

PANORAMA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MEXICANA

ANDRÉS SERRA ROJAS

1. INTRODUCCIÓN

Está en el ánimo de los investigadores de esta materia, la significación que reviste el estudio de la estructura del importante órgano político administrativo que es la Administración Pública, y de la función que desarrolla, que suscita tantos y tan interesantes problemas jurídicos, económicos y técnicos.¹

El incontendible crecimiento de las actividades del Estado moderno —legislativas, administrativas y judiciales—, ha puesto de relieve la necesidad del análisis de los principios de la teoría y de la ciencia política y, en particular, el conocimiento científico de los problemas que atañen “a la prolongación necesaria del gobierno”, como es la administración pública.

Entre los problemas que llaman la atención de los juristas y de los técnicos expertos en administración, han de señalarse los relativos a la acción directiva de los órganos encargados de ejecutar las leyes, y los que se refieren a las doctrinas, principios y prácticas administrativas. Una administración pública ordenada y eficiente se traduce en una magnífica cooperación al bienestar general.²

La legislación administrativa tiene a su cargo, además, organizar las instituciones administrativas, precisar su funcionamiento y delimitar las relaciones con los particulares. “No es de hoy dice el profesor F. Gazier, que los hombres se interesan por las instituciones que los rigen y hacen de la organización y del funcionamiento de los poderes un objeto de estudio.”³

¹ “Comúnmente se llama administración pública a las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; de las juntas independientes y de las comisiones que establecen el Congreso o las legislaturas estatales; de las corporaciones o empresas gubernamentales y de algunas otras dependencias de carácter especializado. Se excluyen específicamente las dependencias judiciales y legislativas del gobierno y de la administración no gubernamental.” Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson. *Administración pública*, Eds. de la Un. de Puerto Rico, p. 25.

² “Existe la ciencia administrativa. Una ciencia es un conjunto de conocimientos sistematizados que se acumulan y aceptan para entender verdades generales relativas al estudio de un fenómeno, de un asunto, o de un objeto en particular. Este conjunto de conocimientos es enteramente objetivo y está libre de prejuicios, influencia personal o predisposiciones. En otras palabras, es posible obtener información válida relacionada con la administración” y agrega más adelante: “Siempre que el hombre se ha propuesto una empresa, ha estado presente el proceso administrativo, si bien en distinto grado.” George R. Terry. *Principios de Administración*, Cla. Ed. Continental, México, pp. 28-29.

³ “..en cualquier régimen político la obra del Estado se manifiesta como condición necesaria, pero no suficiente, para promover el desarrollo económico. A quien con el ánimo libre de prejuicios y de inclinaciones ideológicas se formula la posibilidad de desarrollo de un país, le es dado constatar como —a condición de que sean respetadas tales precauciones y que se proceda a una elección consciente de los medios de acción pública— no pueden

Así se manifiesta nuestro interés por una organización a la que se encomienda la atención de los problemas de la vida social y política del país, como la planificación y dirección general, la organización y reestructuración de los órganos administrativos, los problemas técnicos del Presupuesto, en particular, las modalidades del Gasto Público, el Sistema Impositivo, la preparación de los programas administrativos de la infraestructura pública, la selección y preparación del personal administrativo, las relaciones públicas administrativas y otras análogas. "El Gobierno es un tremendo laboratorio en que se pueden y deben encontrar muchas variables en un grado que resulte imposible para la industria privada." (Galván Escobedo, *Tratado de Ad. Gen.* p. 20.)

Los sistemas administrativos especiales que funcionan en otros países, con sus correspondientes instituciones de dirección y ejecución, están abriendo las puertas del mundo moderno, a las extraordinarias conquistas humanas, algunas de ellas sorprenden en el campo de la Teconología, como la NASA, el Valle de Tennessee, las organizaciones para la producción de la energía nuclear, la transformación y el aprovechamiento de las aguas del mar, del subsuelo, del espacio aéreo y otras similares.

James Burnham en su libro *The Managerial Revolution*, al estudiar la revolución administrativa señala a la Institución Gubernamental "Tennessee Valley Authority", como ejemplo de esa transformación administrativa, afirmación que por otra parte, no está de acuerdo el Director de dicha Institución David E. Lilienthal ("Management Responsible or dominant", *Public Administration Review*, 1941, vol v, pp. 390 ss.)

Diversas instituciones especializadas, dedicadas entre nosotros a la investigación en el campo de las Ciencias Administrativas, han emprendido la tarea de estudiar y revisar el funcionamiento del importante órgano político que es la Administración Pública. Esta investigación no se circunscribe en forma exclusiva a las actividades del sector público, porque forman un conjunto de temas comunes que preocupan hondamente al sector privado, que también considera los problemas de organización y administración como elementos de la vida social, en particular de la producción, indispensables para su desenvolvimiento eficaz en provecho de la economía nacional.⁴

dejar de coexistir y armonizarse gradualmente el Plan de Estado y de los entes públicos y las actividades de los particulares, las cuales constituyen el *primum mobile* de todo desarrollo. Actividades que resultan tanto más fructuosas, cuanto mayor sea su libertad de desarrollo. Al fin y al cabo ha sido esta coexistencia y esta progresiva amonización entre poderes públicos y la libre iniciativa, la que ha asegurado en los países más adelantados cuanto mejor y más duradero ha llegado a crear la civilización moderna." Giuseppe Ugo Papi. "La función del Estado en las economías mixtas". En la obra: *La empresa pública* de Evelio Verdura Tuells. t. 1, p. 31. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970.

⁴ En el estudio de la administración pública es muy conveniente fijar el campo de acción de esta importante disciplina. Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock (en su obra: *Administración pública*, Ed. Hispano americana, p. 25) resume esas tareas en los términos siguientes: "La administración se ocupa de: —*Metas*: lo que debe hacerse—; *Política*: cómo hacerlo—; *Planificación*: —determinar los pasos mediante los cuales se pueden alcanzar las metas—; *Decisión*: —determinar prioridades y decidir entre diferentes métodos—; *Organización*: —por niveles y por unidades dando a todos los componentes una tarea, de suerte

No escapa que el trabajo que emprendemos se encamina a estudiar los complejos temas de la administración pública, desde un ángulo preferentemente jurídico, con las necesarias referencias, desde el punto de vista nacional e internacional, a los problemas políticos, económicos, demográficos y de la técnica administrativa en general. Por ello selecciona algunos temas de implicación jurídica, necesarios para el desenvolvimiento de nuestras instituciones jurídicas.

que cada uno tenga un campo de acción definido—; *Personal*: —contratarlo; estudiar sus motivos y razones así como las relaciones humanas en todos los niveles—; *Presupuestos y finanzas*: estudiar el costo de los planes para tener una norma de control y de decisión—; *Compras y abastecimientos*: —generalmente es una función centralizada—; *Dirección*: —planificación del programa y de la dinámica de la dirección—; *Coordinación*: —sincronizar el programa y evitar duplicación de esfuerzos—; *Supervisión*: —dirigir el trabajo de los demás—; *Control*: —determinar si la empresa cumple sus fines, si está en su debido tiempo y si tiene eficacia—; *Relaciones públicas*: —explicar el programa a todos los interesados para que los servicios tengan buena acogida y puedan mejorarse.”

2. LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL INTENSIFICAN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y EXTIENDEN EL CAMPO DE LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debemos comenzar con un análisis severo y general de las condiciones actuales de la sociedad moderna que nos envuelve y domina con sus graves inquietudes, para poder afrontar el conocimiento, de las materias que en forma legal se comprenden en campo de la actividad estatal.⁵

En la medida que se extiende el progreso técnico y la necesidad de no soslayar indefinidamente el planteamiento y resolución de las complejas situaciones sociales que predominan, en forma correlativa surgen fines y prerrogativas y se crean instituciones encaminadas a su regulación jurídica por parte de los órganos públicos y las consiguientes actividades administrativas no jurídicas, que forman hoy el arte y la ciencia de la organización y de la administración en notable desarrollo. Afirma Gulick "que la administración puede llegar a ser predominantemente científica en sus fines y métodos, si adopta la eficiencia como axioma".

El panorama actual, lleno de esperanzas y temores —temores por la amenaza de una absurda contienda universal, esperanzas por encontrar el punto de equilibrio para una razonable y justa coexistencia pacífica, internacional y nacional—, nos ofrece situaciones alarmantes y aceleradas que tratan de configurar la imagen precisa de una nueva sociedad, con el advenimiento de nuevos valores o el fortalecimiento de los anteriores, o inspirada en propósitos de justicia social, que puedan servir para aliviar las tensiones sociales, o en su defecto, para crear nuevas y difíciles situaciones.⁶

Las nuevas técnicas —las más adelantadas en manos de los países desarrollados—, han complicado el desarrollo social y económico de los países débiles. El progreso técnico tal como se desenvuelve en sus formas superiores, no es nada halagüeño para la humanidad, sino una amenaza. Se exploran nuevos planetas, se penetra en los secretos del átomo y de las fuerzas ocultas de la naturaleza, se supera ingeniosamente la tecnología, pero todavía hay campos en la vida del hombre, como el mundo psicológico, que son continentes por descubrir.⁷

⁵ A este propósito nos dice Irurzun (*Sociedad y Derecho*, p. 111): "El Estado actual llamado Estado de servicio o de bienestar, planifica e interviene *procurando una mayor productividad, el progreso económico y una distribución equitativa de la riqueza*. El ordenamiento racional de la sociedad se explica teniendo en cuenta la complementariedad de las estructuras sociales y su interfuncionalidad. Lucas Verdú."

⁶ Gunnar Myrdal, *El reto a la sociedad opulenta*, México, FCE, 1964.

⁷ Ricardo Urgoiti, *Nuevos poderes de la Era Científica*. Ediciones Cid. Madrid, 1963.

Tal parece que a cada adelanto en los cuadros de la ciencia y en la técnica, se provocan graves desigualdades entre los Estados. Reflexionemos, por breves instantes, en el lento desarrollo de la sociología, de la ciencia política, de la economía, de la misma administración, que no encuentran las bases estables de la vida social. Ha dicho el profesor Konrad Lorenz: "Una simple amiba es mucho más complicada que el sistema solar, millones de veces más complicada. Es necesario más cuidado en la observación y la descripción. De hecho el sistema más complicado que existe en el mundo, es el comportamiento social del hombre y también el de los animales más desarrollados." (*Express*, 1986 VI-70, p. 66.)

Es nuestro propósito señalar algunos de esos movimientos que tanto preocupan y afectan al hombre moderno, en cualquier latitud que se les considere:

1) Una extraña mezcla de sistemas y teorías —histrionismo político, incoherencia y contradicción para remendar lo que ha fracasado o ha sido superado—, que no han hecho más que complicar el cuadro pesimista de miseria y desorientación que existe en numerosas regiones del planeta; y otros más audaces, que en un breve término, pretenden destruir lo que penosamente ha alcanzado la sociedad; que no ven en su horizonte más que un utópico orden social, "aquellos que creen que la economía de consumo es una economía de distribución en la frase certera de Pierre George. Aún no se encuentra la fórmula adecuada para que "todos los hombres tengan las mismas posibilidades de desarrollarse libremente".⁸

2) El crecimiento demográfico desorbitado —América Latina es el ejemplo de este fenómeno—, que acentúa las grandes carencias de los núcleos de población. El proceso de masificación trae aparejado un cuadro de miseria, de angustia social y de hambre en determinadas circunscripciones del mundo. A la sociedad opulenta se viene enfrentando el cuadro de la sociedad indigente.⁹

3) Las estructuras económicas inestables y muchas veces, incontrolables de los Estados, principalmente de los países subdesarrollados, amenazados constantemente por el paro, la inflación, la recesión, el alza constante de los precios, los peligrosos vaivenes de la Bolsa de Valores, que pone en peligro la industria y el comercio, las limitaciones de la producción y el difícil acceso a los mercados mundiales, siempre en la frágil situación de países de consumo y vendedores de materias primas y mezquinamente de artículos manufacturados, en un complicado comercio de monopolios y *trusts* interna-

⁸ A estas consideraciones debemos agregar el problema que suscita las limitaciones a la libertad, ante el acoso de los problemas económicos. Lo cual nos hace recordar las palabras de Roosevelt: "Una verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad económica e independencia."

⁹ "Las regiones donde el porcentaje de crecimiento es el más elevado son también las que sufren una mayor insuficiencia de recursos alimenticios. Para asegurar a todo el mundo una alimentación apropiada en el término de los próximos cuarenta años, será necesario acrecentar la producción de alimentos en un 200 por 100." Noel Drogat. *Los países del hambre*, p. 29.

cionales, y con la amenaza o incomprensión de las grandes potencias industriales.

5) Un despertar angustioso, frenético y desorientado de los grupos sociales que alteran la paz social o crean un ambiente de inseguridad e irresponsabilidad, como la inconformidad de la juventud moderna —que está desempeñando un papel crucial en nuestro tiempo—, la lamentable condición del campesinado, con un nivel de vida reducido cuando no infrahumano, desorganizado y aislado de los centros de distribución, con una producción y comercio de bajo nivel en manos de inhábiles intermediarios y con una elemental capacidad adquisitiva.¹¹

6) La frenética lucha ideológica entre sistemas político-económicos irreconciliables, con el menoscabo de los derechos fundamentales del hombre, como la libertad y, en particular, la libertad de pensar.

7) La constante proliferación de los fines del Estado, que extienden considerablemente la acción política, ensayando caminos que no hacen sino robustecer las situaciones anómalas.

8) Una administración pública con una inmensa labor a costas que no responde a las justas exigencias de una sociedad de masas, carente de elementos técnicos adecuados, despolitizada en los núcleos mayoritarios del Cuerpo Electoral y fuertemente politizada en los cuadros superiores del Gobierno.

9) El advenimiento de la Era de la electrónica y de los computadores, que dan un nuevo sentido a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, con disponibilidades de tiempo y recursos indebidamente dedicados para fines antisociales.¹²

10) El intenso crecimiento de las ciudades, creando infructuosamente la

¹⁰ Peter Heintz, *Los prejuicios sociales. Un problema de la personalidad, de la cultura y de la sociedad*. Editorial Tecnos, Madrid, 1968.

¹¹ “...En las sociedades modernas industrializadas y de elevada posición social, los jóvenes cada vez tienen oportunidades para la educación, las artes, los pasatiempos y el descanso de las que ha tenido cualquier otra generación en la historia. ¿Por qué, entonces, éste clamor acerca de los problemas de la juventud? Quizá esto se deba, en parte, a que cada generación de adultos concibe los problemas de la juventud en el contexto de su propia imagen de un futuro más brillante; pero esto no es todo. La preocupación de los adultos acerca de la juventud actual, también refleja los cambios en nuestras sociedades, que han alterado el período mismo de transición, que han difundido el mito de que la “riqueza” elimina los problemas, y que han aumentado las diversas oportunidades para la juventud, de acuerdo con el lugar y posición que tienen sus padres en la vida.” Muzafer Sherif y Carolyn W. Sherif. *Problema de la juventud*. Estudios Técnicos de la transición a la edad adulta en un mundo de cambio. Ed. Trillas, México, 1970, p. 16.

¹² “¿Por qué, entonces, la computadora, que es una realidad bien tangible, se convierte en el espíritu público en una divinidad todopoderosa? Por su naturaleza misma, por el destino que tiene, la computadora se encuentra necesariamente en el origen de un cambio social de gran importancia; de un cambio, por consiguiente “dramático”. Fácil es hacer el paso que la convierte en un monstruo devorador, no de sus hijos pero sí de sus progrenitores. Cabe agregar que el hombre burocrático del que se burlaba Courteline (raza que aún prospera, y que, inclusive, habría aumentado, puesto que si bien el uniforme ha cambiado, el espíritu permanece idéntico), no ve con benevolencia esta máquina que viene a romper sus costumbres, que le impide continuar con sus trámites inútiles.” Jean-Marc Font y Jean Claude Quiniou. *Las computadoras: mitos y realidades*. Ed. Tiempo Nuevo, Caracas, p. 17.

macrocefalia citadina, la carencia de grandes zonas industriales alejadas del centro, con la consiguiente despoblación del campo.

Este cuadro de situaciones complicadas y de difícil solución, no hace sino estimular las exigencias de los grupos de presión, para que el Estado intervenga en relaciones que han formado el campo de acción de los intereses particulares. El intervencionismo de Estado se estimula al calor y pasión de las luchas sociales, provocando las naturales fricciones con las tesis del liberalismo social.

3. POLÍTICA Y DEMOGRAFÍA

La moderna sociología vivamente impresionada por el enorme crecimiento demográfico en todas las comunidades humanas, ha dirigido su atención, lo mismo que todas las disciplinas afines como el Derecho, la Economía, la Ciencia Política, la Pedagogía, la Psicología y otras, a estudiar las consecuencias de ese gravísimo problema ligado a un cuadro de situaciones sociales difíciles, que ponen en peligro la supervivencia de la cultura occidental y en otros aspectos, a la propia vida social.

El proceso de masificación universal es impresionante, por los problemas complejos que ella genera, sobre todo, si tomamos en cuenta que las necesidades colectivas deben imperiosamente ser satisfechas y los elementos con los que se cuenta no siempre están en disponibilidad para atenderlas, en la calidad y cantidad adecuadas, además, de que, las materias primas o manufacturadas se encuentran desigualmente distribuidas sobre la Tierra, o los consumidores acusan falta de recursos para adquirirlas.¹³

Viene a este respecto, la consideración de la tesis de Malthus (*Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society*,* 1798 y 2ª ed. 1803), calificado como un autor pesimista profundo, que estableció su célebre fórmula de la población: "Podemos tener por cierto que, cuando no lo impide algún obstáculo, se duplica de 25 en 25 años, y crece, de un período a otro, en progresión geométrica." Y por lo que se refiere a las subsistencias agrega: "Estamos en condiciones de afirmar, partiendo del estado actual de la tierra habitada, que, en las circunstancias más favorables para la industria, los medios de subsistencia no pueden aumentar más que en una progresión aritmética."

Es necesario, por tanto, nos dice Malthus, que sea refrenada la situación del principio de la población "ya que no es posible que vivan más hombres de los que pueden ser alimentados —y concluye—: "El hombre que nace en un mundo ya ocupado no tiene derecho alguno (si su familia no puede mantenerle o el Estado no puede utilizar su trabajo), a reclamar una parte cualquiera de alimentación y está demás en este mundo. En el gran banquete de la naturaleza no hay cubierto para él. La naturaleza le exige que se vaya y no tarda en ejecutar ella misma tal orden."

Esta tremenda tesis se sigue discutiendo y aunque por etapas ha perdido actualidad, retorna para recobrar nuevos y más apasionados bríos. Se ha con-

¹³ David Riesman. *Abundancia ¿para qué?* Fondo de Cultura Económica, México, 1965. Richard J. Barnett. *The economy of death*. Atheneum. Nueva York, 1970. Gino Germani. *Política y sociedad en una época de transición*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.

* Thomas R. Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, México, FCE, 1951.

siderado que sus consecuencias, no son tan catastróficas e imprevisibles, pero en muchos aspectos se ha considerado una doctrina que despierta numerosos problemas que preocupan a la conciencia universal. Es indebido negar que el hambre está acosando a grandes regiones del planeta. Sin embargo, no faltan autores que anuncian una era de abundancia para la humanidad, pensando con optimismo en la importancia de los recursos que aún no se explotan y en el desarrollo científico.¹⁴

Comentando el problema demográfico afirma Alfred Sauvy: "En todo caso, lo que resulta evidente es la esterilidad de los conceptos estáticos: lo importante es el movimiento. Y aquí volveremos a encontrar el dato nuevo, el que plantea un problema nuevo y señala nuevas soluciones. El hecho nuevo no es el superpoblamiento, ni el hambre; el hecho nuevo, es que, tras un largo periodo de semiparalización el mundo de seres ha llegado en la mayor parte del mundo a una fase de crecimiento rápido."

El distinguido publicista Harvey Rosenhouse en su interesante artículo: "Planificación: mensaje no atendido", esboza el difícil cuadro que implica la explosión demográfica.

Resumimos algunas de sus ideas en estos términos: Los especialistas en demografía aseguran que si no se controla el crecimiento demográfico en esta década, incalculables desastres le esperan a la humanidad. Es un desafortunado hecho que la capacidad del hombre para producir es inferior a su capacidad para reproducirse. Asegura el autor que en México hay hoy más analfabetos que mexicanos en tiempos de la Revolución. El analfabetismo y la subeducación originan el subempleo y la desocupación. La economía debe hacer grandes esfuerzos para mantener el *statu quo*. El hambre mata y la mala desnutrición provoca daños físicos y mentales. Ni siquiera una guerra catastrófica puede frenar el crecimiento de la población. La planificación familiar no ha tenido verdadero éxito hasta el presente, el remedio indicado es redoblar el esfuerzo. La resistencia a la restricción demográfica en la América Latina es formidable. Las naciones desarrolladas, que están suministrando la mayor parte del dinero para los programas de planificación familiar, están más preocupadas que las naciones en subdesarrollo. A estos temas se unen otras consideraciones de carácter político.

Sin embargo, el problema entre nosotros es muy complejo y delicado y aunque se reconocen todas las consecuencias que origina la sobrepoblación, sería necesario vencer "*tradiciones seculares y resistencias culturales*". Consi-

¹⁴ Admirable es esta admonición de Juan XXIII: "El problema del hambre es, desgraciadamente, aún más grave para una amplia parte de la Humanidad que el problema de la paz. Para poner remedio a esta calamidad no podemos en modo alguno recurrir a doctrinas erróneas, ni a métodos asesinos de limitación de los nacimientos. *Es necesario, por el contrario, que las riquezas que produce la tierra sean repartidas equitativamente entre todos*, tal como lo exigen los Mandamientos de Dios y la Justicia. Mejoremos la distribución de los bienes, aquí en la tierra, rompamos las barreras del egoísmo y del interés, estudiemos el modo más apropiado de favorecer las regiones menos desarrolladas, empleémonos en obtener de la tierra los recursos incalculables aún ocultos que ésta puede ofrecernos."

dero que si se tomaran medidas desde un nivel internacional, mediante arreglos entre todas las naciones, habría la posibilidad de adoptar ciertas medidas; por hoy, esas medidas son punto menos que imposible, en la esfera nacional tendrá que pensarse mucho en estos temas erizados de problemas: *una sobrepoblación intensifica nuestra miseria, pero una imprudente restricción demográfica, puede poner en peligro nuestra nacionalidad.*

Debemos preguntarnos cómo lo hace Jean Mayer (*Revista de Occidente*, Núm. 85, p. 29). Una política no malthusiana de población. "¿Vamos a continuar basando la necesidad de una política de población en que un desastre de nutrición haya de ocurrir en una fecha hipotética, cuando está claro que el problema está aquí y ahora, y para nosotros tanto como para otros? ¿Vamos a continuar ocultando el hecho de que una política racional puede llevar consigo en muchos países no sólo una estabilización de la población que permita un aumento de la renta disponible, sino también una disminución de la población conforme aumenta esta renta disponible?"

Todos estos graves problemas demográficos han traído como consecuencia que el Estado moderno y por ende la administración pública hayan adquirido una extensión y una proyección, como no se había registrado antes en el transcurso de la historia.

Ante todo debemos señalar el aumento de los fines, prerrogativas, atribuciones o cometidos del Estado, que se interna en campos reservados hasta ayer a la acción de los particulares.

El moderno neoliberalismo, el liberalismo social y otras formas renovadas del viejo liberalismo siguen empeñados en poner un valladar al Estado para que no extienda su actividad.¹⁵

En tanto que las tesis estatistas, intervencionistas, socialistas y comunistas, luchan sin descanso para atribuir al Estado nuevas tareas. El avance y logros obtenidos por estas teorías cada día es mayor y sigue provocando problemas de largo alcance cuyas consecuencias son difíciles de prever.

El comunismo tal como se practica en la Unión Soviética y en los países que forman su zona de influencia, lo mismo que el comunismo que se realiza en la China de Mao Tse-tung han acabado por entregar al Estado la totalidad de los fines sociales. Aunque en sus postulados ellos consideran que el Estado como Institución, es un hecho político y transitorio, que debe desaparecer; sin embargo, esos Estados comunistas han acabado por asumir todos los aspectos de la vida social.

Esta es la irreconciliable contienda ideológica que estamos presenciando en la actualidad. No hay país en el mundo en donde se haya provocado la lucha social para destruir la organización del Estado democrático y sustituirla por las nuevas formas que ellos preconizan.¹⁶

¹⁵ "Una de las grandes hipocresías (conscientes o inconscientes) de la situación actual es que hay países que tratan de imponer la regla liberal al comercio con los países subdesarrollados *mientras que no la aplican más que muy deficientemente dentro de sus fronteras.*" Yves Galvez, "Justicia en el comercio internacional". *Cuadernos para el Diálogo*, número 13.

¹⁶ J. Salwyn Schapiro. *Un mundo en crisis*. Editorial Universitaria, Río Piedras, 1970.

El reinado de la violencia impera en el mundo como consecuencia de estas frenéticas luchas ideológicas y han creado en la sociedad moderna una etapa de confusión, de desaliento y de incertidumbre que se refleja en todos los actos de nuestra vida cotidiana los cuales, al trascender a la esfera internacional, ofrecen la imagen actual de grandes bloques de naciones empeñadas en políticas contradictorias, con la consiguiente acumulación de armamentos, sobre todo la proliferación de las arteras armas nucleares, que pueden llevar al mundo a su propia destrucción.

El drama que vive la sociedad moderna es alucinante, enfermizo, desolador, porque las naciones se ven obligadas, cuando no apremiadas, a adoptar las determinaciones particulares de los grupos de presión, que en todo momento convierten cualquier problema, por insignificante que éste pueda ser, en un problema de suma gravedad que altera peligrosamente la vida social.

Una población en constante aumento que trae aparejados difíciles problemas económicos, exige una administración pública perfectamente organizada y con los elementos suficientes para tender sus funciones.

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA¹⁷

Es una preocupación constante en todo el mundo revisar y superar los mecanismos de la maquinaria administrativa, porque los defectos e inconvenientes que se encuentran en ella, no harán sino atrasar o complicar la realización de los fines que incumben al Estado, es decir, una administración pública defectuosa detiene o impide el desarrollo social y hace más grave el planteamiento y atención adecuados de ella.

En su segundo informe de Gobierno, el señor Presidente de la República anunció a la Nación: "El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente, que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración."

El desarrollo del derecho administrativo y de la administración pública ha sido muy lento frente a la rudimentaria organización administrativa que proviene de la etapa precortesiana, de la Colonia y de su incipiente desarrollo en el México independiente.

Durante la época precortesiana, en particular los reinos o monarquías electivas con sus Consejos de la misma naturaleza de México, Texcoco y Tacuba, contaron con una administración incipiente, fuertemente centralizada principalmente en los aspectos teocrático y militar, pero contando con interesantes instituciones administrativas en la milicia, justicia, educación y hacienda.

El régimen colonial se desarrolló en varias administraciones como la militar, la religiosa, la fiscal, la administrativa, la municipal y otras; también centralizadas orgánicamente bajo el gobierno de los reyes, el Consejo Real de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Virrey, las Audiencias Reales, los Gobernadores, Adelantados, Intendentes, Corregidores y los Ayuntamientos.

Al iniciarse nuestra organización independiente el país tenía una población entre 6 y 7 millones de habitantes. En 1821 la administración pública fuertemente centralizada, se regulaba por la Ley de 8 de noviembre de ese año y es el primer antecedente de nuestra actual Ley de Secretarías, y se reducía a un pequeño grupo de empleados dependientes de cuatro "Secretarios de Estado y del Despacho Universal", en los Ramos de Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda Pública y Guerra y

¹⁷ *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970.* Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública. México.

Marina. El mayor porcentaje de empleados se concentraba en las fuerzas armadas, dadas las condiciones inestables del país. En la parte legal existían unas cuantas leyes administrativas, la mayor parte supervivencia de la Colonia, como minería, aguas, baldíos y otras.

Pensemos que a partir de 1857 el Estado contaba, para atender a los problemas de la población con doce millones de pesos de presupuesto, con una pequeña administración pública con varios cientos de empleados.

Fue a partir de la Constitución de 1917 cuando se intensifican los fines del Estado, con un intervencionismo de Estado, moderado en algunos aspectos y radical en otros. Surgió de esta manera un grupo burocrático más compacto para atender a los nuevos fines. Al mismo tiempo se planteó la necesidad de expedir las numerosas leyes administrativas reglamentarias de los nuevos preceptos constitucionales.¹⁸

El año de 1925 es significativo, porque es a partir de esa fecha cuando comienza la proliferación de organismos descentralizados y desconcentrados.

Comparemos las anteriores administraciones públicas con la actual que debe atender los problemas de cincuenta millones de habitantes con un elevado índice de crecimiento, que requiere más de 600 mil empleados.

Es evidente que a partir de 1917 la administración pública no estaba en condiciones de atender sus problemas con las viejas estructuras liberales. Han crecido las prerrogativas del poder público pero no nos hemos preocupado de modernizar la administración pública.

La mayoría de la población no se percata cabalmente del funcionamiento y necesidad de la administración pública, con sus quince Secretarías de Estado, tres Departamentos Administrativos y más de 300 órganos públicos, aunque, por una u otra causa, sienta su acción en los diversos órdenes de la vida social: en el ámbito municipal, dirimiendo los problemas de la vida cotidiana; en el ámbito local con los problemas más inmediatos de la entidad; y en el ámbito federal la exploración y explotación del petróleo, la construcción de obras hidráulicas, viales, educativas, electrificación, asistenciales, puertos, campos de aviación y otros servicios más.

Cada día es mayor el número de actividades administrativas que tiene a su cargo la administración pública, fenómeno observado a principios del siglo por el jurista Léon Duguit, que pensó que el Estado era una federación de servicios públicos, concepto hoy inaceptable porque la mayor parte de las actividades del Estado no se realizan bajo la forma de servicios públicos, sino en otras formas de atención de las necesidades. En el futuro posiblemente se desarrolle más intensamente la noción de servicio público.¹⁹

¹⁸ "La Constitución mexicana, una de las más avanzadas del mundo, inconcusamente, afirma la existencia real humano-jurídica de los seres sociales, familiares y nacionales; pero a ella falta, como falta y con mayor razón a todas las Cartas Políticas de su tiempo, que ni aún siquiera llegan a esta afirmación escueta, las Leyes Reglamentarias que hagan posible convertir los postulados teóricos constitucionales en realidades vivientes." Luis Chico Goerne. (*La Filosofía Constitucional Mexicana frente a la crisis política de nuestro tiempo*, Ed. Jus, México, 1953. p. 92.)

¹⁹ Gerard Belorgey. *Le Gouvernement et l'Administration de la France*. Ed. Armand Colin, París, 1967.

La influencia norteamericana se hizo sentir hasta fecha relativamente reciente con la creación de ciertos organismos como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Valores y otros; pero en general, fueron los principios del Derecho Administrativo francés los que señalaron el desenvolvimiento de las instituciones administrativas federales, circunstancia que ya había sido observada en 1899 por don Francisco Bulnes en su obra sobre *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*.²⁰

²⁰ John D. Millet. *Government and Public Administration*. MacGraw-Hill Book Co. Inc. Nueva York, 1959. Dow Votaw. *Legal Aspect of Business Administration*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J., 1956.

5. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El poder público se ha desenvuelto en el transcurso de la historia alejado de los principios jurídicos.

En algunos casos se han establecido normas que por lo regular se violaban o no se tomaban en cuenta. En época más cercana ha aparecido la idea de la subordinación del poder público al Derecho, sobre todo en los países que viven al amparo del Estado de Derecho.

Este fenómeno es muy complejo por las constantes transformaciones de las formas de gobierno y porque las actuales estructuras políticas y administrativas, que actúan en el marco de los principios jurídicos, han visto acrecentar la autoridad del Estado al proliferar sus prerrogativas.

El Estado ha acabado por aceptar las limitaciones, pero "resulta extraño que el Estado acepte voluntariamente considerarse obligado por la Ley. Está en la naturaleza de las cosas de que el Estado crea, de buena fe, estar investido del poder para decidir discrecionalmente sobre el contenido y las exigencias del interés general". (Prosper Weil, *Der. Adm.* p. 27.)

Los que han ejercido el poder han considerado que su autoridad no tenía más límites que los que su propia voluntad quisiera imponerles. La conquista del mundo supremo ha significado históricamente la concentración de la autoridad en unas cuantas manos, mas no en instituciones. Culminación de este largo proceso es el absolutismo real del siglo XVIII.

Examinando esta situación afirmó Montesquieu en *El espíritu de las leyes* (Lib. XI, cap. VI): "Cuando el poder legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo Cuerpo de Magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes, el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares."

La lucha por el Derecho es un proceso dramático en todos los tiempos. Los pueblos han puesto continuos valladares a la acción desenfrenada del Poder Público y para este efecto la Constitución y las leyes que de ella se derivan, son el medio más idóneo para enmarcar la acción estatal. Por ello

resulta erróneo la actitud de algunos técnicos en administración, que menos precian la acción legal de ella.²¹

Acrescentar el poder de los funcionarios, sin una regulación jurídica estricta, es peligroso y da origen a su ejercicio indebido, porque, al margen de toda limitación, se llega al desconocimiento de los derechos fundamentales del hombre.

Es en varios siglos en los que se va construyendo la relación entre Estado y Derecho. Los principios sobre los que se va a lograr la adopción de estas ideas, o sea el advenimiento del Estado de Derecho —es una forma de los mejores atributos de la cultura occidental.

Una doble dirección señala este camino: a) Por una parte el Estado debe actuar subordinado al orden jurídico; b) En ningún caso debe la autoridad violar el *status* jurídico del individuo.

De este modo se conquista las Declaraciones de Derechos del Hombre y del ciudadano y los medios para hacer efectivas esas garantías, como entre nosotros, el Juicio de Amparo.

La jurisdicción administrativa y el límite que le precisa que es la competencia administrativa, obligan al funcionario a no eludir los mandatos de la ley y ser su más fiel servidor.

El régimen jurídico que debe regular la administración pública debe ser de derecho público. Sin embargo, en casi todos los países se mantiene un régimen mixto, es decir, determinadas materias caen bajo el campo del derecho público y otras en el del derecho privado.

Entre nosotros la regla general que predomina en la legislación es que el régimen de la administración pública es de derecho público, pero este principio tiene numerosas excepciones, de acuerdo con la naturaleza de la institución que se considere.

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación (*D.O.F.* I-19-67) ordena: "Los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y suplementarias por el Derecho común." Como este ejemplo podríamos citar otras leyes administrativas que mantienen el criterio de la suplementariedad del derecho común.

La ley general de Bienes Nacionales (vi-30-69) establece un doble régimen jurídico: uno de derecho público para los bienes de dominio público de la Federación y otro mixto para los bienes de dominio privado de la Federación. Los primeros están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley; y en cuanto a los de dominio privado el artículo 6 establece el principio de que rigen por la ley administrativa y en lo previsto por la ley de referencia, por el Código Civil

²¹ "En los Estados Unidos es ya tan importante el derecho administrativo, que es la única materia que se enseña en todos los cursos de todas las escuelas de derecho del país. Ello se debe a que el proceso administrativo de la mayoría de las funciones gubernamentales afecta en mayor o menor grado a los intereses privados. Esto se aplica muy en particular a los departamentos y juntas reguladores que tienen ciertas facultades económicas, como son la regulación de las compañías de servicios públicos o de las relaciones obrero-patronales. Ello ha traído como consecuencia que este terreno se convierta en especialidad lucrativa en la práctica del derecho." (Dimock, *op. cit.* p. 122.)

para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal. Es decir, el Código Civil citado tiene el carácter de la ley supletoria para dichos bienes. Tal es el caso de la prescripción que se aplica dicho Código duplicándose los términos. Artículo 38.

Los organismos descentralizados se rigen por la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados. Se trata en este caso de un régimen de derecho público. A pesar de ello, ciertas instituciones pueden regular sus relaciones con los particulares mediante leyes de derecho privado.

Tal es el caso de la nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo de Petróleo (*D.O.F.* vi-18-41), artículo 18: "Se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera. En lo no previsto por esta ley se regirán por el Código de Comercio y de modo supletorio por las disposiciones del Código Civil, del mismo Distrito Federal."

Los propios organismos descentralizados se rigen, además, por su propia Ley Orgánica, tal como el Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y otros.

Hay otros organismos descentralizados, como la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual no se aplica la ley de organismos descentralizados y se rige por su ley orgánica especial.²²

También se aplica la Ley por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a estas últimas, pero sólo para los efectos de control y vigilancia, en los demás casos se rigen por el Derecho Común.

Las empresas privadas de interés público se rigen por el Derecho Común, salvo que su ley orgánica mantenga un régimen mixto, sobre todo en sus relaciones con los particulares.

Debemos señalar que en la administración pública mexicana faltan aún algunas leyes de organización y funcionamiento. Es indudable que sería muy útil una Ley de Procedimiento Administrativo Federal, tal como existe en algunos países como España, o como la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 en los Estados Unidos de Norteamérica. Es también una aspiración una Ley de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción y otras leyes análogas. Algunas leyes administrativas están notoriamente atrasadas o no se cumplen. Otras carecen de un procedimiento adecuado o de un sistema sancionador eficiente.²³

En el derecho comparado la situación es también confusa y sólo pueden señalarse soluciones parciales. Weil (*Der. Adm.* p. 74) describe este cuadro en los términos siguientes: "dispersión de los órganos, diversificación de los medios, graduación de los fines: esta triple evolución ha engendrado una asombrosa complejidad de regímenes de derecho, aplicables a la acción admi-

²² Véase el artículo 1º, fracción II de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (*D.O.F.* del 31 de diciembre de 1970), que excluye a las instituciones docentes y culturales.

²³ García de Enterría Eduardo, *La administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

nistrativa. Derecho público y derecho privado se mezclan de tal forma que la variedad y las matizaciones desafían toda tentativa de síntesis. Ciertamente, desde el momento en que hay servicio público se aplican los principios más arriba enunciados cualquiera que sea el derecho, público o privado, que rige el servicio. Pero, aparte de esto la investigación se pierde con las sutilezas de las excepciones, de las presunciones susceptibles de alterarse y la reflexión se precipita en el vértigo."

6. CONCLUSIÓN

Consideramos que el aspecto jurídico de la administración no comprende más que un aspecto de ella, sin que se trate de desconocer que los aspectos no jurídicos comprenden los temas fundamentales del arte y de la ciencia de la administración. Mosher y Cinmino (*Ciencia de la Adm.* p. 45) nos dicen: "Si en Europa los estudios jurídicos pueden haber obstaculizado y viciado en parte los estudios administrativos, en los Estados Unidos es el pragmatismo el que puede haber exagerado la visión empírica del fenómeno."

Es decir, ambos aspectos del estudio de la administración, el jurídico y el pragmático, se enlazan y se complementan para obtener los mejores resultados. Las Naciones Unidas están empeñadas en dar una asistencia técnica en materia administrativa a los países subdesarrollados, porque con ello se contribuye a su más rápido desenvolvimiento. El dilema es determinar si debe hacerse una revolución administrativa que la transforme radicalmente o una simple reforma. Bernard Gournay en su libro sobre *L'Administration*, nos dice: "Numerosos espíritus estiman que es necesario repensar enteramente nuestra administración: hacer tabla rasa de la organización actual, redefinir las funciones del Estado, remodelar completamente la repartición de las tareas entre los Ministerios y el trazo de las circunscripciones territoriales, revisar la noción misma del funcionario, etc. Al contrario, algunos piensan que es necesario partir de la organización actual, proceder lentamente, por retoques sucesivos en los sectores que se pretenda, etcétera."

Una administración pública eficiente obliga al funcionario y al empleado a reconocer que no es más que un servidor de la colectividad. Lo que contribuye más al desorden y a la arbitrariedad es el ejemplo pernicioso de la inmoralidad administrativa. Por ello debe combatirse el feudalismo burocrático que hace de cada órgano administrativo un interés particular. El interés público como el interés privado se armonizan para el cumplimiento de las elevadas finalidades de la sociedad y del Estado. Una mala administración pública no hace, en todos los Estados, sino reflejar las condiciones objetables de una sociedad. La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, puede contribuir a la resolución de este arduo problema.²⁴

²⁴ La administración pública se inspira en otros fines diversos al de la iniciativa privada, porque allá debe dominar el interés público sobre cualquier consideración particular. Jacob Weissman. *El derecho en una sociedad de libre empresa*, Ed. Trillas, México, p. 111, nos señala cuál es el propósito de ese interés particular: "Según el modelo más sencillo de empresa, el hombre de negocios, como quiera que se le defina valúa sus propiedades, más o menos, y dispone su uso o intercambio en la forma que prometa mayores rendimientos.

La administración pública mexicana debe revisarse en todo su sistema y precisar las normas de planificación, organización y funcionamiento, que correspondan a su verdadera naturaleza.

José Luis Villar Palasi (*La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 64) nos dice: "...Todo Gobierno, en tanto que es un órgano colectivamente representativo de una sociedad moderna, debe adoptar cada día decisiones innumerables y extraordinariamente complejas. Pero la planificación se esfuerza en dar a esas decisiones un carácter más racional, habida cuenta del porvenir, de los recursos disponibles, de las realidades del presente y de las eventualidades ulteriores. En contra de lo que se cree erróneamente, la planificación no es --repetámoslo incansablemente-- ni una solución particular en sí, ni una fórmula hecha a aplicar; no implica ni incorporación, ni industrialización, ni colectivización. Es una manera de pensar, una forma de abordar los problemas sociales, con el instrumento de la razón, a fin de permitir a la sociedad orientar su desarrollo, de forma que asegure en todo momento el bien social máximo."

En toda reforma administrativa, planificada se debe hacer una revisión cuidadosa de su estructura. Existen muchos órganos obsoletos, repetidos, confusos, inciertos, de mecanismo lento y perjudicial, a lo cual puede unirse un personal inconveniente que limita cualquier propósito de transformación social. Por ello, se deben crear los órganos que sea necesarios, no recargando la maquinaria administrativa con un excesivo personal, y suprimir los que no sean adecuados. Las facultades contradictorias de las Secretarías y Departamentos de Estado, crean graves problemas que son fuentes de filaciones en el servicio y molestias a los particulares. Tal es caso de las Juntas Federales de Mejoras materiales, que además de invadir las facultades de los gobiernos locales y municipales, hacen intervenir varias Secretarías de Estado en su funcionamiento, que deberían quedar bajo la responsabilidad de una sola dependencia.

Pensemos, además, por vía de ejemplo, que en la industria panificadora, farmacéutica, vinícola, de la construcción, de la leche, vienen diversas Secretarías de Estado hasta instituciones privadas, y otras instituciones administrativas federales sin contar con las locales y municipales que por uno u otro motivo interfieren en la gestión administrativa. El número de inspectores que controlan a la industria es grande, sin contar con otros problemas económicos, fiscales, etcétera.²⁵

El hombre de empresa, al decidir que bienes y servicios pueden producirse y lo que prometen, se esfuerza por crear el mundo más provechoso posible. La creación de ese futuro económico es la tarea fundamental de los negocios y empresas."

²⁵ Por otra parte, una tarea de urgente realización es la moralización de la administración pública, lo mismo en los niveles superiores que en los cuadros bajos de la misma. En el mensaje del Presidente Luis Echeverría del 1º de diciembre de 1970, afirmó: "La carrera del funcionario es incompatible con la del negociante. Aquel que emplea en su propio beneficio los bienes o la autoridad que se le han confiado, traiciona a su país. Aquel que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía, defrauda al pueblo. La obra próxima de la nación requiere depurar la con-

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado debe convertirse en una verdadera ley de la administración pública, fijando un régimen de estricto derecho público, incluyendo organismos centralizados y desconcentrados y fijando un régimen mixto —en los casos que así lo requieran—, en las instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal y empresas privadas de interés público.

Algunas instituciones, como las nacionales de crédito, se organizan al amparo de su propia ley especial, de la ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Sociedades Mercantiles, pero es necesario señalar que ese régimen no encaja o se manifiesta imperfectamente. (Sociedades Anónimas de un solo accionista —unipersonales o unimembres—, aunque se distribuyan en órganos administrativos. Véase el artículo 89, fracción I, de la Ley de Sociedades Mercantiles, sin embargo, en la Doctrina del Derecho Mercantil, algunos autores aceptan la posibilidad de una Sociedad Anónima de un solo socio, pero aun en este campo la opinión es discutible, aunque se señalan los casos del Banco de Francia y en España el Instituto Nacional de Industrias, Accionistas únicos de diversas sociedades), son Instituciones que deberían regularse por un régimen jurídico adecuado para empresas de crédito oficiales o en general para la empresa pública mexicana, en la cual falta una reglamentación, tal como se viene haciendo en otras legislaciones. No olvidemos que uno de los temas más importantes de la reforma administrativa es el desarrollo de un plan de financiamiento.²⁶

Es conveniente precavernos de no aplicar el mismo criterio u orientación, cuando se organiza una oficina de licencias, de registro, de caza o pesca, o de policía, a los casos en que se crea una institución económica básica. Debemos señalar que los principios de gerencia científica y de gerencia industrial, acusan un notable adelanto, que debe ser cuidadosamente revisado en las actividades del sector público.

Esto quiere decir que debe ponerse orden en la creación y funcionamiento de los órganos públicos y establecer un criterio jurídico adecuado a sus funciones.

Los ejemplos citados nos llevan a la conclusión de que no son revisiones parciales las que deben hacerse, sino una revisión general del sistema de la administración pública.

ducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad en todos sus niveles.”

²⁶ “Distinto es el problema de las pretendidas sociedades anónimas constituidas unilateralmente por el Estado, las Corporaciones locales y los entes públicos. Creemos que no son verdaderas sociedades anónimas, ni, por tanto, empresarios colectivos o sociales, porque falta la base colectiva o asociativa (dos o más fundadores) indispensable para la existencia de una sociedad; porque le son, por tanto, inaplicables todas las disposiciones de carácter imperativo contenidas en la Ley de Sociedades Anónimas en función de la pluralidad de socios (*p. ej.*, celebración de Juntas generales, régimen de las acciones, etc.); porque las excepciones al régimen privado de la Ley de Sociedades Anónimas es constante y se establece por normas de Derecho Público que son realmente las que gobiernan la sociedad; porque se altera sustancialmente la estructura del tipo de empresario social elegido (sociedades anónimas), y, finalmente, porque se altera el *status* aplicable a estos empresarios.” Manuel Broseta Pont. ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 268).