

## LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Carla HUERTA OCHOA\*

SUMARIO: I. *El papel del Estado*. II. *Los modos de actuación de la administración pública en el ámbito económico*. III. *Modalidades de la intervención de la administración pública*. IV. *Conclusión*.

### I. EL PAPEL DEL ESTADO

A pesar del auge de las corrientes neoliberales, vivimos aún hoy en día en un mundo presidido e incluso determinado por la actividad estatal. El concepto de Estado, así como el papel que desempeña, han ido evolucionando paralelamente y de conformidad con las exigencias y situaciones concretas de los diferentes momentos históricos que cada país ha vivido. Por lo que vale la pena hacer una reflexión sobre su transformación y desarrollo con el objeto de determinar el alcance y significado de la acción administrativa.

El Estado, sin pretender definirlo, es una forma de organización política de la vida de los hombres en sociedad; su definición debe en todo caso ubicarse en el concreto momento histórico al que corresponde. Sin lugar a dudas, se trata de una institución jurídica, o concepto político, íntimamente ligado al poder.<sup>1</sup> El poder es aquí entendido, exclusivamente como poder político, como capacidad de ejercer determinadas facultades y exigir de otros ciertas conductas, incluso mediante la coacción. Este poder político legitimado por el derecho y por el consenso de los gobernados,

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Como fenómeno se puede entender el poder en los términos de Max Weber como “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”. *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

produce en estos últimos una convicción del deber de obediencia correlativo, al tiempo que confiere atribuciones y competencias a los titulares del poder político, transformándolos en verdaderos órganos de autoridad.<sup>2</sup>

La configuración del Estado en su concepción actual va aparejada a una creciente participación del mismo en las actividades que atañen la convivencia social, así como del constante aumento de sus potestades y obligaciones dirigidas a la procura del bienestar de los individuos que lo conforman, pero no solamente se debe esto a las exigencias derivadas de determinadas situaciones coyunturales que se presentan, sino también a expresas demandas de los gobernados que consideran al Estado como su “proveedor”.

Esta transformación, consecuencia directa de la evolución histórica de la vida en sociedad, que no pudiéndose llamar Estado en sus orígenes, se manifestaba inicialmente como un constante acrecentamiento del poder de los gobernantes. Poder que originariamente derivó de la posesión de las tierras: la propiedad fue el primer título de poder y supremacía de un individuo sobre los demás, además de que las necesidades de supervivencia conllevan a la sumisión.

Con el paso del tiempo se atribuyeron al gobernante diversos privilegios, sobre todo derechos económicos que acrecentaban su poder, pero este tipo de poder no permite aun hablar de la existencia de verdaderas funciones públicas, a pesar de que ya existe una cierta organización social y estatal. En una persona o en un grupo reducido de jefes se concentraban las facultades indispensables para dirigir y organizar una comunidad, procurando su continuidad, principalmente a través del monopolio de la fuerza y de la justicia que sustentaban.

Los primeros signos de la evolución hacia la idea de Estado se encuentran en la revalorización del derecho y en la conceptualización del poder. Es gracias a la despatrimonialización del poder y su concreción en el concepto de soberanía —fundamentalmente mérito de Bodino—,<sup>3</sup> que

<sup>2</sup> Uno de los aspectos fundamentales de la discusión sobre la legitimidad en el ejercicio del poder del Estado radica en el hecho de que ejerce autoridad y no simple poder, pues como señala Maritain, “el poder es la fuerza mediante la cual se puede obligar a otro a obedecer. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro”. Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983, p. 144.

<sup>3</sup> Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, traducción e introducción de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1973.

se logra deslindar al Estado como figuración abstracta e independiente del propio soberano. Su origen y vinculación directa a la voluntad de los gobernados le confiere un matiz distinto que permite unificar la idea de Estado con la de poder como instrumentos concretizantes de proyectos políticos. Su gran logro es acabar con la identificación del poder con una determinada persona.

Sin embargo, el progreso y los intereses económicos reconducen a un proceso de concentración de poder (ya no personalizado), que conlleva al modelo de Estado conocido como absolutista.<sup>4</sup> El poder ilimitado que éste implica se traduce en una necesidad auténtica de su supervisión, por lo que aparece por vez primera una verdadera actuación de tipo administrativo a través de la función de policía; el Estado absolutista es un Estado juridificado.

El poder absoluto del monarca significa un retroceso en la evolución hacia un concepto de Estado independiente de los individuos que ejercen el gobierno. No es sino hasta después de haber triunfado la Revolución Francesa que podemos decir que el Estado de derecho se institucionaliza de modo general. En *Estado de derecho y sociedad democrática*, Elías Díaz apunta cómo tras la Revolución Francesa queda claro, que de conformidad con la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, sólo se puede hablar de un Estado constitucional cuando los derechos fundamentales y la separación de poderes están asegurados. Si faltaren dichos elementos no se puede hablar de que exista una Constitución; por lo que es posible afirmar con dicho autor, que “no todo Estado, es entonces Estado constitucional”, o bien, que “no todo Estado es Estado de derecho”.<sup>5</sup>

Así, surge una nueva forma de entender al Estado, aparece como factor de limitación del absolutismo monárquico, y se caracteriza por el respeto a la libertad individual, por lo que el Estado tiene que garantizar esferas de autonomía de actuación, mediante su no intervención en ciertos ámbitos. Dicha limitación sólo puede hacerse efectiva a través de la división del poder del Estado y estableciendo un sistema de “frenos y contrapesos”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Como bien señala Bobbio, aun cuando Bodino caracteriza a la soberanía como poder absoluto y perpetuo de un Estado, poder absoluto no significa ilimitado, sino que el soberano no se encuentra sometido a las leyes que él mismo expide, porque no es posible mandarse a sí mismo. Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 81 y 82.

<sup>5</sup> Elías, Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Edicusa, 1981, p. 28.

<sup>6</sup> “Checks and balances”, término que alude a la bien conocida teoría de la división de poderes de John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 1997.

El Estado de derecho se caracteriza esencialmente por el imperio de la ley, entendiendo a ésta como expresión de la voluntad popular. Por la división de poderes, heredada de la teoría de Montesquieu,<sup>7</sup> en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública, y en virtud de la cual ésta se sujeta a la ley y puede ser controlada por el Poder Judicial. Y finalmente se complementa con la consagración de derechos y libertades fundamentales inherentes a las personas, que se traducen en garantías jurídicas de su efectiva realización.

El proceso histórico de la evolución del Estado es largo y minucioso por lo que a continuación se señalan tan sólo aquellas notas que han llevado al Estado a asumir un papel activo y preponderante en el desarrollo social y económico de una colectividad.

El supuesto de partida es que son tres los conceptos básicos que configuran la idea moderna del Estado: el primero es la existencia de una Constitución como norma racional en la cual se basa la organización y convivencia política. El segundo supuesto es la soberanía nacional que permite distinguir a los individuos de la nación, titular originario de ésta. El último es la consagración del principio de separación de poderes que permite delimitar las funciones que conforman la potestad soberana, contribuyendo así al control y a la limitación del poder como garantía de los derechos y libertades de los gobernados.

Esta distribución funcional del poder permite un equilibrio al generar un sistema de control interorgánico<sup>8</sup> que opera como factor de protección de los ciudadanos frente a los abusos de poder, principalmente mediante la reducción del poder del Estado al derecho, es decir, su sujeción estricta a la ley. Loewenstein<sup>9</sup> considera a la distribución de funciones un control recíproco del poder en sí, se trata de una función de control en virtud de la Constitución.

<sup>7</sup> Montesquieu, Charles Louis, *Del espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estevanez, México, Porrúa, 1971.

<sup>8</sup> Son controles interorgánicos de acuerdo con la clasificación de Loewenstein, los que funcionan entre los diversos órganos de poder que cooperan en la gestión estatal. Funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes. Estos controles que califica de orden horizontal, junto con los intraorgánicos se complementan con los verticales, los cuales operan entre todos los órganos constitucionales y las fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 232 y 233.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 69 y 70.

Las diferentes ideologías que alimentaron tanto al Estado constitucional como al liberal, aunadas a los procesos conocidos como el mercantilismo, la revolución industrial en última instancia, pero principalmente a las dos grandes guerras que padeció el mundo al principio del siglo XX, contribuyeron al acrecentamiento paulatino de las funciones del Estado en la vida económica, transformando su papel de observador de las relaciones particulares de intercambio, en el del responsable de asegurar la continuidad y procura de la vida y existencia individual y colectiva en sociedad. Esta nueva tarea que el Estado tiene que asumir en favor de los grupos sociales que lo conforman, como satisfactor de sus intereses y necesidades, produce un cambio de su estructura que lleva a la modificación de su designación incluso, llamándolo desde ese momento “Estado social”.

El equilibrio de poderes sufrió en el transcurso de este proceso de transformación un desbalance en favor del poder Ejecutivo, obviamente en detrimento del poder Legislativo cuyo papel se ha desgastado progresivamente a pesar de ser la cámara representativa y en la que reside un importante sistema de control.<sup>10</sup> Este cambio, producto de las diversas coyunturas, es respuesta a diversas necesidades que se han tenido que afrontar sobre todo en el campo de las relaciones económicas, y cuya importancia se ha potenciado en las últimas décadas. Se podría hablar incluso de una “economización” total de las relaciones, tanto sociales como productivas, así como de las de intercambio e incluso las personales.

Esta transformación del Estado legislador en Estado administrador es el resultado de la insuficiencia de las estructuras formales y de la atribución de funciones para justificar el Estado; pasa de ser una Administración intervencionista (s.s.), a ser una Administración prestacional. La administración pública no sólo puede, sino que debe intervenir para impedir cualquier daño o menoscabo del interés general. Surge por lo tanto un nuevo tipo de relación entre el Estado y el ciudadano, de distribución, de reparto, en el que el ciudadano participa activamente en la consecución de bienes que satisfagan necesidades vitales.

En opinión de Manuel García Pelayo no debemos contemplar al Estado social tan sólo como una configuración histórica concreta, sino también

<sup>10</sup> Sobre el control del poder, véase Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, y Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

como un concepto claro y distinto frente a otras estructuras estatales. Para este autor, se trata de un “Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos”. Por lo que debe ser considerado como un sistema democráticamente articulado; lo cual significa que la sociedad no actúa solamente de modo pasivo como recipiente de bienes y servicios, sino que debe tomar parte activa a través de sus organizaciones, tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la de políticas distributivas y de otras prestaciones estatales.<sup>11</sup>

Por consiguiente debe aceptarse que el Estado social va acompañado de una forma de participación positiva y efectiva de los ciudadanos para que tenga una existencia real. El complemento necesario es su configuración simultánea como un Estado democrático, entendida entonces la democracia como el proceso de toma de decisiones, no sólo en términos políticos de configuración del gobierno, sino también económicas, sociales y de planificación. El pluralismo, que debe ir aparejado a una democracia en sentido material, ha de traducirse en un presupuesto de actuación del Estado, no en un fin.

Según Lorenzo Martín Retortillo, “...el Estado actual, auténtico Estado social de derecho, se ha establecido y se mantiene sobre las estructuras, conceptos y configuraciones provenientes del Estado liberal de derecho”, y la *Daseinvsorge*” supone la superación de la separación Estado-sociedad que estaba, en cambio, implícita en la concepción del Estado liberal de derecho”.<sup>12</sup>

El modelo conocido como Estado social recibe esta denominación en virtud de sus fines y objetivos principales (costumbre que en mi opinión no es muy ortodoxa, ni tampoco correcta), por medio de los cuales pretende ante todo crear una relación de interacción entre el Estado y la sociedad a través de la satisfacción, en la medida de lo posible, de las solicitudes de prestaciones que los individuos o grupos de individuos hacen al Estado. En el marco de este modelo, se encuentran los denominados “derechos sociales”, cuyo fin es según José Ramón Cossío Díaz imponer al Estado la obligación de otorgar prestaciones tendentes al me-

<sup>11</sup> García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, pp. 35-48.

<sup>12</sup> Martín Retortillo, Lorenzo, “Administración pública y el concepto de ‘Daseinvsorge’”, *Revista de la Administración Pública*, Madrid, núm. 38, 1962, pp. 49 y ss.

joramiento social. Pero este autor considera que más bien deben ser entendidos como derechos de igualdad, cuya vertiente material o activa se manifiesta como derechos de prestación.<sup>13</sup>

Una de las finalidades del Estado social es materializar la idea de igualdad, pero este reto sólo se considera dable a través de la asignación de prestaciones, es decir, de los bienes mínimos indispensables a determinados grupos sociales para elevar su nivel de vida, y así equipararla con las condiciones favorables que prevalecen. Se trata ya no solamente de procurar o posibilitar la existencia y convivencia social, sino de proteger a aquellos grupos desfavorecidos para eliminar las diferencias sociales, que por otra parte, también son cauces de desorden social.

No obstante, no se puede, ni se debe caer en la tentación de pensar que toda la actuación administrativa se reduce a esta nueva función del Estado, pues la administración pública sigue siendo ante todo garante de la seguridad y el orden; proporcionar las prestaciones vitales es tan sólo uno más de sus cometidos. También conviene recordar que dentro de la concepción de Forsthoff, la administración no tiene el monopolio de la “procura existencial”. La trascendencia de dicha afirmación radica en el reconocimiento de la posibilidad e importancia de la cooperación de los particulares en la realización de dichos fines para el interés general.<sup>14</sup>

El hecho de que el Estado realice actividades administrativas de tipo social, no se traduce en el abandono del papel interventor del mismo, pues como bien dice Luciano Parejo Alfonso, “el modelo de administración propio del Estado social no es ya el de la administración —poder o de intervención, perfilada en el contexto del Estado liberal de derecho... el modelo pasa a ser el de la administración— servicio o prestacional; pero no se trata de una sustitución total, sino de que se comparta el espacio administrativo.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> De hecho, Cossío Díaz los concibe como derechos fundamentales prestacionales, algunos tienen un carácter positivo como obligaciones de dar o hacer impuestas a los poderes públicos y otros, en cambio, el de derechos cuyo contenido esencial es oponible al legislador. *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 45, 46, 176 y ss.

<sup>14</sup> La procura existencial no es una tarea exclusiva del Estado, según Lorenzo Martín Retortillo: “La *Daseinvorsorge* se presenta, pues, como un fin que asume la administración pública y cuya feliz realización está asegurada por una serie de mecanismos internos y externos a la propia administración”, *op. cit.*, nota 12, p. 53.

<sup>15</sup> Parejo Alfonso, Luciano (coord.), *Manual de derecho administrativo*, Madrid, Ariel, 1991, p. 16.

Este nuevo papel que el Estado ha asumido al sustentar políticas públicas de tipo social, implica en el fondo, la necesidad de incrementar su intervención en la vida económica, tanto en su aspecto de dirección y coordinación, como en el de empresario, tomando más bien una posición activa, que contribuirá en última instancia a la actualización de dichas políticas a partir de diferentes prestaciones sociales con el fin de satisfacer las necesidades y requerimientos de la comunidad, que le permitan un funcionamiento continuo en armonía.

Así es como al aumentar y modificarse los objetivos del Estado surge la necesidad de ampliar sus funciones, las cuales tendrán verificación a través de la administración pública. Es por medio del aparato administrativo como adquieren relevancia las políticas articuladas en la Constitución. La administración pública se proyecta en la realidad como una función del Estado, ya que éste, al ser una entidad conceptualmente abstracta y global, no puede materializar su voluntad por sí mismo, sino solamente a través de sus órganos.

Esto no significa de ninguna manera que el Estado carezca de personalidad jurídica, pues no cabe duda de que es sujeto de relaciones jurídicas organizado para cumplir un fin. Pero su funcionamiento está a cargo de la administración pública, de una pluralidad de administraciones titulares de relaciones jurídicas, y que se encuentran en constante contacto con los ciudadanos. La administración pública depende del Poder Ejecutivo, y se identifica con éste, pues la administración pública personifica al poder del Estado mismo. Así, al configurarse subjetivamente como un poder, pero objetivamente como un ordenamiento, el Estado se convierte en un poder-ordenamiento constituido por la norma fundamental en servicio de los intereses generales.

La actividad administrativa es indispensable para la realización de los fines y objetivos del Estado, que si bien a través de la historia no puede decirse que hayan cambiado, pues considero que siguen siendo esencialmente los mismos, han cambiado ciertamente las formas de alcanzarlos, así como su designación e incluso su connotación; pero el fin es el mismo: posibilitar la coexistencia pacífica y armónica mediante la conciliación de intereses y “procura existencial” que permita el desarrollo individual y social. La “*Daseinvorsorge*” (o procura existencial) ha de

constituir según Forsthoff, el objeto caracterizador de la administración pública contemporánea.<sup>16</sup>

El Estado social, de acuerdo con la construcción de Forsthoff, conlleva aparejada la idea de la administración pública como servidora de la idea de la *Daseinvorsorge* y a la consecuente configuración de la misma como *leistende Verwaltung*, es decir, como una “Administración prestacional”.<sup>17</sup> Según la teoría de Forsthoff, se produce una transformación de la esfera de actuación de los individuos que los convierte en dependientes de factores externos para su supervivencia, por lo que se encuentran sometidos al Estado para conseguir las condiciones mínimas de existencia. Existe, sin embargo, otra esfera de libertad individual que el Estado garantiza a los individuos y en los que éstos gozan de autonomía.

No obstante, para Forsthoff, el concepto de procura existencial debe servir para poner de manifiesto en las funciones de prestación del Estado moderno, un elemento jurídico-público, y al mismo tiempo, determinar la relación del individuo con el Estado de un modo nuevo. Esto es, basada en la participación, a diferencia del Estado interventor en que esta relación se funda primordialmente en la libertad. Por lo que considera que para asegurar esa participación debe atribuirse la protección del derecho público a la actividad prestadora, lo cual no implica sujetar la actuación jurídica de la administración a formas jurídicas públicas exclusivamente.<sup>18</sup>

El fin u objetivo de todo Estado ha recibido diferentes nombres que comportan determinadas obligaciones a cargo del Estado; se le llama bien común, interés general, bienestar social, etcétera, objetivos que le confieren al Estado un carácter proteccionista, ya que su cometido es garantizar la libertad y los derechos humanos al procurar dicho bien en nombre del interés general.

El Estado ha desempeñado diversos papeles, unos no son excluyentes de los otros, son reflejos de los modelos previstos en el sistema jurídico,

<sup>16</sup> La traducción del término *Daseinvorsorge*, acuñado por Forsthoff en 1938, y que caracteriza al Estado social, sería la de procuración para el estar, por lo que generalmente ha sido traducido como procura existencial o vital, o en otras palabras, para la subsistencia del hombre en las formas modernas de vida de carácter masificado, y que implica la obligación del Estado de proveer el mínimo existencial para los individuos. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Munich, Beck, 1973, pp. 379 y ss.

<sup>17</sup> Sobre el concepto de Estado prestacional, véase Forsthoff, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959.

<sup>18</sup> Forsthoff, Ernst, *Sociedad industrial y administración pública*, Madrid, ENAP, 1967, pp. 21-95.

por lo que son más bien complementarios, y el cambio del objetivo primordial perseguido por un Estado no se traduce en el abandono de sus otras tareas, sino en la compatibilización de sus funciones. Habitualmente su designación corresponde directamente con la función esencial que se desempeña en el momento referido; es decir, con el nuevo papel que desempeña, pero ya se ha mencionado, la simple denominación no anula otras funciones.

Un modelo, desde el punto de vista jurídico, es la construcción legal que califica y orienta la actuación del Estado. Normalmente, el modelo que es plasmado en el sistema jurídico no es producto de la reflexión para un diseño racional uniforme, sino que se conforma con el tiempo a través de las reformas de una serie de instituciones.<sup>19</sup> Los modelos, por la forma en que se interrelacionan dentro de un marco constitucional se encuentran desvinculados del criterio de vigencia en el sentido jurídico del término. Se identifican por la elección de un conjunto específico de instituciones reconocibles como bloques en la Constitución, en virtud de una razón o fin común. En el modelo se encuentran diversos principios, valores o fines que funcionan como reglas de interpretación de las normas.

Toda Constitución prevé un modelo a realizar, el cual consagra los principios y valores que constituyen las premisas de actuación del Estado y la sociedad a quien regula. Es debido a la dinámica social y política, que con el tiempo se adicionan otros modelos que no necesariamente sustituyen los anteriores. Los modelos no operan aisladamente, ya que se interrelacionan, pues aunque se introducen en la estructura constitucional de manera subsecuente, interactúan de manera conjunta e incluso superpuesta. Los modelos se integran de diversos derechos, obligaciones e instituciones que son creadas y también reformadas conforme a un cierto diseño. Generalmente los modelos se construyen tomando en consideración los intereses preponderantes para una sociedad en un momento histórico específico. El diseño institucional es la herramienta que sirve para modificar, interpretar o redefinir el modelo, o para corregir su funcionamiento, ya que permite la determinación de los significados de las instituciones jurídicas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Siguiendo a Enrico di Robilant, en este caso el modelo es entendido como una “construcción artificial que reproduce en forma simplificada, un fenómeno de la realidad social o un fenómeno imaginario con el fin de facilitar el estudio del fenómeno mismo o de un problema relacionado con éste”, *Modelli nella filosofia del Diritto*, Italia, Il Mulino, 1968, pp. 80 y 81.

<sup>20</sup> El tema es tratado extensamente en Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *Estado de derecho y transición jurídica*, Serna de la Garza y Caballero (eds.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 21-45.

La primera función que sirve de caracterización y para la clasificación del Estado, es la de policía, que deriva del pensamiento ilustrado que alimentó al Estado absoluto (entendiendo el término absoluto no como referencia al poder ilimitado del soberano, sino como reflejo de la amplitud de la intervención estatal en la sociedad que entonces se efectuaba).<sup>21</sup> Esta función de policía debe entenderse en el sentido de vigilancia y garantía de la seguridad y el orden social, pero que a la vez pretende limitar el poder mediante principios generales y reglas, que de esta manera contribuyen a la consecución del bienestar de los súbditos.

A partir de la Revolución Francesa y del reconocimiento de los derechos del hombre, el Estado tiene que asumir un nuevo papel, el de garante de los derechos y de la libertad de los ciudadanos, principalmente por medio de su sujeción al derecho. Esto implica un respeto de la esfera de actuación de los particulares, de su autonomía respecto de los poderes públicos y por lo tanto, un deber de abstención, de no intervención en el ámbito de las relaciones privadas. Claro está que esto no se traduce en un abandono por parte del Estado de su deber de configuración del orden social, pero sí en una sujeción al derecho.

Este modelo se transforma para dar lugar al Estado liberal en el cual la actuación de la administración pública se caracteriza por sus actos de poder, imperativos, unilaterales, susceptibles de ejecución forzosa; es básicamente acción impositiva que conlleva a una administración intervencionista. “Intervención” significa simplemente un aumento radical de las facultades de la administración pública y del alcance de éstas, pudiendo interferir legítimamente (cuando actúa de conformidad con el principio de legalidad) en el ámbito reservado a los particulares. Pero “intervención” no tiene exclusivamente una connotación negativa, la participación pública o su intromisión en sectores de actividad privada pueden tener un fin social, me refiero al caso en que el Estado presta o asegura un servicio.

Finalmente, las funciones que destacan en el marco del Estado social son las de desarrollo de políticas sociales y de prestación. Esto no hace que disminuya o desaparezca la función de intervención, es más bien una forma distinta de la misma que se considera indispensable, función que seguirá siendo primordial en el sector económico y del que en cierta manera se depende para lograr la realización efectiva de numerosas prestaciones. Por ello, se configura más bien como un Estado de servicio al ciudadano, o como es más comúnmente conocido, como un Estado prestacional. Es este modelo de Estado debe intentar hacer coherentes las actividades de inter-

vención y prestación, a través del ejercicio de diversas facultades que destacan la vigencia de la función de policía de administración pública.<sup>22</sup>

En general estas funciones que tradicionalmente el Estado ha venido desempeñando, son tan sólo referentes en sentido amplio, no una delimitación de sus facultades de acción, pues a cada una de las funciones mencionadas corresponden múltiples funciones complementarias. Las necesidades modernas exigen una constante adaptación y transformación de la actuación del Estado. Hoy en día una administración pública de corte autoritario que se define básicamente por elementos tales como el poder, la supraordenación, o la decisión unilateral, ejecutiva, no sería satisfactoria. Tiene que complementarse con la función prestacional, tan influida actualmente por los conceptos de eficacia y eficiencia, de servicio al ciudadano, de bilateralidad en la relación prestacional; pero aun así, no es suficiente para configurar un modo de actuar que responda a las necesidades de todos los sectores que configuran un Estado.

El Estado es contemplado desde dos perspectivas, una de ellas constituye lo que podríamos denominar su lado positivo, es un ente todopoderoso que resuelve los problemas de los individuos y satisface sus demandas. Que por una parte tiene que socorrer a los necesitados, pero por la otra tiene que coordinar las relaciones de intercambio, vigilar y corregir el funcionamiento del mercado (pero sin interferir) para que los intereses de los particulares puedan desenvolverse de manera satisfactoria. Desde este punto de vista, al Estado se le pide y se le exige que actúe pronta y efectivamente concediendo los beneficios solicitados; el fundamento de las peticiones se encuentra en una convicción de que se trata de una obligación del Estado, como consecuencia de las atribuciones que para éste derivan del ordenamiento jurídico.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Sobre la evolución y transformación del Estado absoluto en términos histórico-jurídicos, véase Caballero, José Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, *Transiciones y diseños institucionales*, González y López (comp.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 19-47.

<sup>22</sup> Es por ello que según García de Enterría, que hoy en día se requiere de un nuevo modo de legislar, de tal forma que la ley fije estándares concretos de prestación, en cantidad y calidad, capaces de garantizar al ciudadano un nivel *mínimo* de derechos exigibles. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 1992, t. I, p. 36.

<sup>23</sup> Queda pendiente de definición el carácter de la prestación en sentido material, ya que dependiendo de las características y posibilidades del Estado, las prestaciones pueden estar sujetas a condiciones, requisitos que el sujeto titular del derecho tiene que cumplir

La otra perspectiva desde la que el ciudadano contempla al Estado es la que se podría considerar como su cara negativa, de monstruo inconmensurable, enorme y complejo conjunto de órganos que aglutina facultades y monopoliza actividades económicas, disponiendo a voluntad de las posibilidades de actuación de los individuos, imponiendo formas de conducta y coordinando los intereses privados para compatibilizarlos con los públicos. No obstante, estos dos aspectos de la actuación administrativa, sus funciones de intervención y de prestación no son incompatibles, sino tan sólo dos caras de la misma moneda.

Por otra parte, el ciudadano desearía que se redujera el tamaño del aparato estatal, lo mismo que su injerencia en la actividad económica nacional, así como en las relaciones privadas; desearía que fuera un observador, que abriera nuevos espacios a la iniciativa privada restituyendo su esfera de independencia y autonomía. Estos deseos se están haciendo paulatinamente realidad, pero por otras razones que se podrían considerar más bien coyunturales o de oportunidad, muestra de ello es la trascendencia que tuvieron a fines del siglo XX, las tendencias de privatización y desregulación.

Pero en su faceta de Estado prestacional, el Estado no puede asumir un papel pasivo, puesto que aun ahí es un interventor. Elabora planes, establece servicios y prestaciones, dirige y coordina sectores de satisfacción primaria para poder proporcionar beneficios a los más necesitados, y para lograrlo se va a servir de nuevas técnicas que complementan su actividad. La función de prestación se encuentra asignada al brazo activo del gobierno que es la administración pública, aun cuando el origen de las prestaciones se encuentre en derechos fundamentales que se encuentran referidos a todos los órganos del Estado para su protección y garantía.

La actividad prestacional supone una habilitación de la administración pública para su cumplimiento, ya sea por medio de la prestación directa de bienes o servicios, o la realización de actividades que conduzcan a su consecución, ya sea a través del sector público o en colaboración con el privado. La prestación se define como una acción productora de medidas referidas a personas determinadas a quienes se concede un beneficio, y se caracteriza como acción que no supone intervención o coerción.<sup>24</sup>

para tener acceso a la posibilidad de solicitar la prestación. No se trata de una obligación de dar, los derechos fundamentales previstos en la Constitución, deben ser analizados en términos del sistema jurídico y la capacidad real del Estado de proporcionar los bienes y servicios necesarios.

<sup>24</sup> Cfr. Parejo, Alfonso, *Manual de derecho administrativo*, cit., nota 15, p. 29.

Las técnicas mencionadas están orientadas principalmente a la ponderación y coordinación de los intereses y bienes con los objetivos del Estado y las necesidades reales de los ciudadanos, cuyo instrumento primordial será la planificación; y a la conciliación de los dos aspectos del Estado que se acaban de mencionar. Sobre todo por lo que se refiere a la actual tendencia a reducir el sector público tanto en la industria como en los servicios, con el fin de alcanzar la eficacia y la rentabilidad de sus participaciones en ellos.

La intervención del Estado en la economía de un país se justifica principalmente por razones históricas; el creciente papel del Estado es una respuesta a las necesidades vigentes en determinado momento que marcan la pauta a seguir por las políticas que se adoptan, materializándose a través de la actuación administrativa.

Hoy en día, la legitimación de su actuación deriva del ordenamiento jurídico; en la Constitución se encuentran aquellas normas que atribuyen al Estado las facultades correspondientes para poder implementar las políticas económicas y sociales que se consideren oportunas. Las disposiciones que se refieren a la función del Estado mexicano y sus facultades en el ámbito económico se encuentran en lo que se conoce como el capítulo económico integrado por diversas disposiciones, pero principalmente por los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Sólo la norma fundamental puede atribuir competencias, a cuyo marco se restringe la actividad estatal, y la Constitución mexicana lo hace en los artículos que comprenden lo que por la doctrina ha sido denominado como su parte orgánica. El artículo 124, redactado en la forma de una regla de clausura, ofrece un marco competencial que debe ser concretado por las entidades federativas, delimitado por lo previsto en los artículos 115 a 122 constitucionales. Por lo que se infiere del artículo 124 que las competencias que la federación no asuma por disposición expresa de la Constitución, quedan a disposición de los estados. Existe por lo tanto, una relación de complementariedad entre las funciones de unos y otros, pero por lo mismo un espacio de indeterminación e incertidumbre. El artículo 73 atribuye directamente competencias legislativas al Estado federal, con lo cual determina en primera instancia su ámbito de actuación. Junto a esta lista de competencias que el Estado puede llegar a asumir, se encuentran artículos específicos que concretan y legitiman la

actuación estatal y la intervención pública en diversos sectores y de diferentes formas.<sup>25</sup>

La Constitución mexicana ha consagrado en su diseño un Estado de derecho que se podría calificar como democrático y social, como modelo y forma de organización estatal óptima para lograr sus fines en el marco de una convivencia pacífica. Es un concepto que engloba la combinación o interacción de los valores que implican cada uno de los términos que lo componen con el objetivo de permitir y garantizar el desarrollo de una idea de la dignidad de la persona humana mediante su formalización en normas jurídicas. La conjunción de estos calificativos indica que no se trata de un Estado prestacional en sentido estricto.

Esto significa que se reconoce necesaria la intervención estatal en la configuración del orden social y económico de la comunidad como garante de los modelos que consagra y los valores que éstos representan, así como de la convivencia democrática. Es más, es al Estado al que la Constitución asigna ese rol, al Estado como representante de todos los individuos que lo conforman. Su título legitimante radica en los valores que en sus artículos propugna la Constitución, ya que se constituyen en valores supremos del ordenamiento jurídico. Son valores que el Estado debe procurar y proteger para su verificación efectiva; su papel consiste en proporcionar los medios, y en adoptar las medidas pertinentes para su realización.

El aparato administrativo, como ejecutor de la función del Estado, está destinado a materializar los valores que la norma fundamental consagra, a partir de las tareas y mediante las funciones que la misma le encomienda. Es el instrumento ideado para verificar los fines del Estado (como unidad completa total) y posibilitar la continuidad de la vida en sociedad. Es un deber que deriva de la Constitución misma, expresión última de la voluntad de los gobernados, y que se configura como una habilitación constitucional que favorece el cumplimiento de dicho deber.

## II. LOS MODOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO ECONÓMICO

El derecho administrativo se concibe tradicionalmente como la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en

<sup>25</sup> En palabras de Ángel Rojo, “la intervención funcional del Estado es la garantía de los valores supremos del ordenamiento”, “Actividad económica pública y actividad económica privada”, *Revista de Derecho Mercantil*, Madrid, 1983, p. 313.

forma de “función administrativa”, y se ocupa del análisis de las disposiciones jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, de conformidad con las normas constitucionales que regulan los órganos del Poder Ejecutivo y sus relaciones jurídicas con otros órganos de gobierno y con los particulares. Es por lo tanto, derecho público de naturaleza interna que regula las relaciones de la administración pública, su estructura y conformación. En pocas palabras, se refiere a la organización y funcionamiento de la administración pública.<sup>26</sup>

La administración pública tiene entre otras funciones, las de coordinar y administrar los recursos del Estado para lograr los objetivos establecidos en las normas. Los elementos básicos de actuación administrativa son principalmente, la organización, la coordinación, la planeación, el control y la evaluación de conformidad con los objetivos y métodos que la regulación determine.

En el ámbito económico específicamente, las funciones de la administración pública pueden ser agrupadas en tres actividades principales que son: la intervención, la gestión<sup>27</sup> de empresas públicas<sup>28</sup> y la planificación. Estas funciones tienen una finalidad que podría ser denominada de tipo social, ya que el fin último de la actuación administrativa es la protección de los intereses colectivos. Más adelante se abundará en el significado y alcance de estas funciones, que pueden ser consideradas como fundamentales para el ejercicio de la actividad administrativa en la actualidad.

<sup>26</sup> Según Eduardo García de Enterría, el derecho administrativo se caracteriza por ser un “Derecho de naturaleza estatutaria en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del derecho común”, *Curso de derecho administrativo*, cit., nota 22, p. 36.

<sup>27</sup> La gestión para Fernando Albi se refiere a la organización de los servicios públicos, lo cual implica la ordenación racional de los medios para la más eficaz realización de fines con arreglo a directrices predeterminadas. En realidad gestión y actividad son equivalentes, sólo que para Albi, la gestión es el aspecto dinámico del concepto y el otro, el estático, Albi, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Aguilar, 1960, p. 21.

<sup>28</sup> Jorge Fernández Ruiz define la empresa pública como “la reunión organizada de recursos bajo el control de un sujeto de administración pública con el propósito de producir y distribuir bienes y servicios, pero prefiere la expresión *empresas en mano pública*, ya que permite englobar en el concepto las empresas con forma de derecho privado. “Régimen jurídico del servicio público”, *Regulación del sector energético*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 349.

Las facultades de la administración pública pueden ser clasificadas en regladas y discrecionales, estas últimas permiten flexibilidad y rapidez en la actuación. Con la centralización de funciones se pretende impedir una dispersión competencial y la confusión de títulos legitimantes de la actuación administrativa. Es importante mantener el control y la coordinación de las mismas para mejorar las perspectivas de las respuestas y permitir la anticipación de estrategias mediante la planificación racional y realista, es decir viable, aunque como es bien sabido, la actuación administrativa es de reacción, y se caracteriza por ser respuesta a situaciones concretas.

Para poder responder adecuadamente a esas situaciones de emergencia se ha permitido a la administración pública conservar una facultad discrecional que permita implementar soluciones rápidas a las circunstancias inesperadas. Su finalidad es posibilitar la pronta acción de la administración mediante la conservación de facultades de aplicación flexible, así como de evaluación de la oportunidad de la adopción de algunas medidas o decisiones. La discrecionalidad administrativa constituye un espacio de libertad de actuación y criterio que se traduce en un margen de aplicación de poderes de libre apreciación. No obstante, Gabino Fraga considera que la facultad discrecional no es un poder arbitrario, por el contrario posee un fundamento legal, e incluso puede satisfacer los requisitos del artículo 16 constitucional de fundar y motivar la causa legal de un procedimiento.<sup>29</sup>

La intervención administrativa se manifiesta esencialmente en la elaboración de políticas públicas, en la fijación de precios y la creación de empresas públicas. Tradicionalmente, se ha justificado la intervención estatal en la desconfianza hacia la iniciativa privada, pero actualmente se encuentra institucionalizada como algo habitual, permanente. La intervención pública en la economía es la afirmación del poder político sobre el económico; el Estado participa en todos los sectores de la vida económica. Es parte del rol de un Estado social, la prestación y la ordenación de la realidad económica y social, salvaguardando los principios que la Constitución consagra.

La actuación económica administrativa se fundamentaba en la presunción de la incapacidad de la iniciativa privada para satisfacer determinadas necesidades públicas y en la convicción de la existencia de una ilimitada

<sup>29</sup> *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1988, p. 101. Otros autores, en cambio, consideran que de esta forma la actuación administrativa al ejercitar esta libertad de acción y margen de apreciación discrecional “escapa” al principio de legalidad, Parejo, Alfonso, *Manual de derecho administrativo*, cit., nota 15, p. 24.

posibilidad de desarrollo económico del Estado (error frecuente derivado del olvido de que la disponibilidad de recursos constituye un límite objetivo a su actuación). La insuficiencia o ineficiencia de la acción pública ha producido un notorio cambio en los criterios valorativos y una reconsideración de la actuación de la iniciativa privada. De tal forma que, la privatización, entendida en sentido amplio como proceso de transferencia de actividades del sector público al privado,<sup>30</sup> se convierte en una respuesta viable a la mala administración por el sector público.

El artículo 25 constitucional establece que la rectoría económica corresponde al Estado, como sujeto, para garantizar un desarrollo integral, el fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático, como objeto. Para el Estado es necesario procurar el crecimiento económico y del empleo, así como una distribución más justa de la riqueza y del ingreso, los medios.

Así, el Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional, regula y fomenta las actividades conforme lo demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución, y determina cómo el Estado realiza la rectoría económica a través de la regulación y la intervención. El artículo 25 se refiere a los sectores productivos que concurren al desarrollo nacional: 1. El sector público, que se refiere a los órganos del Estado, 2. El sector social, representado principalmente por los ejidos, las comunidades agrarias, los sindicatos, las comunidades indígenas, y 3. El sector privado, formado por la iniciativa privada.

El sector público tiene a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, como son por ejemplo, correo, telégrafos, petróleo, comunicación vía satélite, entre otros, actividades que por disposición constitucional no constituyen monopolios, y en las cuales está prohibida la participación de los sectores social y privado. Cabe señalar que la enunciación que hace el párrafo cuarto del artículo 28 de las áreas estratégicas no es limitativa, ya que el Congreso de la Unión está facultado para atribuir a cualquier actividad la cualidad de estratégica por ley y sin necesidad de reformar la Constitución.

<sup>30</sup> Manuel Barquín Álvarez señala, además, que el objetivo de las privatizaciones puede, entre otros, consistir en incrementar la eficiencia del gobierno o de las empresas privatizadas, democratizar la propiedad, disminuir el déficit presupuestal del gobierno, incrementar sus ingresos o fortalecer el mercado de capitales. “La privatización y el sector paraestatal en México”, *Regulación del sector energético*, p. 1166.

En las áreas prioritarias, en cambio, puede el sector público participar por sí o conjuntamente con los sectores social y privado, así se limita la intervención estatal total solamente a participar en las áreas estratégicas, en las prioritarias puede, sin embargo, establecer formas de intervención parcial. El desarrollo de ambas áreas debe no obstante, conformarse al Plan Nacional de Desarrollo.

La actividad administrativa se manifiesta esencialmente a través de la iniciativa empresarial pública, se puede hablar entonces de una gestión económica del Estado. Existe una “economía pública”; la administración pública está encargada de intervenir en la dirección, coordinación y explotación de empresas, cuando así lo exija el interés general. La evolución en los criterios sobre la participación del Estado en la vida económica ha conducido al abandono del principio de subsidiariedad que regía la actuación pública empresarial.<sup>31</sup>

Mediante la actuación de las empresas públicas la administración “privatiza” en cierta forma los modos de gestión a través de los cuales actúa como sector público, pero sin que por ello dejen de estar vinculados a su dirección y control. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la libertad de empresa<sup>32</sup> opera como un límite al alcance de la actuación del Estado en el ámbito económico. Nuevos valores determinan la actuación económica pública, tales como la concurrencia pública y privada, la libertad de empresa en la economía de mercado y la unidad del mercado mismo. Cada vez con mayor frecuencia se recurre a formas jurídico privadas de actuación, en un intento de evadir la rigidez de las formas jurídico-administrativas, de superar esquemas formales anticuados.

La empresa pública constituye, en opinión de Francisco Javier Jiménez de Cisneros, la actividad de la administración pública que conforma el nuevo orden social con la que se persiguen fines industriales o económicos. La empresa pública se manifiesta así como el instrumento para intervenir en la actividad económica con el fin de satisfacer necesidades de interés general. Dice, confirmando las anteriores aseveraciones sobre los nuevos criterios justificativos de la actuación económica pública, que “me-

<sup>31</sup> Según García Pelayo, la conversión del Estado en empresario, en cualquiera de sus formas, es una de las características del Estado contemporáneo, *op. cit.*, nota 11, pp. 30 y ss.

<sup>32</sup> Este derecho previsto en el artículo 5o. constitucional se encuentra delimitado en su ejercicio por lo establecido en la Constitución, principalmente en el capítulo económico y las leyes que regulan la materia.

dian­te la em­presa pú­blica, el Es­tado se en­car­gará de ges­tionar, por me­dio de in­stru­men­tos de pro­pie­dad pú­blica, ac­ti­vi­da­des eco­nó­micas que des­bor­dan el ám­bi­to de la ad­mi­nis­tra­ción pre­stado­ra para in­cluir, tam­bién, ob­jetivos eco­nó­micos o lu­cra­ti­vos”.<sup>33</sup>

Pe­ro el te­ma de la or­ga­ni­za­ción del sec­tor pú­blico es una cues­tión de di­fí­cil acla­ra­ción, da­do que en el sis­te­ma ju­rí­dico me­xi­cano no hay un cri­te­rio or­ga­ni­za­ti­vo ú­ni­co, sal­vo por lo dis­pues­to en el ar­tí­cu­lo 90 cons­ti­tu­ci­onal,<sup>34</sup> que se com­ple­men­ta con lo dis­pues­to en la Ley Or­gá­ni­ca de la Ad­mi­nis­tra­ción Pú­blica Fe­de­ral<sup>35</sup> que de con­for­mi­dad con su ar­tí­cu­lo pri­me­ro, es­ta­blece las ba­ses de or­ga­ni­za­ción de la ad­mi­nis­tra­ción pú­blica fe­de­ral, cen­tra­li­za­da y pa­ra­es­ta­tal. Con­for­me a lo dis­pues­to por el ter­cer pá­rra­fo del ar­tí­cu­lo 1o. de la Ley, la ad­mi­nis­tra­ción pú­blica pa­ra­es­ta­tal se in­te­gra por los or­ga­nis­mos des­cen­tra­li­za­dos, las em­presas de par­ti­ci­pa­ción es­ta­tal, las in­sti­tu­ci­ones na­cio­na­les de cré­di­to, las or­ga­ni­za­ci­ones au­xilia­res na­cio­na­les de cré­di­to, las in­sti­tu­ci­ones na­cio­na­les de se­gu­ros y de fian­zas, y los fi­de­i­co­misos.

El ré­gi­men ju­rí­dico de las em­presas pú­bli­cas de­pen­de de su for­ma, ya sea que se cons­ti­tu­yan como ór­ga­nos con al­gún gra­do de au­to­no­mía o so­cie­da­des mer­can­ti­les, por ejem­plo.<sup>36</sup> En los úl­ti­mos tie­mpos se re­corre a la cre­ación de en­ti­da­des de ad­mi­nis­tra­ción que con­fieran ma­yor efi­ca­cia y agi­li­dad a la ges­tión al re­ducir los con­tro­les ad­mi­nis­tra­ti­vos. Las em­presas se crean y or­denan de acuer­do con el prin­ci­pio de es­pe­ciali­dad fun­ci­onal, pe­ro tan­to la es­pe­ciali­dad, como la pro­li­fe­ra­ción de em­presas pú­bli­cas con­lle­van el ries­go de la dis­per­sión y con­fu­sión de las fun­ci­ones cor­res­pon­di­en­tes. Sin em­bar­go, es po­si­ble afir­mar que la nota carac­terís­ti­ca en los úl­ti­mos tie­mpos ha si­do una pro­gresi­va des­ad­mi­nis­tra­ti­vi­za­ción en la ges­tión de las em­presas pú­bli­cas.

<sup>33</sup> Jiménez de Cisneros, Francisco Javier, *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1987, pp. 343 y 344.

<sup>34</sup> En el artículo 90 constitucional se establece que la administración pública será centralizada y paraestatal, esta última abarca principalmente a organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos públicos que son quienes se ocupan de desempeñar las actividades económicas del Estado, prestar un servicio al público o de la explotación de recursos.

<sup>35</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

<sup>36</sup> Esta decisión depende normalmente del objetivo de la creación de la empresa, de la clasificación de los intereses que persigue y del sector en el que ha de operar.

Para calificar una empresa como pública existen tres notas que se deben considerar: la propiedad de la misma, su sistema de financiación y el control que sobre dicha empresa ejerce la administración pública.<sup>37</sup> Sin embargo, es importante recordar, que la propiedad, la gestión y la dirección de la empresa son tres elementos cuya titularidad no tiene por qué coincidir, lo cual dificulta la tarea de determinar si se trata o no de una empresa pública. El atractivo de las empresas públicas radica según Gaspar Ariño, en su eficacia para actuar como elementos de captación de fondos financieros debido a su volumen y capacidad de diversificación; para él, son además un buen instrumento de lanzamiento de empresas e iniciativas.<sup>38</sup>

La actividad administrativa global se concreta normalmente en planes a largo plazo que establecen las relaciones entre el sector público, la economía y la sociedad durante el tiempo de su vigencia. La planificación se verifica en programas que articulan múltiples “instrumentos planificadores” que pretenden la realización de acciones diversas encaminadas a superar una situación coyuntural que haya de enfrentarse en un momento dado. Son planes ambiciosos que comprenden largos periodos de tiempo, por lo que deben ser revisados constantemente para su actualización. La planificación por parte del Estado debe elaborarse cautelosamente, dado que las medidas adoptadas incidirán en las relaciones sociales y de mercado, y vinculan tanto al sector público como al privado, por lo que deben considerarse en todo momento medidas de aplicación factible, que permitan la continuación y la subsistencia de las diferentes empresas en el marco de una economía realista.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Las formas de intervención del poder Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal se encuentran reguladas de manera muy general por los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establece que deben ser agrupadas por sectores, y que la intervención debe ser realizada a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que el Ejecutivo hubiera realizado.

<sup>38</sup> Ariño, Gaspar, “La empresa pública”, en Garrido Falla, *et al.*, *El modelo económico de la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981, vol. I, p. 31.

<sup>39</sup> Según Martín Bassols Coma, la planificación económica permite asegurar el funcionamiento de la economía mixta y surge como necesidad de eliminar el intervencionismo que impedía una proyección futura del sistema económico. Además, señala que las políticas económicas para hacer frente a una crisis, no implican el abandono de las instituciones planificadoras a largo plazo. “Planificación económica”, *El modelo económico de la Constitución española*, *ibidem*, pp. 422 y ss.

Los títulos legitimadores de la planificación estatal se encuentran en los artículos 25, 26, 27 y 28, pero específicamente en el artículo 26 de la Constitución mexicana. Este artículo atribuye competencia exclusiva al Estado sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, y el segundo, establece los requisitos y el procedimiento de elaboración de los planes.<sup>40</sup>

El artículo 26 prevé el sistema nacional de planeación, en virtud de lo cual el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con el fin de que los distintos sectores expidan un plan mediante el cual pueda conducirse la economía nacional, especificando los objetivos, las acciones necesarias, las responsabilidades, los tiempos, etcétera. Dicho plan debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, y debe concluir con la promulgación de diversas iniciativas.

El artículo 26 de la Constitución hace referencia al objeto de la planificación, la cual siempre se dirige a la actividad económica general, es decir, su objeto son políticas macroeconómicas, operando como corrector del mercado, ya sea mediante la intervención de la administración pública o de manera menos restrictiva, a través de medidas orientativas y de coordinación de la iniciativa privada; medidas que se complementan con la función de control que ejerce el Estado.<sup>41</sup>

En opinión de Óscar de Juan Asenjo, la planificación es consustancial al funcionamiento económico, pero su formalización jurídica, es decir, la racionalización de la intervención pública, el control de los poderes públicos económicos y la orientación y coordinación de la iniciativa privada, conlleva naturalmente, costos y riesgos.<sup>42</sup> La planeación es una forma de in-

<sup>40</sup> El término bases no se refiere exclusivamente a las normas jurídicas, sino también a los principios, formulados o no, que se deducen de la legislación vigente; a un conjunto de criterios generales que regulan la actuación del Estado, con fines y orientaciones generales.

<sup>41</sup> Se infiere del artículo 26 constitucional, que la planeación tiene cuatro vertientes: 1. La obligatoria para la administración pública federal, cuyos miembros quedan obligados a aplicar el plan bajo pena de sanción. 2. La coordinada entre la administración pública federal y los gobiernos de los estados, los cuales por medio de un convenio adoptan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. 3. La concertada entre la administración pública federal y los particulares, los cuales pueden adoptar por convenio el plan. 4. La inducida, forma en la cual las autoridades inducen a los particulares a invertir y llevar a cabo los objetivos del plan.

<sup>42</sup> Juan Asenjo, Óscar de, *La Constitución económica española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 208.

tervención que incide en el ámbito de la economía de mercado, y no hay duda de que la dirección del proceso macroeconómico corresponde al Estado; por lo tanto, es comprensible que en su elaboración deben participar las entidades federativas. Es en virtud de la trascendencia de estos planes, por las consecuencias que implican para el sector privado a quien lógicamente también vinculan, que el Poder Legislativo conserva facultades de seguimiento y fiscalización de la fase ejecutiva del plan.<sup>43</sup>

### III. MODALIDADES DE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al hablar del papel del Estado se destacó la importancia y la necesidad de la intervención de la administración pública, por lo que a continuación se procede a hacer un examen de las funciones de intervención y de los instrumentos jurídicos utilizados por ésta en el desempeño de su papel interventor. La actividad limitadora de los derechos y actividades de los particulares que lleva a cabo la administración, se realiza con la pretensión de posibilitar el normal funcionamiento del sistema económico y social; en última instancia, se trata de garantizar el orden público y la estabilidad social. La nota que caracteriza la actuación administrativa es siempre su fin.

La actividad administrativa se contempla tradicionalmente como una triada: policía, servicio público y fomento.<sup>44</sup> Las medidas policiales se caracterizan por la posibilidad de la utilización de la coacción y se justifican en la necesidad de mantener el orden público. La noción de servicio público ha ido ampliando su ámbito de actuación con el paso del tiempo al incluir dentro del tradicional concepto de servicio, la posibilidad para la administración de realizar actividades económicas y de proporcionar bienes al mercado.

Del análisis de la forma de actuación de la administración pública se puede deducir que actualmente sus acciones se ubican esencialmente en dos categorías, las de intervención y las de servicio o prestación.<sup>45</sup> Dichas

<sup>43</sup> Esto puede verse en las facultades atribuidas al Congreso por la Ley de Planeación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, principalmente en sus artículos 6 a 11.

<sup>44</sup> El fomento es según Luciano Parejo, la actividad administrativa encaminada a conseguir mediante medios indirectos y no imperativos, la autoordenación de la actividad privada, en función de fines u objetivos de interés público, *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, nota 15, p. 344.

<sup>45</sup> Durante algún tiempo se consideró al fomento como una forma de actuación autónoma de la administración, pero en el fondo se trata más bien, de una forma complementaria de su actividad prestacional.

categorías no son de ninguna manera excluyentes, sino por el contrario se complementan para hacerse eficaces las unas a las otras. En ocasiones, la intervención es necesaria para el establecimiento de un servicio o para el otorgamiento de prestaciones, y dichas intervenciones pueden verificarse aunadas a medidas de fomento que incentiven el cumplimiento de aquéllas.

La actividad de fomento según Villar Palasí, resulta indefinida dentro de una pura lógica jurídica, y a efectos de sistemática jurídica considera más conveniente “insertar la actividad de fomento —sobre todo en la actuación económica de la administración— en el cuadro general de la administración indirecta del Estado y específicamente con la colaboración privada en los fines administrativos”.<sup>46</sup>

El intervencionismo estatal en materia económica es una forma de actuación que se manifiesta indispensable, pero que debe conocer límites para impedir que los derechos de los ciudadanos sean anulados, por lo tanto, deben coordinarse y delimitarse las esferas de competencia tanto de la iniciativa pública como de la privada. Esto puede lograrse mediante la ordenación general de la economía y a través de la aplicación efectiva del principio de concurrencia.

La intervención administrativa es el resultado de la necesidad de sujetar a una intensa regulación jurídico administrativa determinado sector o actividad en razón del interés público, pero sin excluir de ella la participación total de los particulares. En el caso de que la intención fuese impedir la actuación de los particulares se llevaría a cabo una publicación o reserva total del sector donde se estima inconveniente la actuación de los particulares; la administración pública se haría cargo entonces de los servicios públicos de manera exclusiva.

El término servicio público engloba diversas actividades dirigidas a satisfacer necesidades de primer orden de los ciudadanos; pueden ser servicios en sentido estricto, o bien, prestaciones. En todo caso, el término servicio público sirve para atribuir un sector de la actividad económica a la administración pública; la actuación privada puede llegar a verificarse sin embargo, en forma de gestión indirecta a través de la concesión.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> En “La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo”, citado por Retortillo, Martín L., *op. cit.*, nota 12, p. 59.

<sup>47</sup> Para Eduardo García de Enterría, la concesión es una técnica a la que se recurre para entregar a un empresario privado bajo ciertas condiciones, la gestión de un servicio. Esta figura aparece en su opinión, cuando bajo el imperio de la ideología liberal se impu-

En las áreas estratégicas y prioritarias, tomando en cuenta de que se trata de sectores reservados al Estado, las actuaciones de la administración pública están dirigidas a ordenar o reglamentar la actividad empresarial, a regular, orientar y coordinar la iniciativa pública, y a determinar los flujos económicos existentes entre las empresas del sector, por ejemplo mediante la fijación de precios, la determinación de origen y condiciones de adquisición y venta, el abastecimiento nacional, el transporte, etcétera. Los medios utilizados para verificar esta actividad administrativa son diversos, y en cada caso responden a las necesidades específicas del objetivo planteado.

Sin embargo, no se puede decir que la administración actúa exclusivamente de modo imperativo (y mucho menos arbitrario), normalmente opera en coordinación y con la colaboración de los particulares, quienes en el fondo son los principales interesados en su permanencia en determinada actividad, así como del correcto funcionamiento del mercado. Para lograr dicho objetivo es posible celebrar convenios de colaboración entre la administración pública y los particulares para fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público.<sup>48</sup>

La intervención es esencialmente regulación y ordenación de la actividad privada para su coordinación con los intereses y derechos de otros particulares, así como los de la sociedad en general. Las limitaciones que pretenda articular la administración pública han de verificarse mediante actuaciones concretas y conforme a derecho, pero no como medidas de sanción o coacción, pues aunque la administración pública actúe unilateralmente y de manera imperativa, su actuación se dirige a la ordenación de derechos o intereses legítimos. Como es sabido, su actividad obedece siempre a una potestad conferida específicamente por una ley a la administración en virtud del principio de legalidad. Por lo tanto, es posible asumir que las técnicas empleadas para llevar a cabo los cometidos encargados por la ley deberán estar especificadas en la misma, a modo de autorización de su utilización.

La intervención puede verificarse en distintos momentos, lo que naturalmente implica también en cierta forma la intensidad de la misma en

so el dogma de la incapacidad del Estado para ser empresario y satisfacer las exigencias para la organización de servicios que suponen explotaciones industriales, *Curso de derecho administrativo*, op. cit., nota 22, p. 39.

<sup>48</sup> El interés público es un concepto jurídico que en general sirve para delimitar la actuación del Estado y los particulares, lo cual hace difícil su definición. Sobre el tema ver Escola, Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

protección del interés general.<sup>49</sup> La intervención puede efectuarse previamente al ejercicio de un derecho; son medidas de tipo preventivo que pretenden impedir la realización de actividades en determinados sectores o ejercer un control estricto de éstas, se trata de solicitud de autorizaciones, comunicaciones o registros. También puede efectuarse en el momento mismo de la realización de la actividad o durante todo el desarrollo de la misma; son funciones principalmente de control y supervisión como las inspecciones o verificaciones. Puede, por último, tratarse de intervenciones *a posteriori*, y en ese caso, su carácter es más bien correctivo y en todo caso ejecutivas; aquí cabe la posibilidad de imponer sanciones a la actividad privada.

La modalidad de la intervención es muy variable, puede ser muy débil como en el caso de establecer deberes de comunicación o presentación de informes, acentuando su intensidad mediante la exigencia de requisitos formales para operar en determinados sectores, la comprobación de los mismos y la imposición de obligaciones. Puede llegar a tratarse de una verdadera intervención y limitación del ejercicio de los derechos individuales delimitando el contenido de los mismos, o bien, obligando a prestaciones forzosas a los particulares.

En resumen, es posible afirmar entonces, que existen tres grados de intervención pública en la actividad económica: 1. Total, que se proyecta sobre sectores económicos reservados. 2. Parcial, que es el caso en que mediante concesión se permite el ejercicio de actividades calificadas como servicio público. 3. Reglamentado, que se refiere a actividades libres en principio, pero sujetas a condicionantes que controlan la actuación de los particulares.

Las actuaciones de la administración pública se deben regir en todo momento de conformidad con tres principios básicos:

1. El de igualdad, que debe entenderse ante todo como igualdad de trato, la ausencia de discriminación o de concesión de privilegios arbitrarios. La discrecionalidad y la libertad de apreciación que conserva la administración pública le permite elaborar balances de la

<sup>49</sup> Un problema similar es el del concepto de interés general, que también constituye un concepto jurídico relevante para el derecho público. Ver García de Enterría, Eduardo, "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 89, enero-marzo de 1996.

- conveniencia del ejercicio de un derecho o de su limitación, pero de ninguna manera debe configurarse como un poder arbitrario.
2. El segundo principio es el de proporcionalidad y congruencia de la intervención con los objetivos que la justifican, principio que se traduce en una valoración de la necesidad de la medida, es una ponderación de la carga impuesta y del fin perseguido.
  3. El tercero se refiere al respeto de la libertad individual, es un deber que emana del ordenamiento jurídico mismo y al que tendrá que conformarse la actividad administrativa.

La actividad interventora se manifiesta sobre todo a través de la reglamentación<sup>50</sup> de las actividades respectivas, a pesar de que anteriormente enfatizamos que la actividad administrativa debe ser concreta. Pero así como los reglamentos pueden regular con carácter general los derechos y libertades de los ciudadanos, pueden también establecer limitaciones a los mismos directamente efectivas sin necesidad de un acto de concretización; en este caso constituyen actividades de intervención directa. La facultad limitadora del reglamento deriva de las previsiones establecidas en la Constitución y en la ley que la fundamenta, pues se trata de una potestad normativa secundaria respecto de la ley. La intervención limitadora proviene de la regulación a consecuencia de la evaluación del bien o interés público que ésta persigue; de esta clasificación depende su eficacia.

Las formas en que la administración pública actualiza sus funciones concretas de ordenación de la actividad económica privada son principalmente la reglamentación, las licencias o permisos, las órdenes o mandatos y las sanciones. La forma habitual es la autorización, fórmula mediante la cual se superan los impedimentos para realizar una actividad, frecuentemente tiene carácter concesional, como una habilitación.

La limitación de la actividad privada, en el caso de las autorizaciones, se caracteriza por el singular hecho de constituir un permiso para realizar una actividad para la cual se encuentra ya facultado. En ese mismo sentido se expresa Sebastián Martín Retortillo, para quien una autorización significa originariamente “operar la remoción de obstáculos y límites” para el ejerci-

<sup>50</sup> Considero que es principalmente en el poder de reglamentación en el que se sustenta la autonomía de la administración pública, como potestad de acción permanente con facultades y jurisdicción propias. Sobre el tema, ver Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.

cio de derechos cuya titularidad le está previa, expresa y singularmente atribuida por el ordenamiento jurídico al sujeto autorizado, no se trata de conferirle una facultad, sino tan sólo de permitirle el ejercicio de un derecho.<sup>51</sup>

La autorización es la forma típica de intervención administrativa que opera como control preventivo de las actividades de los particulares, se valora la posible limitación del ejercicio de los derechos correspondientes en contraposición al interés general. La autorización supone una subordinación de la actividad empresarial a diversos criterios administrativos.

Se trata de comprobar el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas normativamente para el ejercicio de una actividad determinada; es un acto reglado, declarativo y favorable (sean permisos, licencias, autorizaciones, etcétera) para la realización de una actividad. En ocasiones las autorizaciones pueden comportar la transferencia de facultades de la administración a un particular; en ese caso se parecen más a una concesión y por lo mismo, reciben un trato especial, es decir, aumenta la facultad apreciativa de la administración pública, pero también el control que sobre la actividad se lleva a cabo.

Las actividades de los particulares también pueden ser limitadas a través de mandatos, órdenes e incluso prohibiciones; se trata de la imposición directa de un deber, por lo que la administración pública debe vigilar su observancia y en su caso, exigir el cumplimiento o proceder a la ejecución forzosa.

La actuación de la administración pública puede ser equiparada a la gestión de las actividades mismas, una clasificación completa es la de Fernando Albi, para quien los modos de gestión, concepto que engloba una gama de modalidades de organización y funcionamiento de los servicios públicos, son en esencia formas descentralizadas. Albi clasifica los modos de gestión en:

- I. Modos centralizados: a) gestión directa simple, y b) gestión directa compleja.
- II. Modos descentralizados: 1. Dotación pública exclusiva con autonomía patrimonial y orgánica: a) forma administrativa: establecimiento público, b) forma mercantil: empresa privada. 2. Modalidades en

<sup>51</sup> Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho administrativo económico*, Madrid, La Ley, 1988, t. I, pp. 136 y ss.

colaboración: a) con capital mixto: empresa mixta, consorcio, subvención, b) capital privado exclusivamente: concesión, autorización reglamentada, c) formas arrendaticias: arrendamiento administrativo, concierto, y d) formas corporativas.<sup>52</sup>

La intervención del Estado en las actividades económicas e industriales se manifiesta esencialmente en forma empresarial, los artículos 25 y 28 constitucionales legitiman la iniciativa pública. No debe considerarse exclusivamente como una actividad prestacional que pretende una finalidad pública concreta, sino que también puede orientarse a la consecución de beneficios y con miras a la rentabilidad de sus empresas, en régimen de competencia cuando actúa en concurrencia con la iniciativa privada. Pero también puede encontrarse en un sector en una posición privilegiada, de reserva al sector público de los recursos o servicios esenciales o incluso en régimen de monopolio, en este caso la intervención es intensa en razón de la presencia de un interés público.<sup>53</sup>

La actividad del Estado se manifiesta de acuerdo con dos formas de gestión por la administración titular de la actividad en cuestión, puede ser directa y realizar la propia administración pública la gestión a través del ente titular, de un organismo autónomo constituido a tal efecto, o bien, por medio de una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la administración pública.

La segunda opción es la gestión indirecta a través de una tercera persona, ya sea persona física o jurídica. La forma más común de gestión indirecta es la concesión, por medio de la cual se otorga la gestión de la actividad o de un servicio a los particulares, cuya titularidad se reserva la administración pública y cuyas condiciones se regularán contractualmente. Existe también la gestión interesada en la cual se conceden al prestador del servicio o de la actividad una participación en los resultados económicos, o el concierto entre la administración pública y otras personas que pueden ser públicas o privadas, para la prestación del servicio utilizando las insta-

<sup>52</sup> Fernando Albi, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, op. cit., nota 21, pp. 59 y 60.

<sup>53</sup> El interés público es el fundamento de la intervención administrativa en la vida social, ya que se configura como una cláusula general que alude a todo bien jurídico protegido por la comunidad jurídica e identificado como tal por el poder público; véase Luciano Parejo, *Manual de derecho administrativo*, op. cit., nota 15, p. 239.

laciones que aquellos ya tengan establecidas. Existen también las posibilidades del arrendamiento de las instalaciones, y la más frecuente de todas es la constitución de sociedades mercantiles de capital mixto (el capital pertenece sólo parcialmente a la administración titular del servicio o la actividad).

La posibilidad de separar la gestión en directa e indirecta deriva de la evolución del criterio de titularidad, por lo cual puede deslindarse sin el menor problema titularidad y gestión de las actividades públicas. De ello se deriva también la potestad de dirección de la administración pública en virtud de la cual se explican los supuestos de actividades económicas de titularidad privada, pero cuyo ejercicio queda sometido a las instrucciones y órdenes concretas de la administración.

Por lo que se refiere a las actuaciones administrativas cuya finalidad es el fomento, se trata de lograr adicionalmente la adecuación de la actividad privada a los intereses públicos mediante la estimulación y la incentivación. Son por lo tanto técnicas de prestación, de incidencia positiva en la esfera privada, ya que no solamente no están limitando su actuación, sino que la motivan y promocionan para que se verifique exitosamente en coordinación y cooperación con la actividad estatal.<sup>54</sup> El fomento consiste en la utilización de medios indirectos y potestativos (carecen de imperatividad), para la autoconformación de la actividad privada pero dirigida a los fines y objetivos de la administración, es decir, al bienestar general.

Las figuras más frecuentes de incentivación son las subvenciones, los beneficios, las exenciones o desgravaciones fiscales, entre otras. Son mencionados los estímulos de orden económico, no porque sean los únicos existentes, sino porque son los más atractivos y efectivos al lado de los financieros, como el otorgamiento de créditos oficiales, de tasas de interés reducidas, entre otros beneficios posibles. Estos estímulos de carácter económico forman normalmente parte de políticas económicas públicas cuyo objeto es la actividad económica y empresarial de los particulares, pero no un derecho fundamental exigible.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Sobre la acción de fomento en el Estado social de derecho, véase Sebastián Martín Retortillo, *op. cit.*, nota 12, pp. 444-448.

<sup>55</sup> Así lo confirma la tesis: "Rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional. El artículo 25 de la Constitución federal, no otorga a los gobernados garantía individual alguna para exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas, a fin de cumplir con los principios relativos a aquélla". El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece esencialmente los prin-

Las políticas de fomento tienen como finalidad favorecer el desarrollo económico de sectores que, o bien se encuentran en nivel desventajoso o de retraso tecnológico, o simplemente se pretende asegurar una autosuficiencia o desarrollo del mismo para hacerlo competitivo. También puede tratarse de medidas orientadas al restablecimiento de una actividad o para garantizar el abastecimiento de ciertos productos en el mercado. En todo caso, dichas ayudas, aunque sectoriales, deben ser congruentes con las políticas macroeconómicas del Estado para que éste logre alcanzar sus objetivos.

El problema de la clasificación de las actuaciones administrativas radica en la determinación de ciertas actividades realizadas por el Estado para beneficio de la comunidad y cuyo fin es el bien público, para ubicarlo dentro del marco regulatorio correspondiente y garantizar la legalidad de la intervención administrativa y el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

#### IV. CONCLUSIÓN

La participación estatal requiere una organización rigurosa, ya que la dispersión de funciones, así como la multiplicidad de entes participantes pueden conducir a la confusión y al error, a la pérdida de la perspectiva y a la relegación y olvido de los objetivos planteados. Por eso, para impedir una situación caótica y lograr un mejor funcionamiento de la administración pública es conveniente que exista un alto grado de centralización de la actividad administrativa total para mantener un control, y al mismo

cimientos de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante la realización de acciones estatales a través de las cuales se aliente a determinados sectores productivos, se concedan subsidios, se otorguen facilidades a empresas de nueva creación, se concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y se sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, el citado dispositivo constitucional, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en la vía del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para que se cumpla con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito de esta disposición se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios que se contiene en el propio precepto de la ley fundamental. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXLV/2002, p. 454. No obstante, cabe señalar que se trata de una tesis aislada, pero que es indicativa del significado de los derechos de prestación.

tiempo, la facultad de coordinación necesaria para permitir incrementar las posibilidades de responder a situaciones críticas y de anticipación de estrategias que impidan que éstas se verifiquen.

Los artículos 25 a 28 constitucionales establecen los lineamientos generales de la economía mexicana: la rectoría económica del Estado y la economía mixta. A pesar de su peculiaridad y de que los modelos económicos son variables, es claro que el modelo vigente en nuestra Constitución surge del enfrentamiento entre el liberalismo económico y el intervencionismo estatal que se oponen. Entre ambos existen diferentes modelos con diversas distinciones tanto epistemológicas, como políticas y sociales. La regulación pretende establecer un equilibrio entre los derechos fundamentales, la intervención estatal y el modelo económico.

El régimen constitucional vigente pretende llevar ambas tendencias, intervención y liberalismo, a la realización combinándolas, aunque en la práctica ha cobrado mayor importancia el liberalismo. Se puede decir que México ha fluctuado de un intervencionismo relajado a uno absoluto para derivar en un liberalismo con connotaciones sociales. Los artículos correspondientes a la regulación del mercado y la intervención del Estado, son sin embargo, cláusulas abiertas que permiten que las decisiones tomadas por el gobierno se inclinen más hacia un extremo u otro del eje correspondiente de la estructura constitucional,<sup>56</sup> sin por ello entrar en contradicción con la Constitución.

La idea, en última instancia, es revalorizar la función de la administración pública en su aspecto positivo, y recordar que la prestación no es una obligación exclusiva del Estado, no sólo porque ha de reconocerse sus limitaciones, sino por el hecho de que las formas administrativas son demasiado formales y rígidas y requieren para cumplir sus fines de manera eficiente y eficaz de la colaboración de los sectores social y privado, así como de una planificación racional que evalúe y reconcilie adecuadamente la prioridad y concordancia entre las necesidades, los intereses y los fines de las prestaciones.

<sup>56</sup> Sobre la estructura de una Constitución contemporánea y sus ejes, entre los cuales se encuentra el modelo económico, véase Carla Huerta, “Constitución y diseño institucional”, *op. cit.*, nota 20, pp. 28-31.