino que solicita de los particulares, (personas físicas o jurídicas) que en forma conciente o voluntaria concurran a la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o a la prestación de servicios públicos mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la administración pública y los particulares... ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada, a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo, con el interés de los particulares.

113.ccc) Contratos Sujetos a Derecho Privado.

Estos contratos los celebra la administración pública con los particulares, sujetándose por lo tanto, al derecho privado.

La intervención del Estado, se manifiesta en una autolimitación de su Soberanía y poder demandado, puesto que se pone al mismo nivel del particular.

El Estado no puede hacer uso de su Poder coactivo, para obligar a un particular a contratarse.

Sin embargo, ACOSTA ROMERO[236/] afirma que la igualdad no es absoluta, puesto que aunque... la administración se someta al derecho privado el Estado no pierde su personalidad de derecho público, siéndole aplicable los procedimientos de ejecución y apremio...

Encontramos en este régimen, a los contratos de arrendamiento, prestación de servicios profesionales, adquisiciones y comodato.

114.ddd) Contratos Sujetos a Derecho Administrativo.

En éstos, se hallan contemplados los contratos administrativos y de obra pública, así como los convenios.

- Los contratos administrativos.

  Los teóricos no ven normal que el Estado con su personalidad de derecho público, coadyuve con el particular, puesto que implican un total sometimiento de

---

236/ Idem (215), p. 241.

éstos, y una imposición de obligaciones.

Por lo que hace a su fundamento legal, lo hallamos en el artículo 134o. constitucional, que nos indica:

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que se realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas; mediante..."

En el artículo 27o. Fracción XVIII, se refiere a:

"Todos los contratos y... hechos por los gobiernos anteriores desde 1876, se declararán revisables".

Se planteó con lo anterior, la íntima relación entre el servicio público y los contratos administrativos de manera especial, por ser éstos el reflejo de la actitud intervencionista que el Estado ejerce en función del INTERES PUBLICO, concepto que contienen ambas nociones, y que son el elemento primordial para su justificación, esto es, a manera de justificar por medio de las formas de intervención y a la vez por los instrumentos de intervención.

115.gg) La Planeación.

En relación a este instrumento de intervención, se trató ya muy superficialmente (supra 58.c), por lo que es necesario hacer otras consideraciones que nos faciliten su comprensión, sobre todo, con un enfoque doctrinario.

El análisis retrospectivo, expuesto en base a nuestro autor BAENA DEL ALCAZAR y agregando[237/] que la planificación se puede presentar como la única alternativa posible ante la desintegración, sólo queda un camino, el de elegir entre una buena y mala planificación.

116.aaa) Clasificación de la Planificación.

Retomando la nota anterior, no es el hecho de dejar al azar, si escogimos la planificación correcta o incorrecta.

GORDILLO[238/] nos expresa:

"Usualmente se sostiene que la doctrina de los tipos de planificación... son dos: la planificación imperativa y la

---

237/ Idem (125), pp. 133 y 134.

238/ GORDILLO Agustín. Introducción al Derecho de la Planificación, Cd. Caracas, 1981. Ed. Jurídica Venezolana, colección monografías jurídicas No. 20, pp. 39 y 40.

indicativa. La primera... sus directivas son impuestas a la colectividad como normas obligatorias de conducta... La segunda, es meramente sugerida por el gobierno a la comunidad".

Más adelante, nos ilustra con lo siguiente:

"Sin embargo, bajo estos dos grandes grupos de tipos de planificación... se esconden una larga serie de matices... como la de calificar a la planificación soviética, señalando conceptos como los de "centralizada", "socialista", "total", y "rígida"; y por lo que respecta a la planificación occidental, se enuncian los conceptos, "no socialistas", "parcial" "flexible", o bien, "democrática" o "concertada" y "liberal".

117.bbb) Aspectos Económicos, Políticos y Jurídico Administrativos.[239]/

Trataremos en esta parte, establecer tres aspectos que podrían ayudar a tener claro el problema de la planificación, por lo que BAENA DEL ALCAZAR contempla los tres factores siguientes:

239/ Idem (125), pp. 135, 137, 139 y 140.

- Económicos.

La serie de hechos determinantes de la intervención del Estado en la economía, y el carácter irracional y asistemático con que ésta se produjo, hicieron necesaria la idea de planificar como manifestación última de racionalidad en el campo económico y técnica superior para reducir los conflictos y determinar el desarrollo económico y social, o bien, la de considerar al plan como una racionalización de la intervención.

- Políticos

La planificación es un principio político que trata de regir, llevando a cabo una dirección de conjunto, al orden económico... la planificación, sobre todo si se produce inmediatamente después de una serie de intervenciones como es el caso normal aún en los países occidentales, puede llevar consigo, una gran pérdida de libertad del individuo... MAZPETIOL, atestigua además, que aún en un país donde la coexistencia entre la democracia y la planeación, se produce de modo indiscutible, como es el caso de Francia, la libertad admitida para la realización de ese plan, es una libertad condicional, la libertad de adherirse y aceptar.

LUCAS VERDU, en su exposición dentro de la misma obra, considera que el principio básico regulador de la convivencia política en la etapa liberal intervencionista, es el derecho administrativo, y como último principio regulador de la declinación del Estado contemporáneo, es la planificación.

- Jurídico Administrativos.

La idea del plan, aisladamente considerada, es una idea metajurídica, y por tanto, estimamos que no tiene ningún sentido plantearse el problema del lugar que ocupa la planificación como instrumentación jurídica particular dentro de un ordenamiento determinado. La planificación engloba así una serie de medidas encaminadas a conseguir un fin único, pero desde un punto de vista formal no se diferencia de otras medidas legislativas, aunque éstas no contenga un sistema articulado de provisiones económicas.

118.ccc) La Planificación y la Intervención Estatal en México.

El análisis efectuado en cuanto a la intervención estatal en México, concluimos que ésta se efectuó a partir de 1934 mediante el Plan Sexenal.

Ahora bien, desde el punto de vista constitucional y jurídico administrativo, sólo se establecerá:

Punto de vista constitucional.

Hasta antes de 1983, no hubo preceptos o disposición expresa concreta.

Dadas las características de nuestra constitución "demoliberal", sustentando a un régimen de economía capitalista, el constituyente de 1917, no contempló dicha planificación puesto que no se concebía aún la noción del concepto como instrumento de desarrollo económico y social.

No es sino hasta el 3 de febrero de 1983, en que la planificación logra el rango de constitucionalidad de las reformas efectuadas en los artículos 25 y 26, por lo que a planeación y desarrollo económico se refiere.

Punto de Vista Jurídico Administrativo.

En este sentido y apoyándonos en la ley orgánica de la administración pública federal encontramos que los artículos correspondientes nos indican:

Artículo 9o.

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes.

Artículo 32o.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Recabar datos y elaborar... los planes nacionales, sectoriales, regionales de desarrollo económico y social,...

II Planear obras... que les señale el Presidente de la República para el mayor aprovechamiento general.

Artículo 35o.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le corresponde:

I Planear... y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, apícola y forestal en todos sus aspectos.

Por lo que respecta a la situación jurídico administrativa, se contemplaba la planificación, sólo como actividades administrativas del sector central, careciendo de su fundamento legal constitucional específico de la planificación a excepción de las facultades que le son conferidas al jefe del Ejecutivo en materia administrativa, hasta antes de 1983 como ya se ha establecido.

Esto es, que la planificación, que tuvo su origen en 1934, se llevó más que por vía legal, por vía político económica.

Es por tanto que las reformas hechas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, responden a una necesidad del Estado a intervenir primero, como rector de la economía nacional y segundo, mediante el instrumento de la planificación haciéndola una expresión constitucional y no como una figura tácita del orden político económico.

119.C) El Interés Público como Fin Ultimo de la Actividad Administrativa.

Se tratará en este análisis poder decifrar el INTERES PUBLICO como fin último de la actividad administrativa.

120.a) El Interés Público y el Acto Administrativo.

Para el análisis siguiente, es pretensión nuestra, comprender al acto administrativo y su estrecha relación con el INTERES PUBLICO, puesto que todo acto administrativo se sustenta en la satisfacción de éste.

121.aa) Noción Histórica.[240/]

Hacia el año de 1790 la Asamblea del Constituyente de Francia, ordena que "las funciones judiciales son y quedarán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricación, perturbar en forma alguna, las operaciones de los cuerpos administrativos".

240/ Idem (189), p. 133.

Esta decisión consagra la separación entre las autoridades judiciales y administrativas.

Además hubo otras disposiciones legales que insistían en la separación, para evitar la ingerencia de los tribunales en actividades del Ejecutivo, así se ordena que en 1795;

"Se prohibe terminantemente que los tribunales conozcan de los actos de administración, cualquiera que sea su especie". Este ordenamiento, marcó el origen del acto administrativo avalado tanto por la jurisprudencia, leyes y la doctrina".

122.bb) Concepto.

En el campo de la doctrina, la noción del acto administrativo, está sujeta a una diversidad de definiciones, por lo que mencionaremos alguns e ilustrarnos al respecto.[241]

OTTO MAYER, considera el acto administrativo como "un acto de autoridad que emana de la administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser el derecho en un caso concreto". Definición que se ajusta al criterio del paralelismo entre el Judicial y Ejecutivo.

241/ Citadas por LARES MARTINEZ (189), pp. 134 y 135.

Para HAURIOU, es una "Decisión Ejecutoria" la que amplía diciendo que "en toda declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho frente a los administrativos, emitida por una autoridad, en una forma ejecutoria, es decir, que arrastre la ejecución de oficio".

LARES MARTINEZ, establece que "son declaraciones de voluntad de juicio o de conocimiento, emanadas de órganos de la administración y que tienen por objeto producir efectos de derecho generales o individuales".

GARCIA DE ENTERRIA, en un sentido amplio, el acto administrativo es "todo acto jurídico dictado por la administración y sometido al derecho administrativo". Además, prosigue que "como institución más del derecho administrativo, y no como la institución por excelencia que tenga que reunir todas las peculiaridades de esta rama del derecho, dándole desde luego la importancia debida".

Y en sentido estricto, establece que es "el acto jurídico unilateral de la administración pública, consistente en una declaración de voluntad, juicio, conocimiento, o deseo de realizar, en ejercicio de una potestad administrativa distinta del reglamento".

Se desprende por lo tanto, que el acto administrativo "es una manifestación unilateral de exteriorización de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad competente, en ejercicio de la potestad pública, decisión que crea, reconoce, modifica, transmite obligaciones; declara o extingue derechos y obligaciones; es ejecutivo y su fin es la satisfacción del INTERES GENERAL.

123.cc) El Interés Público en los Elementos del Acto Administrativo.

Con las nociones dadas, trataremos de desprender lo que más acomoda a nuestra relación que venimos guardando con el INTERES PUBLICO, por lo que haremos una mención somera de los elementos constitutivos del acto administrativo.

124.aaa) Noción Doctrinal de los Elementos del Acto Administrativo.

No se pretenderá el análisis individual de éstos, por cuestiones prácticas, y auxiliándonos por la doctrina, los agruparemos de manera tal que facilite una exposición sencilla.

Tenemos por consiguiente, que tanto GARCIA de ENTERRIA[242/] y SERRA ROJAS[243/], coinciden al respecto, cuando los agrupan en elementos subjetivos, objetivos, formales ya que hay además quien agregue los teleológicos.

Elementos Subjetivos.

Hallamos en éstos, a cinco elementos que han aportado diferentes autores, y que agrupados, tenemos lo sigu ente:

"La administración pública conjunto de órganos o esferas de competencia... el sujeto está constituido por los órganos individuales o colectivos... Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar... La competencia administrativa es el límite de esas facultades, es decir una investidura legal que permite al funcionario o titular... la realización o ejercicio de los actos administrativos, expresando la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o interés personal. [244/].

242/ GARCIA DE ENTIERRA, Curso de Derecho Administrativo. Madrid, 1977, pp. 459, 476.

243/ Idem (130), p. 259.

244/ Idem (130), p. 258.

Lo anterior nos ubica en el elemento del acto, o sea el creador del acto que es el órgano de la administración pública (sujeto) que al manifestar su voluntad lo hace por el hecho de estar dotado de la competencia e investidura, para darle validez.

Ahora bien, los elementos sustanciales de lo anterior son la voluntad y competencia.

- La voluntad es el requisito de existencia, pues si no se manifiesta, no hay acto administrativo.

- La competencia se traduce por tanto, en la fracción de poder que se le confiere a la persona u órgano público, para el conocimiento de determinados negocios, esto, que puedan actuar legítimamente, actuación que se haya ligada a la facultad otorgada por la ley, para atender y resolver asuntos determinados, o sea, debe estar expresa en una ley. Todo lo anterior nos sirve para deducir, que es en esta etapa y estos los elementos para entender quien es el que dicta el acto administrativo.

Elemento objetivo

Esta constituido por los presupuestos de hecho, objeto,

causa, o fin.

Por otra parte, tenemos el criterio teológico[245/], que se constituye por el objeto como contenido y por otra parte como fin; la oportunidad y el mérito.

Se debe contemplar por lo tanto, que este elemento subjetivo, se refiere a cual es el objeto u objetos, por el cual se dicta el acto administrativo.

Nuestros autores mencionados y sobre todo SERRA ROJAS, establecen que es con el propósito de lograr producir efectos jurídicos concretos e individualizables.

ACOSTA ROMERO[246/], por su parte, divide el objeto del acto, en directos o inmediatos o bien, en indirectos o mediatos.

El objeto como contenido. Se traduce a la declaración administrativa, lo que SERRA ROJAS[247/], explica:

El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto de-

---

245/ Idem (130), p. 262.

246/ MARTIN GONZALEZ, Manuel. La Individualización de cada una de las diversas manifestaciones del actuar administrativo, pp. 509 y siguientes.

247/ Idem (215), p. 143.

cide, certifica, opina, dispone o permite. Alude a la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad.

O sea, que todo acto se propone un fin práctico, que implica incluso, el condicionamiento jurídico, que se le otorga a un sujeto, así como los efectos de éste en cuanto a la extensión de una situación jurídica.

El objeto como fin. Según FRAGA[248/], está determinado por las reglas siguientes:

- Se debe perseguir un fin de INTERES GENERAL.
- Su finalidad es lo marcado por la ley.
- No basta que sea lícito y de INTERES GENERAL sino que haya competencia de quien dicta el acto.
- Y aún siendo lícito y de INTERES PUBLICO y dentro de la competencia, se debe perseguir por medio de los actos, que la ley ha establecido para tal efecto.

ACOSTA ROMERO, en este sentido afirma:[249/]

El objeto mediato o indirecto se concibe "en realizar la ac

248/ Idem (130), T., I, p. 264.

249/ Idem (215), p. 251.

tividad del órgano del Estado, para cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que se le atribuyó.

Estas reglas las reforzaremos con lo que GARCIA DE ENTERRIA:[250]

"La norma al configurar la potestad, de manera explícita o implícita, le asigna un fin específico, que por de pronto, es un fin público, pero no se matiza significativamente en cada uno de los sectores de la actividad..., por ejemplo, en la potestad de la policía, la seguridad pública... El acto administrativo, en cuanto es ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente a ese fin típico e incurrirá en vicio legal si se aparta de él o pretende servir una finalidad pública. Como ejemplo, el de aplicar un poder de policía a una finalidad recaudatoria".

Criterio Teleológico.

MARTINEZ GONZALEZ[251], con el fin de individualizar cada una de las manifestaciones de la actividad administrativa,

---

250/ Idem (242), pp. 459, 476.

251/ Idem (246), pp. 509.

propone un criterio teleológico de sistematización, considerando las siguientes bases:

- En cada sector de la actividad administrativa actúa una categoría precisa de INTERES PUBLICO y se satisface una necesidad pública específica... una misma actuación puede resultar, según su finalidad, encuadrada en uno u otro sector. (Desecación de un terreno pantanoso para hacerlo productivo con un fin económico o bien sanitario o ambos).

- Esta... confluencia... son frecuentes, dada la interconexión de las diversas manifestaciones del INTERES PUBLICO. Por lo que... hay que atender a la finalidad esencial, preponderante y determinante de dicha actuación. Si bien la pluralidad del fin perseguido debe responder a una idéntica finalidad genérica, sintetizada en la fórmula jurídico administrativa del INTERES PUBLICO, aquella a su vez, se diversifica siempre en los múltiples aspectos que dicho interés puede revestir.

- Este criterio además permite... delimitar las diversas intervenciones sobre un mismo objeto, cada una de las cuales obedece a un fin propio y distinto.

En este punto, se considera dicha concurrencia, la que ejerce un interés económico, turístico, recreativo, etc. (denominados intereses públicos), sobre el establecimiento de un centro y zona turística. Lo cual es incorrecto, puesto que el INTERES PUBLICO se presenta la mayor de las veces como la totalidad de una manifestación.

Elementos Formales.

La forma y procedimiento como elementos formales representan para la doctrina aspectos de relevante importancia, ya que la omisión de cualquiera puede causar invalidez de un acto administrativo.

En cuanto a la forma, constituye la expresión material objetiva en que se plasma el acto administrativo, es la envoltura material externa[252/].

En este elemento, se distinguen las formas, oral, por señales y signos y la escrita. Esta última se halla contemplada en nuestro artículo 16 constitucional por lo que a la expresión "sino en virtud de mandamiento escrito" hace, y cum

---

252/ Idem (130), pp. 143 y 144.

pliendo además con la garantía de seguridad jurídica.

El contenido de éste, se traduce a identificar el encabezado, el preámbulo, disposiciones, firma, nombre, y puesto que ostente quien lo emite.

Paralelamente a la forma, trataremos al procedimiento, que los autores coinciden en que los actos administrativos no deben ser improvisados, ni quedar al libre arbitrio del Poder Público.

GALLEGO DE ANABITARTE[253/] afirma, que la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social, exige un procedimiento ágil, y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado.

En nuestro país, por lo que se refiere a las garantías del administrado, halla su fundamento en el artículo 14 constitucional. y la jurisprudencia, no sólo obliga al órgano jurisdiccional, sino al administrativo y legislativo a que establezcan procedimientos adecuados.

253/ GALLEGO DE ANABITARTE, Alfredo. Leyes Constitucionales y Administrativas de España, 1976. P. 250.

Se puede considerar como el modo de manifestar la voluntad.

La Oportunidad y/o Mérito.

Algunos autores, consideran a estos elementos dentro del criterio teleológico pero sin embargo nosotros las trataremos por separado, por la sencillez con que las trata nuestro autor[254]:

Este autor, hace una diferencia, y considera a la oportunidad como una situación de hecho, y de responsabilidad político administrativa, que se aprecia posteriormente a su realización y consiste en la coincidencia del acto, con las necesidades del INTERES GENERAL, asentando que no está de acuerdo con el mérito como elemento del acto administrativo, sin en cambio en la obra de DIEZ[255], por lo que respecta al mérito, establecen que "es la adecuación necesaria de medios para lograr fines públicos en el acto administrativo de que se trate, tiende a alcanzar".

254/ Idem (215), p. 92.

255/ DIEZ, Manuel Ma., El Acto Administrativo, B. Aires, 1974. P. 134.

Es de observarse, el hecho de que algunos autores no estén de acuerdo en considerarlo como elemento porque argumentan, que se confunde con la finalidad.

125. Reconsideración.

El esbozo hecho sobre los elementos del acto administrativo, fue con el propósito de analizarlos para poder establecer la íntima relación entre el acto administrativo y el INTERES PUBLICO.

Ahora bien, la definición desprendida de todas las aportadas por la doctrina, tenía como fin, la satisfacción del INTERES GENERAL, lo que nos permite establecer que es en cuanto a los demás elementos, el objeto y el fin último, el indicador de lo que la actividad administrativa persigue. Establecimos que el objeto directo e inmediato, tenía la finalidad de la realización de fines momentáneos, en que se involucra a la certificación, decisión u opinión en cuanto a afectar intereses o situaciones jurídicas individuales.

En cambio, en el objeto fin o mediato, es en donde hallaremos el fin último de la actividad administrativa. La relación que existe entre el acto administrativo y el INTERES PUBLICO, nos obliga a manifestar que la finalidad es la fi

jación de objetivos con la pretensión de que se logre, mediante la voluntad aplicada al acto, la manifestación y satisfacción del INTERES PUBLICO.

126.b) La Legalidad Administrativa y el Interés Público.

"El principio de legalidad, puede ser enunciado de la manera siguiente: Todos los actos emanados del Poder Público deben realizarse en completa armonía con las reglas del derecho", según LARES MARTINEZ[256/].

Aplicado el principio de legalidad a la actividad administrativa, significa por un lado, que está sometida al ordenamiento jurídico fundamental, así como a las leyes emanadas del Congreso de la Unión y a las dictadas por la misma administración.

LARES MARTINEZ[257/] explica que este principio, en la administración, impone a las autoridades administrativas la obligación de ceñir todas sus decisiones a lo que han llamado "Bloque Jurídico, esto es, el conjunto de normas jurídicas preestablecidas contenidas en la constitución, leyes

256/ Idem (189), p. 178.
257/ Idem (189), p. 179.

normativas, los decretos leyes, tratados, reglamentos y ordenanzas, así como fuentes escritas del derecho, y los principios no escritos que informan el ordenamiento jurídico... Se aplica a actos administrativos individuales y generales".

Este autor, distingue de los actos administrativos individuales de los generales, primero, como medidas o decisiones de carácter particular, que estén subordinados a las normas generales preestablecidas; y segundo, refiriéndose a los reglamentos, que deben estar fundados en la constitución y en la ley.

Al referirse a la constitución austriaca[258/], de 1920 en el artículo 20 declara:

La administración pública por entero, no puede ejercerse sino en base en las leyes.

127.aa) Legalidad Administrativa en México.

Bien sabemos, que el principio fundamental en cuanto a legalidad se refiere, nuestra administración pública se halla fundamentada en el artículo 90 constitucional de la manera siguiente:

258/ Idem (189), p. 178.

"La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso..."

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

Del segundo párrafo del artículo 90, se desprende la relación existente entre el Ejecutivo y las formas de administración, y no creemos necesario establecer si el artículo 89 de la Constitución es o no el fundamento legal de la administración, por el hecho de saber que el titular del Ejecutivo, lo es también de la administración.

Debemos por tanto considerar que la legalidad administrativa está plasmada en el 90o. Constitucional aclarando desde luego, la importancia que representa el artículo 92o. que establece:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Concluiremos con SERRA ROJAS[259/] quien nos define, como

259/ Idem (130), p. 195.

ejemplo, el reglamento así:

"Un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales, conferidas por la Constitución".

128.bb) El Interés Público como Principio Rector de la Actividad Administrativa.

Dentro de la gama de ordenamientos jurídicos, cabe señalar, que si el acto administrativo como instrumento de la actividad administrativa para determinar o afectar situaciones individuales de interés jurídico, mediante la manifestación unilateral de la voluntad, para cambiar una realidad jurídica, o bien, para la satisfacción del INTERES GENERAL, encontramos que en las leyes administrativas, el INTERES PUBLICO juega el principal papel, es la causa, motivo y fin de la actividad de la administración, puesto que en torno a él, gira la problemática de cumplir con los cometidos del Poder Público, y que juntos, siempre serán el fin eterno y último de la acción administradora.

Anteriormente señalamos a las leyes administrativas, con la intención de mostrar el ámbito de intervención del Estado, pero en esta sección, el enfoque será diferente, se hace un intento para señalar como éstas, son el complemento de los instrumentos de intervención estatal, por un lado, en su parte sustantiva, y a la vez, su adjetivización.

Lo anterior nos permite señalar la legalidad de algunas leyes administrativas y englobaremos las características que éstas poseen, y que en sus referencias el INTERES PUBLICO, tenemos:

Como característica principal, es que son leyes enviadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo bajo la siguiente leyenda.

"Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Esta ley es un decreto legislativo que nos indica la expedición de una manifestación de voluntad de donde se pregunta.

¿Qué es el INTERES PUBLICO?

En base al decreto legislativo podríamos decir que "es una manifestación del Congreso como una extensión de la sobera-

nía del pueblo.

La cual se manifiesta en este caso, en las leyes administrativas de la siguiente manera:

Su objeto.
Su aplicación es de observancia general con el fin de lograr la regulación, conservación, restauración, fomento, aprovechamiento, exploración, explotación, beneficios, tanto de los recursos naturales o la de una prestación de servicio público, como la de hacer una justa distribución de la riqueza.

Todo lo anterior se adjetiviza, cuando así lo exija el INTERES PUBLICO.

La Ley General de Vías de Comunicación
Hay en ésta una gran variedad de actos tales como:

. Construcción y mejoramiento de vías de comunicación

. Otorgamiento de concesiones y permisos.

. Celebración de contratos.

. Inspección y vigilancia, y registros.

- Aprobación, revisión, o modificación de tarifas.

. Vigilancia de derechos de la Nación.

Medidas Precautorias

Se hallan en este concepto, todas las medidas tendientes a adoptar, para evitar, prevenir toda clase de siniestros, y el exterminio de plagas y enfermedades.

Discrecionalidad

Se concede en todas las leyes administrativas, al Ejecutivo Federal, la facultad de determinar a el INTERES PUBLICO, y expedir leyes, declaratorias y decretos respecto de los bienes de la Nación.

Delitos y Sanciones

Se hallan estipuladas sanciones tanto pecuniarias, como físicas al no cumplirse las disposiciones establecidas, que son de INTERES PUBLICO.

Todo lo anterior es en base a las disposiciones del Congreso, sin embargo, en la facultad de que el Ejecutivo determine el INTERES PUBLICO, encontramos un acuerdo[260/] que hace

---

260/ Publicado en el D. O., 13-III-1961.

alusión al INTERES PUBLICO, de la manera siguiente:

"En este acuerdo, se señala la necesidad de la planeación, y el fomento, así como la ejecución de obras para la protección y propagación de la vegetación, en función del INTERES PUBLICO".

Además debemos apuntar lo peligroso de la discrecionalidad no sólo en materia administrativa, sino judicial, en el sentido de que el concepto, con su indeterminación, no hay un parámetro que permita su calificación, por lo que ejemplificamos lo grave que podría resultar la discrecionalidad desviada.

El artículo 27 de la ley de aguas expresa:

"Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas... que incluyen la del subsuelo... deberá observar el siguiente orden de prelación.

I Usos Domésticos

II Servicios Públicos y Urbanos

III Abr-vaderos de ganado

IV Riego de Terrenos ejidales o comunales

V Industrias

Generación de energía eléctrica para servicio público

Otras Industrias

VI Acuacultura

VII Generación de Energía Eléctrica para Servicio Privado

VIII Lavado y Entarquinamiento de Terrenos.

IX Y Otros

"El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden cuando lo exija el INTERES PUBLICO, salvo el de los usos domésticos que siempre tendrán preferencia".

Ante lo escrito, basta que el Ejecutivo, haga uso de su facultad discrecional y decida declarar que se rieguen las tierras de propiedad privada y no las ejidales o comunales.

129.- Resumen

Sin considerar a las situaciones de facto, el INTERES PUBLICO y las leyes administrativas, hallan su legalidad desde la Constitución, hasta una gran variedad de disposiciones legales, ya sea para la satisfacción del INTERES GENERAL, o crear situaciones jurídicas individuales imponiendo y atribuyendo, derechos y obligaciones.

130.c) El Interés Público y el Desvío de Poder.

La íntima relación que guardan los elementos del acto administrativo con el principio de legalidad, no impone a recordar que sólo conque uno de ellos no concuerde con la ley, para que ese acto se manifieste como ilegal.

Si el servidor público se va alejando de los fines mediatos o inmediatos, implica que dichos fines están persiguiendo o pueden perseguir, un fin opuesto al INTERES PUBLICO, ya sea tomando para sí, para otro u otros, beneficios, perjuicios o propósitos ajenos de los intereses que le importan al pueblo.

El principio de legalidad es el indicador, que permite detectar por un lado, cuando se está salvaguardando el interés de los administrados, y cuando los administradores están haciendo uso de facultades discrecionales ajenos a los marcados por las leyes.

131.aa) El Hecho Jurídico como Acto Administrativo.

Para centrar la exposición anterior, abordaremos algunas reconsideraciones del acto administrativo en referencia al INTERES PUBLICO y el desvío del poder.

SERRA ROJAS[261], menciona:

"El acto administrativo como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutorio y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y... la acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. EL INTERES GENERAL es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina marcha del gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados apretexto de ingerencias judiciales, sino actos del Poder Público regulados por el BIEN COMUN".

El mismo autor señala[262] con respecto al acto:

"Son los negocios jurídicos como manifestaciones de voluntad de la administración pública, encaminados a producir un efecto de derecho, regulado por el INTERES PUBLICO".

Se observa que se han manejado por nuestros autores los conceptos de interés general, público, colectivo, bienestar general y bien común como elementos de una misma área.

261/ Manual de procedimiento administrativo, Madrid, 1960. P. 113. Citado por SERRA ROJAS, Idem (130), p. 242.

262/ Idem (130), p. 246.

El problema a lo anterior es en el sentido de lo que debe entenderse por INTERES PUBLICO y que es lo que pretende.

Por lo que hace a lo segundo, en cuanto al análisis del acto administrativo y bajo las condiciones jurídicas, nadie puede dudar de que todo acto tiene como meta, el dar satisfacción a las necesidades de INTERES GENERAL.

En relación al primer aspecto, DEMICHEL[263/], considera que "EL INTERES PUBLICO puede servir eventualmente, como cobertura de cualquier medida arbitraria... decir que una determinada medida... obedece al INTERES PUBLICO, sería sólo una cuestión subjetiva, aunque precisamente hay la tendencia de convertirla en una necesidad colectiva y objetiva de la sociedad".

Este solo ejemplo nos sitúa en el problema del desvío de poder, puesto que ya no se trata de fijar un concepto que refleje el verdadero sentir de las necesidades colectivas depositadas en el Poder Público para su cumplimiento sino desentrañar las artimañas metajurídicas que conllevan a usar el término para la mera satisfacción del INTERES PARTICULAR.

263/ DEMICHEL, André, Le droit administratif, essai de réflexion théorique, Paris, pp. 99-105.

Es así como, de manera global se explicarán los motivos por los cuales, al no cumplirse con los requisitos elementales del acto administrativo, nos obliga a dar un panorama somero en torno al rol que desempeña el desvío de poder en el contenido sustancial de algunos elementos del acto y sus vicios, que conforman de alguna manera, la ilegalidad del acto administrativo.

132.bb) Vicios del Acto Administrativo.

No se profundizará en el análisis de cada uno de los elementos del acto administrativo, sino sólo a los que nos ilustran claramente su ilegalidad.

Mostraremos por lo tanto, las cuatro formas de ilegalidad, mismas que se encuentran representadas por la incompetencia, violación de la ley, vicio de forma y el desvío de poder.

133.aaa) Vicio de Incompetencia.

Se ha establecido que la competencia, cuando no está fundamentada, se incurre en un vicio que necesariamente afecta la validez del acto.

Si la autoridad u órgano se desvía de las facultades que le son conferidas, y emite un acto sin estar autorizado, está omitiendo las nociones fundamentales del derecho público que contienen los supuestos de que los servidores públicos tienen sus poderes atribuidos legalmente.

Bajo el análisis del artículo 16 constitucional, nos encontramos no sólo ante un acto de ilegalidad, sino violatorio de la constitución.

Su anulación consiste por tanto, en que se dicte un nuevo acto por autoridad competente, o bien, que el acto impugnado quede sin efecto.

SERRA ROJAS[264/] establece:

"El acto administrativo, debe formarse en nuestra legislación, de acuerdo con los mandatos de la ley, y si ésta se contraría, el acto administrativo, no debe producir ningún efecto porque se contraviene el INTERES GENERAL".

264/ Idem (130), p. 270.

134.bbb) Vicio de Violación de la Ley.

Cierto es que con lo expuesto en el vicio de incompetencia, nos da la pauta a pensar en que la ley es violada.

Sin embargo, ésta, se traduce en que no hay concordancia entre lo dictado y el fondo de la norma.

Por lo tanto, tenemos que:

- Se puede ordenar algo distinto a la ley.
- No se interpreta adecuadamente la ley.

135.ccc) Vicio de Forma.

Se ha plasmado que la forma es la expresión material objetiva, o sea, la envoltura del acto administrativo.

Desde el punto de vista constitucional, hallamos en la expresión "si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente"... su contenido formal.

En lo doctrinal, se estableció que éste debía de contener una serie de elementos, como lo es el encabezado, preámbulo, disposiciones, firma, nombre y puesto de quien lo emite

Pero esto no es indicador de que el acto administrativo se halle reglamentado constitucionalmente, puesto que aunque se requiere de que sea por mandamiento escrito, no nos ilustra, tal y como lo hace el código fiscal de la Federación, en su artículo 38o., de la manera siguiente:

"Los actos administrativos que se deban notificar, deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I Constar por escrito

II Señalar la autoridad que lo emite

III Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate

IV Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido, cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Es conducente establecer que el vicio de la forma es la omisión de uno de los requisitos externos del acto administrativo.

Si no se cumple uno de éstos, se reputa como ilegal, y por eso, debe anularse el acto.

Consideramos que el cumplimiento al respecto de cada uno de los elementos de forma, es una rigidez innecesaria, nos sitúa en dos posiciones, primero, si se omite algún requisito, que quede sin efecto el acto dictado, y segundo, que el acto vuelva a ser emitido con las formalidades requeridas, y por último, que el cumplimiento de todos éstos, dilataría aún más los procedimientos, por la simple omisión de un requisito que no influyera en la decisión del acto administrativo.

136.ddd) Desvío de Poder.

SERRA ROJAS[265/] en su clasificación de vicios de índole subjetiva, que afectan al contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, (menciona el desvío de poder y arbitrariedad) establece:

"En la desviación de poder el funcionario actúa con una finalidad distinta a la que señala la ley, o actúa con una finalidad personal o para beneficiar a un tercero, -en tanto que-, la arbitrariedad... se aparta de lo objetivamente determinado por la razón y el derecho".

265/ Idem (130), p. 270.

El problema de desvío de poder se acentúa, cuando el funcionario se aleja de lo establecido y regulado por la ley; y cuando éste tiene facultades discrecionales, y ante esta situación el desvío de poder adquiere su marcada manifestación, puesto que se presentan varias posibilidades para la acción administrativa y con facilidad se puede incumplir con el fin legal.

Lo anterior, nos lleva a establecer que el propósito del acto, es diferente al plasmado en la ley, y que oculta un móvil contrario a ésta.

Se puede dar por un motivo personal como venganza, condición política, o religiosa, incluso por favorecer a un tercero, o bien por la aparente y supuesta ventaja que pueda presentar una actividad de INTERES PUBLICO. Que favorezca a la administración pero que sea diverso a los dictados de la ley.

137.cc) Conceptos y Características.

Entrar al mundo de la conceptualización, ocasiona un problema por el hecho de las numerosas definiciones que aporta tanto la doctrina como la jurisprudencia.

Señalaremos algunos conceptos de desvío de poder, para se-

guir con sus características.

La jurisprudencia, asienta que hay desviación de poder "cuando la administración ha hecho uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual le habían sido conferidos".

PRAT[266/] considera que "no resulta... que la decisión recurrida se inspire en móviles ajenos al INTERES PUBLICO", o bien, "...sin dar lugar a determinar si el agente ha obedecido a un móvil extraño al interés del servicio".

Para AUCOC[267/] el desvío de poder es:

"El hecho por el que un agente de la administración, realizando un acto de su competencia y siguiendo las formas prescritas por la legislación, hace uso de su poder discrecional para casos y por motivos distintos de aquellos en virtud de los cuales este poder le fue atribuido".

266/ PRAT, Julio A. De la Desviación de Poder. Montevideo, 1957. Facultad de Derecho, p. 2.

267/ AUCOC, León. Conférences sur l'administration et le droit, administratif, París. 1878-1882.

LAFERRIERE[268/] por su parte, establece que el desvío de poder, "designa un vicio que consiste en desviar un poder legal del fin para el que fue instituido, haciéndolo servir a finalidades para las cuales no está destinado".

Y por último, mencionaremos a HAURIOU[269/], porque este autor aborda el concepto de INTERES PUBLICO y agrega que "los motivos en virtud de los cuales se confieren las potestades administrativas, son la salvaguardia del INTERES PUBLICO y el bien del servicio".

De todo lo enunciado, se puede observar la importancia que reviste el hecho de conocer a fondo, los conceptos de desvío de poder, lo cual es útil para relacionarlo con las tareas concretas de la actividad administrativa.

De los conceptos vertidos por la doctrina y jurisprudencia, se desprenderán las características, de donde tenemos:

Primero, hay una incorrección del fin y de las intenciones que guiaron al administrador.

268/ LAFERRIERE, Edouard, Traité de la juridicctionadministrative et des recours contextieux. París, 1896, p. 458.

269/ HAURIOU, Maurice. Precis de droit administratif. París, 1933, p. 177.

Segundo, LAUBADERE[270], quien considera que "del hecho de que el control ejercido por el juez, tratándose de la desviación del poder, se dirija al fin perseguido por el autor del acto, se desprende la característica que lo distingue sensiblemente de las otras causales y la cual induce, generalmente, a investigar las intenciones subjetivas del agente público y sus móviles psicológicos; reafirma que tal investigación es muy delicada y realmente diferente de la pura confrontación con la regla del derecho de los elementos, tales como la competencia, forma, y el contenido del acto".

Por lo que respecta a la jurisprudencia y doctrina, se apunta:[271]

- Es una noción pretoriana; en consecuencia es esencialmente flexible y eminentemente evolutiva, pues ningún texto expreso de la ley hace alusión directa a ella, ni podría hacerlo.

- No se presume jamás pues no es un medio de orden público; el juez no puede examinarla de oficio, debe invocarse por la parte recurrente a quien, en principio, le incumbe la carga de la prueba.

270/ LAUBADERE, André de. Traité de droit administrarif, París, 1973. Pp., 435-534.

271/ Fuente general, de la doctrina y jurisprudencia francesa, y de las obras de LAUBADERE, AUBY, y DRAGO.

- Representa el análisis más delicado que realiza el consejo de Estado y penetra en la intimidad de la acción administrativa, a través del doble examen de la finalidad: la que la ley impuso al administrador y la que se persiguió.

- Tiene un carácter subsidiario, frente a los otros casos de apertura, pertenece como el último caso a ser invocado ante el juez, administrativo y, aunque en la práctica su número de anulación sea el más reducido, se conserva como uno de los cuatro casos de anulación admitidos por la jurisprudencia administrativa.

- Mantiene una utilidad exclusiva en el contencioso administrativo, que consiste en funcionar, como un medio de control eficaz de la discrecionalidad administrativa; ésta utilidad que le es especial, proviene de que es la irregularidad en cuanto al fin como dice LAUBADERE "en materia de finalidad no existe discrecionalidad alguna".

- Su interés teórico es considerable y se le han consagrado numerosos trabajos monográficos y tesis en la doctrina francesa; si bien su papel práctico es mucho menor, ya que las anulaciones pronunciadas sobre la

base de una desviación de poder son bastantes raras.

- Aunque tradicionalmente se enseña que la condición de existencia de la desviación de poder es la irregularidad del fin de un acto administrativo, un cuidadoso examen jurisprudencial demuestra que ello no es suficiente, sino que es necesario que la persecución de este fin irregular sea susceptible de ejercer influencia del contenido del acto, es decir que tenga una repercución real sobre éste; por esta segunda condición de existencia se dice que la desviación de poder es inoperante tratándose de facultades regladas.

- Igualmente, se desprende del examen jurisprudencial que en cuanto el juez administrativo descubre con claridad el fin perseguido, por el autor del acto, y la confronta con el fin regular de dicho acto; la discordancia entre ambos fines manifiesta la existencia de una desviación de poder, la cual puede considerarse "primaria", si el acto se ha alejado del fin general de INTERES PUBLICO, o bien "secundaria", si no se tuvo en cuenta el fin especialmente corresponde, según la ley, a la competencia ejercida.

138.dd) La Necesidad de Ampliar la Jurisdicción Administrativa del Concepto.

El desvío de poder como concepto jurídico, su fundamentación, tan sólo en materia fiscal y concretamente en el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1o. de Enero de 1983.

Este código presenta a la luz del artículo 238, las causas de ilegalidad siguientes:

"Se declarará como una resolución administrativa ilegal, cuando se demuestre alguna o algunas de las siguientes causales:

I Incompetencia del funcionario que lo haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

III Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución.

IV Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se realizaron en forma equivocada.

O bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponde a los fines para los cuales la ley considera dichas facultades.

Ahora bien, en la necesidad de ampliar su jurisdicción, SERRA ROJAS[272/] manifiesta:

"...¿Por qué no afrontar de una buena vez el problema de la creación de un tribunal administrativo de plena jurisdicción? La madurez jurídica de nuestras instituciones administrativas y jurisdiccionales es evidente, y manifiesta la aspiración del medio jurídico, de contar con medios de defensa modernos y eficaces".

Lo anterior, es la contemplación de un órgano supremo de lo contencioso administrativo con jurisdicción federal, y que

---

272/ Idem (130), T., II, p. 641.

involucre no sólo la administración contemplada en el artículo 90o., constitucional, sino los tres niveles de la Administración Pública.

La exposición de SERRA ROJAS en cuanto a la creación de un tribunal administrativo de plena jurisdicción, ¿no hay acaso la posibilidad constitucional de llevarla a efecto, bajo los postulados de nuestro artículo 135o.? el cual señala:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada.

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas.

Lo anterior sólo refleja una cosa, la Constitución no es una norma inmutable puesto que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, como representantes del pueblo, ¿acaso no podrían legislar por considerarse de INTERES PUBLICO, la creación de dicho tribunal supremo de lo admi-

nistrativo Federal, para evitar, no atenuar el desvío de poder por un lado, y por el otro controlar o eliminar la discrecionalidad, que tanto daño han hecho al país sin tomar en consideración lo que verdaderamente le importa al pueblo?

El desvío de poder como un acto ilegal, lleva implícita la violación a preceptos constitucionales, puesto que las leyes todas, tienen un fin, el cual ha servido para elaborar esa ley, es así que al no acatar lo que el fin se propone y se desvía para otros fines diferentes, sólo es perseguido como consecuencia lógica, un fin ajeno al INTERES PUBLICO, que es fin primordial de toda ley emanda del Congreso General, que es el depósito de la VOLUNTAD GENERAL.

139.- Continuación.

Al inicio de este trabajo, establecimos la estrecha relación que se da entre la Política, Economía y Derecho, y ante ésto, pretendemos también establecer en el ámbito jurídico administrativo, la misma relación, pero ésta, en función del acto administrativo, desvío de poder y el INTERES PUBLICO.

El hecho de haber cerrado con el desvío de poder, fue por la razón de que en el ámbito administrativo, su proyección

se manifiesta como una expresión antijurídica, que en la mayoría de los casos, atenta contra el INTERES PUBLICO.

Partamos del supuesto de que el INTERES PUBLICO, es la columna vertebral de nuestro Derecho, y contenido esencial de la concretización de la actividad administrativa, y razón de ser de la emisión del acto administrativo, no así para el desvío de poder.

Analizamos en esta última parte, las características jurídicas del acto administrativo, sus vicios, y en cuanto al concepto doctrinal y sus características, se observó el rol del INTERES PUBLICO; además de la necesidad de su ampliación en todo el ámbito administrativo en sus tres niveles, quedándonos sólo, hacer el comentario sobre las sanciones a las que se deben hacer acreedores quienes trasgrendan las leyes en detrimento del INTERES PUBLICO, y sólo estableceremos que el buscar otro tipo de sanciones, sean económicas o de privación de libertad como las tipificadas en nuestras leyes administrativas, o bien, las fundamentadas en la Constitución General como las de suspensión, destitución e inhabilitación, en su Título Cuarto, nos ayudan a establecer con certeza, cuando y bajo sus preceptos se está violando el INTERES PUBLICO.

En nuestro sistema, siendo objetivos, podemos encontrarnos con situaciones de hecho, donde podemos atrevernos a plantear que el desvío de poder no sólo es exclusivo de la actividad administrativa, sino que se manifiesta también en la función legislativa y jurisdiccional.

Volvemos a reiterar, es demasiado subjetivo el hecho de poder comprobar en qué medida el poder legislativo desvía su poder, so pretexto por principio de cuentas, que es la fuente de la ley declarada de INTERES PUBLICO; o bien, en el ámbito jurisdiccional, en el cual, de alguna manera hemos sido testigos de lo que SERRA ROJAS llama arbitrariedad. (Supra 263).

Sólo hemos de concluir que las situaciones de hecho, nos manifiestan la lucha de intereses en el campo del desarrollo social que ilustran cómo se lleva a cabo una serie de violaciones a los derechos que otorga el texto legal, mostrándonos descarnadamente la transgresión sistemática del INTERES PUBLICO mediante la intervención estatal fundamentada y motivada.

CONCLUSIONES GENERALES

Primera

¿Por qué tiene que denominarse Interés Público y no de otra manera?

La razón estriba en función de que es ya un convencionalismo aceptado por el Derecho y la Política como una tradición linguística.

Segunda

Desde el punto de vista etimológico, el Interés Público es lo que le importa al pueblo.

Tercera

El Interés Público, en el ámbito de la vida político social es un problema de desarrollo social, no de interpretación semántica.

Cuarta

Dentro de las doctrinas político económicas, es el instrumento jurídico político, que justificó y justificará la intervención estatal, efectuada por la clase en el poder.

Lo anterior, como hemos establecido, está sometido a la dialéctica entre los factores del esquema político, como lo son el Individuo, la Colectividad y el Estado.

Quinta

En relación al problema de situar el antecedente más lejano de la intervención estatal, bajo la noción de la concepción europea que se tiene del desarrollo social, se dio en el mercantilismo.

En esta corriente político económica, el justificante de la intervención estatal, lo fue el incipiente Interés Nacional.

Sexta

En México, la intervención del Estado tiene antecedentes imprecisos y contados, sabiéndose que el primer intento lo fue la instauración del Banco de Avío.

La otra manifestación de intervención, lo fue sin duda, el movimiento liberal, que sentó las bases para la formación del nuevo Estado mexicano, mediante las leyes de Reforma.

Sin embargo, posteriormente la actitud del Estado porfirista se identificó con la función del Estado protector del individualismo, o sea, el Estado policía.

Después de la lucha armada de 1910 y, hasta antes de Lázaro Cárdenas, el Estado no logró consolidar y precisar la intervención, como consecuencia lógica de las pugnas entre los grupos políticos que en función del interés nacional trataron de asegurar su interés de clase.

Séptima

Es en el periodo del cardenismo, donde se halla el verdadero antecedente de la intervención estatal mediante el Plan Sexenal, que junto al partido y revolución, fueron elevados a la categoría de instituciones.

La justificación de dicha intervención, lo fue sin duda nuevamente el interés nacional primero, y el interés público secundariamente, por estarse consolidando el desarrollo capitalista en México.

Establecido que es con el Plan Sexenal como se da inicio a la intervención del Estado en México, debe considerarse que ésta ha evolucionado de manera tal, que la relevancia que ha hecho necesario considerarla no sólo una institución, sino un precepto constitucional, para situarla no como una necesidad política sustancialmente sino como un instrumento jurídico fundamental del Estado en lo que a planeación se refiere.

Novena

La Constitución Política como expresión originaria de la voluntad popular representada por el Constituyente, fueron creados los órganos del Poder Público para configurar las formas de intervención estatal Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Considerando que al respecto, el Ejecutivo manifiesta con mucho mayor agudez, una intervención determinantemente unipersonal, lo que obliga a plantear con la consideración debida, que ha sido superada la noción clásica de la división de poderes, ya que le son conferidas un sinnúmero de facultades que le permiten interferir en los otros dos órganos, así como en actividades que serán medidas en función del Interés Público, el cual queda sujeto a la discrecionalidad del Supremo Poder Ejecutivo.

No interesa por tanto, considerar si se ha superado o no, la clásica división de poderes, lo que importa es superar las situaciones de hecho y de Derecho para conservar -si por el momento no hay otra alternativa o las circunstancias no son propicias- y defender la existencia de un verdadero Estado Social y de Derecho, dejando y dando a cada órgano del Poder Público las facultades asignadas originariamente.

Décima

El instrumento primario del Estado, como lo es la administración pública, es apoyo para dar cumplimiento a los cometidos del Poder Público, en base a la sustantivización del derecho administrativo, y que la intervención estatal se dará en la medida en que los ordenamientos legales otorgados, establezcan el criterio de lo que para los emisores de la ley consideren de Interés Público.

Lo anterior y relacionándolo con la función administrativa del Estado, en cuanto a las facultades de iniciar leyes junto al Legislativo, se puede manifestar que la intervención del Estado, es fundamentalmente legislativa, matiz necesario para justificar jurídicamente la intervención estatal.

Décima primera

No es pretención el tratar de encontrar una definición del Interés Público en la misma medida que la del fenómeno de la intervención estatal, la cual tiene más vialidad de comprender y conceptualizar, por tener más elementos objetivos que marcan la pauta para su comprensión.

Estos elementos como se estableció, son configurados por acciones bien definidas tales como la defensa contra ideologías extrañas; para evitar o remediar contradicciones de crisis económicas y sociales, sobre todo del sistema capi-

talista; el exceso de población; seguridad nacional o la reglamentación de actividades comerciales e industriales y una gran gama de actividades.

Pero en cuanto a la medición del interés público en base a elementos objetivos, no se halla en el campo del derecho aún sabiendo que algunos autores[273/] han establecido que los fines del Derecho se hallan en el bien común, justicia y seguridad, no permite esto, tener la claridad necesaria para su comprensión, ya que se presenta el problema de jerarquizar el ámbito de acción en cuanto al Interés Público.

Se puede decir por tanto, y en base a las consideraciones siguientes que en el:

Ambito jurídico, el interés público como concepto propio de este campo, es inaplicable por razón de que los preceptos legales responden necesariamente a intereses de sectores sociales, y esto le da la característica de disgregador social.

Es así que considerado el concepto como vértebra del Derecho, sería el condicionante sobre nociones tales como el or

---

273/ LE FUR, DELOS, RADBRUCH y CARLYLE, Los Fines del Derecho. UNAM, 1981.

den público, la justicia, el Interés Nacional y Social, y parafraseando con los autores mencionados (supra 271), los fines del Derecho serían el Interés Público, la justicia y el orden público, lo que lleva al terreno filosófico, teniendo por lo tanto el problema de la jerarquización entre la justicia y el Interés Público.

Ambito Político

En éste, el Interés Público carece de validez y de razón de ser ante el Interés Nacional.

Si el Interés Público se entiende como toda acción legítimada y efectuada por el gobierno en función de cometidos, no debe confundirse por tanto, con las nociones del Bien Común, Bienestar Común, Interés Común o Colectivo, dado que son nociones del campo de la filosofía y no del político, y cuya finalidad y característica esencial es el de su universalidad, y lo curioso es que aún no haya algún teórico que manifieste una teoría del Interés Mundial.

De lo anterior se desprende que el Interés Público tiene una segunda característica, que bien podría ser la particularidad dentro del contexto mundial, esto es, su enmarcación territorial.

Por lo tanto la sistematización consistiría:

Ampliar su contenido dentro del Derecho Constitucional, o sea, deslindar las diferencias entre las nociones ya mencionadas, puesto que tal parece, las usan indistintamente por cuestiones de redacción.

El Interés Público es de dos formas, el tácito y el expreso desde el punto de vista constitucional y leyes administrativas. Esta consideración es en la medida de que el texto fundamental, como un todo, es de Interés Público, sin embargo contiene en ciertos preceptos, la preponderancia que tiene en ciertas actividades consideradas de estrategia fundamental, y el Interés Público se manifiesta expresivamente. Lo anterior hace pensar en el Supremo valor sobreentendido que posee la carta constitucional del Interés Público.

La tácita puede considerarse la aceptación del término, sobre todo en nuestro Derecho, a la Constitución como expresión de la voluntad popular que es en última instancia, lo que le importa al pueblo.

La expresa la hallamos no sólo en la Constitución sino en diversas leyes administrativas bajo la lactura "es de Interés Público" "Interés General" o bien "Intereses Públicos Internos", en cuanto a éste último, sólo hace pensar en las garantías individuales.

Todo lo anterior se estableció en base a que en cuanto a su acepción Constitucional como concepto político jurídico no sería sustraída del texto, por lo establecido en cuanto que corresponde a una justificación a la que se apegarán los creadores cuando se tenga que dar una explicación de alguna actividad estatal, cuando ésta sea positiva o bien negativa de los efectos que ésta pueda causar, sobre todo si causa algún malestar.

Desde el punto de vista jurídico eminentemente, se considera al término demasiado subjetivo e indeterminado, por lo que es menester buscar un concepto más adecuado claro y preciso, y que olvidando los aspectos de redacción que sólo llevan a la confusión, se traduzca en un simple enunciado de:

Esta Constitución y todos sus preceptos son de "OBSERVANCIA GENERAL".

BIBLIOGRAFIA

1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 1a. ed, U.N.A.M., cd. México, 1973.

2.- AFANASIEV, V, Fundamento de la Filosofía, ed. Cultura Popular.

3.- AGUILERA-GOMEZ, Manuel, La Desnacionalización de la Economía Mexicana, ed.F.C.E., cd. México, 1975.

4.- ANGUIANO, Arturo, El Estado y la Política Obrera del Cardenismo, ed. Era., 2a. ed, cd. México, 1976.

5.- AUCOC, León, Conférences sur l'Administratión et le Droit Administratif, ed. París, 1878-1882.

6.- AVILA, Raúl, La Lengua y los Hablantes, ed. Trillas, 3a. ed.

7.- AZCOASA, Enrique, Traducción del Contrato Social, ed. Sarpe, cd. México, 1983.

8.- BAENA del ALCAZAR, Mariano, Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía, ed. Tecnos, cd. Madrid. 1966.

9.- BUENO, Gerardo M, Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación, ed. Tecnos, Cd. México, 1977.

10.- CARRILLO-FLORES, Antonio, La Justicia Federal y La Administración Pública, ed. Porrúa, cd. México, 1973.

11.- COLON-REYES, Ivette, Los Orígenes de la Burguesía y el Banco de Avío, ed. El Caballito, 1a. ed. cd. México, 1982.

12.- CORDOVA, Arnoldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., 4a. ed, cd. México, 1975.

13.- COSIO-VILLEGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos Joaquín Moritz, cd. México, 1972.

14.- CORTINAS-PELAEZ, León, Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, U.N.A.M., cd. México, 1982.

15.- CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado, U.N.A.M., 1981.

16.- DEMICHEL, André, Le Droit Administratif, Essai de Reflexión Théorique, cd. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978.

17.- DIEZ, MANUEL Ma., El Acto Administrativo, cd. Buenos Aires, 1974.

18.- GALKIN, Alejandro, Fascismos, Nazismo y Falangismo, ed. Cártago, cd. Buenos Aires, 1975.

19.- GALLEGO-ANABITARTE, Alfredo, Leyes Constitucionales y Administrativas de España, Universidad de Navarra, - 1976.

20.- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, cd. Madrid, 1977.

21.- GARCIA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, cd. Madrid, 1953.

22.- GOMEZ-GRANILLO, Moisés, Breve Historia de las Doctrinas Económicas, ed. Esfinge, cd. México, 1976.

23.- GORDILLO, Agustín, Introducción al Derecho de la Planificación, ed. Jurídica venezolana, monografía jurídica No. 20, cd. Caracas, 1981.

24.- GROSSMAN-R.H.S., Biografía del Estado Moderno, ed. F. C.E., 5a. ed.

25.- HAURIOU, Maurice, Precis de Droit Administratif, Cd. - París, 1933.

26.- HELLER, Herman, Teoría del Estado, ed. F.C.E., Cd. México, 1981.

27.- HUBERMAN, Leo, Los Bienes Terrenales del Hómbre, ed. - Nuestro Tiempo, 6a. ed.

28.- Introducción al Derecho Mexicano, U.N.A.M., 1a. ed, - 1981.

29.- LARES-MARTINEZ, Eloy, Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, - Universidad Central de Venezuela, cd. Caracas, 1983.

30.- LAFERRIERE, Edourds, Traité de la Jurisdicción Administrative et des Recours Contentuix, cd. París, 1896.

31.- LAUBADERE, André de, Traité de Droit Administratif, - París, 1973.

32.- LEONTINEV, L., Fundamentos, Diccionario Marxista de - Economía Política, ed. Cultura, cd. México, 1980.

33.- LOPEZ-GALLO, Manuel, Economía y Política en la Historia de México, ed, El Caballito, 6a. ed, cd. México, 1973.

34.- LOPEZ-ROSADO, Diego, Curso de Historia Económica de México, U.N.A.M., 1963.

35.- MARX y ENGELS, Las Obras Escogidas, ts. I, II., ed. - Progreso.

36.- MENDI, Tzvi, Ideología y Praxis Política de Cárdenas, ed. Siglo XXI, 5a. ed, cd. México, 1977.

37.- OLIVERA-TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed. cd. México, 1963.

38.- PRAT, Julio A., De la Desviación de Poder, cd. Montevideo, 1975.

39.- RAMIREZ, Alfonso-Francisco, Antología del Pensamiento - Político, ed. Trillas, ts. I, II., cd. México, 1962.

40.- RAMIREZ y RAMIREZ, Enrique, El P.R.I., La Lucha por - una Nueva Sociedad, Linea No. 5, 1973.

41.- SCHWARTS, Bernard, Los Poderes del Gobierno, ts. I, II. U.N.A.M., cd. México, 1966, 1a. ed, en español.

42.- SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, te. I, II. ed. Porrúa, cd. México, 1982.

43.- WILKIE-W, James, La Revolución Mexicana (gasto Federal y Cambio Social), ed. F.C.E., la. ed. en español, cd. México, 1978.

44.- POZAS, Luis Jordana de, Ensayo de una Teoría de Fomento en el Derecho Administrativo, Revista de Estudios Políticos No. 48, cd. Madrid, 1949. y El Problema de - los Fines de la Actividad Administrativa, Revista de Administración Pública No. 4.

DICCIONARIOS

1.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado.

2.- Diccionario Políglото Barsa.

3.- Diccionario de la Lengua Española, ed. Espasa Calpe, - 19a. ed.

4.- Diccionario de la Lengua Española de RODRIGUEZ-NAVA.

5.- QUILLET, Enciclopedia Autodidactica, ts. I, II, III, IV.

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Federal de Aguas, 1983. (Ref. Enero de 1975).

3.- Ley General de Vías de Comunicación, 1982 (Fef. en Dic. 81).

4.- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. (8-I-80)

5.- Ley Forestal, 1983. (Ref. en Diciembre de 1981)

6.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, (9-III-73)

7.- Legislación Minera, 1981 (Porrúa)

8.- Ley Orgánica de la Administración Pública 1981.