

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

(APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN)

Víctor BLANCO FORNIELES

SUMARIO: I. Concepto de intervencionismo. II. Justificación del intervencionismo de Estado. III. Neutralidad inicial del concepto. IV. El Estado de Derecho y el intervencionismo. V. La Constitución como limitadora y consagrada del intervencionismo. VI. El principio de legalidad. VII. El intervencionismo como criterio diferenciador entre democracia y autocracia. VIII. La tendencia intervencionista del Estado contemporáneo. IX. Formas de intervencionismo. X. Intervencionismo respecto del individuo. XI. Intervencionismo respecto de las clases y sectores sociales. XII. Intervencionismo respecto de otros entes políticos. XIII. Intervencionismo respecto de la sociedad.

La planeación es, en realidad, la forma más acabada del intervencionismo de Estado; una forma que comparten todos los sistemas políticos, en mayor o menor grado.

La intervención estatal no puede ser considerada pues como un criterio diferenciador entre democracia y autocracia, es una constante en la vida política de los pueblos; la forma y el grado de intervención, en cambio, pueden darnos la pauta.

La planeación incide fundamentalmente en los aspectos económicos de la vida estatal, pero a través del fenómeno económico condiciona y encamina las formas de relación entre gobernantes y gobernados, incluso sólo entre gobernados, determina los campos de participación y hace efectivos o nugatorios los derechos de los individuos y de las clases sociales; en este sentido es que se hace necesario plantear el tema del intervencionismo en términos generales, para poder comprender de manera plena y totalizadora la cuestión de la planeación.

I. CONCEPTO DE INTERVENCIONISMO

Antes de seguir adelante quisiera plantear un marco conceptual de referencia, con objeto, por una parte, de explicar, de manera por demás sucinta, lo que significa el Estado, tal como lo conocemos hoy, y por otra, de definir el intervencionismo.

La vida del hombre es necesariamente societaria. El hombre no vive en sociedad por virtud de un contrato con los demás hombres, sino porque su naturaleza le impone esa vida en común. Desde cualquier punto de vista (material, espiritual o intelectual), el hombre necesita de la convivencia con sus semejantes. Esa vida comunitaria, derivada de la naturaleza precaria del hombre, tiene forzosamente que darse con una determinada estructura, con una organización propia y, sobre todo, conforme a una normatividad que se impone a los individuos y a la comunidad que forman.

En otras palabras, la vida del hombre se desenvuelve necesariamente, por más que los utopismos anarquistas y marxistas pretendan lo contrario, en torno al poder, es decir, en torno a la dominación social.

Es el poder el fenómeno que permite la estructuración, la organización y la normatividad sociales. La evolución de las formas sociales de poder es, precisamente, la evolución de la vida social del hombre, la evolución de sus instituciones.

Para que en un grupo social determinado se consolide el poder, es necesaria, además de la dominación social que se da con la simple predominancia sobre lo demás, la legitimidad, concepto que implica un cierto grado de reconocimiento por parte de quienes se encuentran sometidos. La legitimidad le da al predominio social un cambio cualitativo, que significa la obligatoriedad de sus mandatos; de esta manera los mandatos de quien ejerce el poder social son un verdadero ordenamiento social, con fuerza obligatoria; a través de ese ordenamiento el conglomerado social se estructura y organiza, constituyéndose en sociedad.

La estructura del Estado es en esencia ésta; su diferencia fundamental, respecto a los demás grupos sociales, es la cualidad exclusiva de su poder que se denomina soberanía y que le da a sus mandatos ordenadores el carácter de derecho.

El Estado es pues, ante todo, una forma de agrupación humana; pero al mismo tiempo implica necesariamente relaciones de dominación, que le van a dar determinación cualitativa, precisamente en función del individuo humano que lo compone. Cuando el ejercicio del poder estatal se encuentra limitado, cuando se da en función de los individuos que lo componen y éstos cuentan con instrumentos que les permitan incidir en

la integración de los cuerpos dirigentes y en la determinación de las finalidades colectivas, podemos hablar de una democracia; cuando los elementos antes enumerados no se presentan, nos encontramos frente a una autocracia.

Uno de los problemas fundamentales en relación con el Estado es la conjunción de intereses y finalidades; por una parte los intereses y las finalidades de cada uno de los individuos que lo integran y, por la otra, los intereses y las finalidades del conglomerado social y de la entidad política estatal. En este contexto, independientemente de la calificación que se le dé, el Estado significa limitaciones; desde luego limitaciones a los individuos y también, sobre todo en los sistemas democráticos, limitaciones al poder. El medio del que se vale el Estado para limitar es el derecho.

Limitar significa intervenir.

El Estado, a través del ejercicio soberano de su poder, que lo convierte en la instancia exclusiva de generación del derecho, otorga derechos subjetivos e impone obligaciones subjetivas.

Ordenar jurídicamente significa intervenir.

El Estado, esencial y jurídicamente, vive a través de la aplicación del derecho, ejerciendo sus mandatos, dirimiendo controversias, entrando en relación con otros Estados y con otros entes sociales, generando normatividad.

Aplicar el ordenamiento jurídico es intervenir.

El Estado debe también encauzar a los distintos factores que lo integran a la meta que se propone, debe estructurarlos, dirigirlos, coordinarlos, debe, en una palabra, planear. La planeación se hace a través del derecho.

Planear significa intervenir.

Si la intervención la entendemos como la capacidad de afectación y determinación, respecto de entes que tienen una existencia distinta y autónoma, nos sería difícil encontrar en el Estado, tal como lo vivimos hoy, actividades que no significaran de alguna manera intervención; en este sentido, el Estado sería la formalización de la interacción humana, la formalización de la intervención.

El intervencionismo estatal sería, pues, la capacidad del Estado de afectar y determinar los derechos, las obligaciones; es decir, el *status* jurídico de los entes sociales que tienen existencia distinta y autónoma de la del propio Estado.

La evolución histórica ha ido formalizando e institucionalizando cada vez más al Estado. De hecho la consolidación del Estado tal como hoy existe, arranca del rompimiento de las organizaciones políticas nacionales

en las que el Estado se identificaba con quien tenía el poder. Los absolutismos europeos son, precisamente, el mayor desarrollo de esa identificación. La única posibilidad de rompimiento es la generación de una entidad abstracta, distinta y superior a los individuos que poseen el poder, con personalidad propia, con vida propia.

El hilo conductor que nos puede llevar desde las formas más antiguas de organización política, hasta el Estado de hoy, es el derecho, puesto que es un ordenamiento que por sus características de generalidad y abstracción requiere del manejo de conceptos formales, empezando por el concepto de sujeto. Al convertirse el sujeto productor y ejecutor del derecho en un sujeto abstracto, al institucionalizarse el poder, el Estado deja de ser un ente referido al sujeto que tiene el poder, para transformarse en un ente con personalidad propia.

El Estado se compone de elementos materiales, como el pueblo y el territorio, definidos formalmente, y de elementos abstractos, el gobierno, el bien público y el ordenamiento jurídico, definidos también formalmente. A ese ente complejo le corresponde, por atribución natural, una serie de facultades que integra el elemento objetivo de su poder. Ese poder tiene que expresarse, en virtud de la formalización misma del Estado, a través del derecho, bien sea generando sus normas, bien sea aplicándolas. Es pues el derecho el único medio legítimo de expresión del poder público y como el derecho sólo puede tener como efecto la creación, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones, el intervencionismo estatal se refiere inevitablemente a derechos y obligaciones subjetivos.

II. JUSTIFICACIÓN DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

La historia del hombre social podría en algún sentido resumirse en la historia de su lucha en contra de las formas de dominación. Del hombre primitivo, sometido al predominio del más fuerte, al hombre contemporáneo, al que se le otorgan o reconocen derechos fundamentales, transcurren largos siglos de lucha. La diferencia fundamental es la limitación en ese predominio; se parte de la omnímoda voluntad del más fuerte, para llegar a la voluntad que debe respetar los límites que el derecho le impone en favor de los individuos.

Con el surgimiento del Estado liberal burgués, que en relación con los individuos desarrolla una función de mera prevención, que se expresa en la frase *laissez faire, laissez passer*, se llega a la forma menos interven-

cionista del Estado, una forma que la realidad social hace inocua y que deja paso al intervencionismo regulado por el derecho.

III. NEUTRALIDAD INICIAL DEL CONCEPTO

Si como hemos visto, la interacción humana se encuentra regulada por el derecho y si el derecho, como ordenamiento social, es una constante de la vida humana, el intervencionismo es un fenómeno permanente. Lo mismo hay intervencionismo en las sociedades primitivas regidas por la fuerza, que en el Estado liberal burgués, a través del otorgamiento de derechos y la imposición de obligaciones, que en el Estado contemporáneo.

El intervencionismo no es un fenómeno positivo o negativo por sí, es una necesidad propia de la regulación humana. La forma de intervención y el grado que se adopten darán la pauta para calificar al intervencionismo, como veremos más adelante.

IV. EL ESTADO DE DERECHO Y EL INTERVENCIONISMO

Uno de los momentos fundamentales en la evolución del Estado es, sin duda, el surgimiento del Estado de derecho, que da paso al Estado moderno occidental.

Siendo el derecho un elemento del Estado ¿cómo puede hablarse del Estado de derecho?

Tendremos que volver aquí a la formalización del Estado y la consecuente institucionalización del poder. La formalización del Estado no es un concepto, una idealización de gabinete, es un fenómeno histórico. Abstractar de la realidad política los distintos elementos que la forman y darle a cada uno de ellos integración formal sólo es posible a través de la acción definidora del derecho, que convierte al grupo humano estructurado políticamente en pueblo, al espacio geográfico ocupado, dominado y utilizado por ese grupo humano en territorio, al grupo que ejerce la dominación social en gobierno, al conjunto de mandatos en ordenamiento jurídico y a los fines perseguidos comunitariamente en bien público; pero ¿de qué derecho estamos hablando?, si acabamos de mencionar la transformación del conjunto de mandatos en ordenamiento jurídico, estamos hablando precisamente del conjunto normativo definidor del Estado, de la Constitución; la Constitución define de manera esencial o numerativa a cada uno de los elementos que integran al Estado. Cuando la Constitución no sólo define a los elementos del Estado, sino que además impone

una forma obligatoria al ejercicio del poder estatal, nos encontramos con el Estado de derecho, es decir con un Estado definido por el derecho, que se expresa a través del derecho, con formas y limitaciones obligatorias e intocables.

En el Estado de derecho todas las funciones del Estado que son ejercidas por el gobierno se encuentran reguladas por el ordenamiento jurídico, de manera tal que la expresión del poder es, necesariamente, el derecho.

Ese carácter intocable del mandato constitucional y esa obligatoriedad, que se expresa a través del principio de legalidad (eje central del Estado de derecho), se logran y consolidan a través de la separación entre poder constituyente y poder constituido y la rigidez en la reforma constitucional. Desde luego en este panorama hay que mencionar una excepción honrosísima y en algunos sentidos ejemplar: el sistema parlamentario inglés.

Distinguir entre poder constituido y poder constituyente no sólo tiene por objeto reflejar los distintos momentos históricos de un Estado, sino que, desde el punto de vista formal, es crear dos instancias de poder; el constituyente ejerce ese poder soberano que todas las constituciones representativas le reconocen al pueblo; es un poder, por tanto, sin más limitaciones que las de la sociedad misma a la que representa. Ese poder realmente soberano le transmite al constituido exactamente la instancia de poder que una de sus ramas debe tener. En el poder constituido no hay, por tanto, un verdadero ejercicio soberano del poder estatal, pues inevitablemente, tanto en su existencia como en su capacidad de ejercicio, está referido al texto constitucional.

Partimos entonces de un poder limitado por la Constitución, a través del principio de legalidad.

V. LA CONSTITUCIÓN COMO LIMITADORA Y CONSAGRADORA DEL INTERVENCIONISMO

No hay posibilidad entonces, en un Estado de derecho, de separar los conceptos de intervencionismo y Constitución.

O nos encontramos con una situación inconstitucional, en la que el poder del Estado pierde fundamentación y dependiendo de su gravedad llega, incluso, a configurar un golpe de Estado, es decir, un quebrantamiento constitucional total, o encontramos fundamento constitucional en la actuación del poder estatal.

Hace unos momentos nos referíamos a la Constitución como el ordenamiento jurídico que definía, estructuraba y organizaba al Estado; ésta, desde luego, es una definición formal de Constitución, comprensiva de una de sus facetas fundamentales, pero que no agota el concepto de Constitución. La Constitución también es la instancia consagrada de lo político.

El quehacer político, en el sentido amplio, es un quehacer que tiene como finalidad aplicar y ejercer el poder del Estado. En ese camino, en esa lucha por el poder, se establecen idearios, se marcan metas, se conciben estrategias, se enarbolan banderas; cuando quien sustenta esos idearios, persigue esas metas, concibe estrategias, llega a obtener el poder, busca para sus concepciones políticas la más alta expresión política, una expresión que, en cierta medida, les dará permanencia; busca, en otras palabras, expresión constitucional para su ideario. Es así como la Constitución, además de todas las funciones que le son propias por su carácter de ordenamiento jurídico superior, se convierte en un instrumento político, a través del cual se expresan modelos que se habrán de proponer, e incluso imponer, a la sociedad.

Es innegable que en los modelos políticos que pueden sustentarse en la lucha por el poder hay siempre alguna forma de intervención; esa forma de intervención se convertirá en mandato constitucional, en el momento que su promotor llegue a la instancia de poder que se lo permita.

Lo dicho hasta aquí parecería estar confirmando la tesis de que el derecho no es más que un instrumento de dominación, a través del cual una clase sojuzga a otra.

En realidad no es así, no es así por lo menos en los estados de derecho, porque el ingreso a la Constitución es un proceso complejo, que pasa por una serie de matizaciones; la primera de ellas es el texto constitucional mismo, que impone, en aras de la congruencia, ciertos límites a cualquier nuevo texto que se pretenda introducir en él; y, por supuesto, está también la limitación de orden político, expresada por la oposición partidista, o por la sociedad misma.

Tenemos entonces que la Constitución, imponiendo al poder estatal el principio de legalidad, limita su ejercicio, protegiendo así al individuo, a las clases sociales, a la sociedad; tenemos, también, que la Constitución, por su rango de expresión soberana del Estado, consagra las formas de intervención que en ese Estado puede practicar el poder público. ¿Otra vez una contradicción? No, todo lo contrario, es la forma más depurada que el hombre occidental ha encontrado, para hacer compatible su vida en sociedad, con el inevitable ejercicio de poder, que tiende naturalmente

a romper todas las fronteras que entorpecen su marcha, que tiende a intervenir.

VI. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad, es decir ese facultamiento legal, expreso o implícito, requerido por cualquiera de los miembros del gobierno para poder actuar lícitamente, es el sustento de todos los derechos individuales y es, además, derecho individual, garantía individual; una garantía (para usar la terminología de nuestra Constitución), con la que se vincula prácticamente toda la acción gubernamental, todo el ejercicio del poder público; es el principio de legalidad, algo así como el fulminante que dispara el ejercicio del control de constitucionalidad del juicio de amparo (en nuestro caso), verdadera garantía de los individuos.

Imponiendo al poder público la necesaria referencia al ordenamiento jurídico, y existiendo un medio a través del cual se pueda hacer efectiva esa referencia, la Constitución es un verdadero límite al poder público.

En virtud del principio de legalidad, cualquier acción intervencionista del Estado debe estar previamente establecida en el ordenamiento jurídico y siempre acorde con la Constitución, especialmente con el aparato de las garantías individuales.

Hablamos antes de la rigidez en la reforma constitucional, como uno de los ingredientes necesarios para que se integre el Estado de derecho; esto es así porque si la labor del constituyente quedara al alcance omnímodo del poder constituido, no existiría, en realidad, una verdadera legalidad constitucional. Estableciendo un procedimiento rígido de reforma, normalmente a través de un órgano *ad hoc*, se preserva, al menos en principio, la Constitución; al menos en principio, porque en sistemas políticos de alto control el procedimiento de reforma opera con un dinamismo y una celeridad sorprendentes, por más que formalmente se trate de un procedimiento rígido.

Viene a cuento el tema de la reforma constitucional, ya que en estados en los que su Constitución tiene ya algunos años de vigencia, los modelos originales suelen ser de corte liberal y, por tanto, el intervencionismo estatal que consagran es muy limitado; a través de procedimientos de reforma constitucional se han ido adaptando esos ordenamientos para introducir modelos de mayor intervencionismo. Si las reformas se limitan, en su procedimiento, a una legalidad meramente formal, se corre el riesgo

gravísimo de introducir en el texto constitucional contradicciones y de suprimir derechos consagrados originalmente.

VII. EL INTERVENCIONISMO COMO CRITERIO DIFERENCIADOR ENTRE DEMOCRACIA Y AUTOCRACIA

Es el momento de retomar un tema que apenas apuntamos al comienzo; me refiero a los dos modelos de gobierno de los que hoy en día puede hablarse, es decir, de la autocracia y la democracia.

Las viejas clasificaciones de las forma de gobierno, y todas las que se elaboraron con base en ellas, han tenido que ser desechadas, porque la realidad política de hoy demuestra que no son criterios suficientes para distinguir lo que nos muestra. Hay monarquías con procedimientos que se consideraban netamente republicanos y hay también repúblicas que más parecen monarquías, y así podríamos seguir enumerando una enorme cantidad de casos de excepción que hace inservibles esos criterios. Lo que hoy importa es más bien el tipo de relaciones que guardan los gobernantes con los gobernados, los gobernantes entre sí, los gobernados entre sí, organizados en clases, partidos o grupos; y es en realidad éste un criterio bastante más claro, aunque tiene implicaciones de orden filosófico y político que no son aceptadas por todos. Se ha perdido quizás en universalidad, que por otra parte no garantiza nada (la mayoría al fin y al cabo también se puede equivocar), para ganar en claridad y en generalidad.

En síntesis, la democracia es un sistema político en el que:

A) Hay una vinculatoriedad del derecho para el gobierno constituido. Existe la legalidad constitucional.

B) Existe un medio efectivo de control de constitucionalidad, que se extiende hasta convertirse en un medio de control de la legalidad en general.

C) Existen diversos medios de control interórganos e intraórgano, que hacen efectiva la distribución de funciones y permiten un poder limitado.

D) El individuo y los grupos sociales tienen medios efectivos de participación política; hay capilaridad política y responsabilidad efectiva de los gobernantes frente a los gobernados.

E) La finalidad perseguida por el Estado se estructura con fundamento en el elemento constitutivo esencial del Estado, es decir, con fundamento en el individuo humano, tomándolo como lo que es, un ser dotado de dignidad esencial y de dimensión social.

Por el contrario, en la autocracia estas características no se presentan y, en definitiva, el sistema político funciona en detrimento de la dignidad esencial del hombre, considerándolo como un instrumento de la colectividad. Parece claro que en la autocracia el derecho no cumple funciones de limitación al poder estatal.

Por supuesto, estas tipificaciones que parecen tan claras y determinantes no se presentan tan nítidas en términos de realidad; la línea divisoria entre democracia y autocracia es tenue, calificar a un sistema político es una tarea difícil, compleja y sujeta a las circunstancias históricas.

En este contexto, el intervencionismo de Estado se constituye como un criterio adicional de diferenciación. El grado y la forma del intervencionismo de Estado darán, en adición a los criterios anteriores, la calificación del sistema político.

¿Cuál es el límite de la intervención estatal? ¿Hasta dónde puede intervenir el Estado, conservando una estructura democrática? Son éstas preguntas cruciales, preguntas que todos los individuos conocedores o ignorantes de los marcos conceptuales, se plantean, porque en definitiva la intervención estatal es una realidad que afecta a sus vidas.

Quizás en este tema, más que en ningún otro, las respuestas con pretensión universal sean más cuestionables, porque cada Estado, cada sociedad, tiene sus peculiaridades propias e intransferibles y lo que en una sociedad, es un comportamiento aceptable del gobernante, en otra puede resultar intolerable.

No quiere esto decir que no podamos llegar a conclusiones que nos sirvan de parámetro para cualquier caso, sino que esas conclusiones deben ser a tal grado esenciales que puedan operar en cualquier contexto.

Partimos con dos limitaciones, por una parte la singularidad de cada realidad político-social y por otra la complejidad planteada por el dinamismo de esas realidades, que hace imposible la previsión absoluta del futuro.

Pero partimos también con la certeza de una esencialidad permanente: la naturaleza del hombre.

La respuesta entonces debe fundamentarse en lo permanente, no en lo mutable. Y permanente es la naturaleza digna y libre del hombre, que reclama para sí un mínimo de valores consagrados y buscados por la sociedad política a la que pertenece.

El intervencionismo de Estado tiene pues como límite la naturaleza del hombre, su dignidad y su libertad.

Cuando el límite del intervencionismo se rebasa y atenta contra la

dignidad y la libertad del hombre, estamos frente a un sistema de gobierno autocrático.

Cuando el límite del intervencionismo se respeta y en adición se dan las demás características antes enumeradas, nos encontramos ante un sistema de gobierno democrático.

Un concepto que es neutro en principio, se convierte en su dimensión social y política en uno de los criterios más importantes para calificar a los sistemas políticos.

La idiosincrasia, la cultura política, la historia, el sistema político, determinarán en cada sociedad el límite al intervencionismo estatal; en una palabra, la legitimidad dará la pauta para determinar, a partir de ese mínimo esencial de axiología político-social, el límite que el individuo integrado en una sociedad impone al Estado en su intervencionismo; y esto no es utopía, es una realidad que la historia nos muestra y que puede ser lenta o rápida, pacífica o violenta, pero que definitivamente es.

VIII. LA TENDENCIA INTERVENCIONISTA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

La vida social del hombre ha ido adquiriendo una complejidad enorme en todas sus manifestaciones, especialmente en lo económico, una complejidad que afecta positiva o negativamente a todos los individuos y a la colectividad en su conjunto y que, por tanto, es una cuestión de índole estatal.

Abandonadas las ideas originales del liberalismo el Estado contemporáneo convierte su acción de gobierno en una acción totalizadora que pretende abarcar todo lo que sea socialmente relevante, para lograr así una integración homogénea y ordenada de todo lo social y todo lo político. Se hace efectiva la característica soberana del poder estatal, a través de la ordenación global del individuo y de la sociedad.

El intervencionismo está planteado desde el origen mismo de la vida societaria del hombre, es pues consustancial al Estado intervenir.

El poder entraña intervención, pues en definitiva se concreta en el mandato de uno y la obediencia de otro.

El hombre y la sociedad que forma son seres dinámicos, evolutivos y complejos sometidos al poder y a la intervención del Estado.

A mayor complejidad de la vida social, mayor intervencionismo, porque de lo contrario el poder del Estado quedaría imposibilitado para hacerse efectivo. encontraría compartimientos que le serían ajenos por falta de regulación.

No resulta extraño que la tendencia de los Estados contemporáneos sea hacia un mayor intervencionismo; pero sí resulta alarmante. La tendencia manifiesta está lanzando un alerta; debe más que nunca tomar conciencia el hombre de que él mismo es el límite al Estado, de que el Estado es producto de su tendencia social y a él debe someterse, de que, en definitiva, la eficacia del derecho y, por tanto el poder, dependen de su obediencia.

IX. FORMAS DE INTERVENCIONISMO

Antes de concluir con este marco conceptual que sirve de referencia a lo que es en realidad el tema central de esta exposición, quisiera intentar la tipificación de varias formas de intervencionismo estatal, que nos servirán para realizar el análisis de este tema en nuestra Constitución.

En primer término está, desde luego, el intervencionismo de Estado respecto del individuo. Se trata en realidad de la forma en que el gobierno del Estado se relaciona con el pueblo; esa forma se da típicamente a través de la estructuración de una serie de obligaciones autoimpuestas por el Estado, que se manifiestan positivamente en las llamadas garantías individuales, que son verdaderos derechos subjetivos, en los que el titular es el individuo y el obligado el gobierno. Aquí el intervencionismo estatal se da por medio de la limitación de esos derechos, limitación explicitada en el texto mismo de la Constitución, o estructurada formalmente a través de mecanismos especiales.

En segundo lugar podemos distinguir también el intervencionismo estatal respecto de clases y sectores sociales. Se trata ahora de la intromisión del Estado en las relaciones de los particulares, a nivel individual o grupal. Es pertinente señalar aquí que el intervencionismo estatal no siempre se da en detrimento del individuo o de la sociedad, puede darse también favoreciendo a determinados individuos por razones específicas, por ejemplo su pertenencia a una determinada clase social.

En tercer lugar, el intervencionismo del Estado respecto de otros entes políticos, bien sean distintos del Estado, bien elementos integrantes que cuentan con una determinada autonomía.

Y por último, el intervencionismo del Estado respecto de la sociedad; es el intervencionismo que más desarrollo ha tenido y que afecta a la sociedad en su conjunto, a las relaciones que en ella se dan e, indirectamente, a los individuos que la componen.

X. INTERVENCIONISMO RESPECTO DEL INDIVIDUO

El artículo 3º de la Constitución ha sido, desde el texto original, un caso muy claro de intervencionismo estatal.

Ubicado en el capítulo relativo a las garantías individuales, el artículo 3º contiene más limitaciones a la libertad y a la igualdad que garantías.

En el texto original se garantizaba la libertad de la enseñanza; comenzaba aquel texto diciendo: "...La enseñanza es libre...", pero inmediatamente comenzaban las limitaciones: será laica, ni corporación religiosa, ni ministro de culto, establecerán o dirigirán escuelas primarias; las primarias particulares deben sujetarse a vigilancia oficial. Por último, se establecía la gratuidad de la educación primaria impartida por el Estado.

Las reformas al artículo 3º constitucional son un ilustrativo ejemplo del carácter de instrumento político que tiene la Constitución. Poco después de su toma de posesión, el presidente Lázaro Cárdenas envía al constituyente permanente una iniciativa de reforma que contiene un texto íntegro del artículo 3º, en el que se consagra la plena intervención del Estado en materia educativa; la reforma se aprobó en definitiva con el siguiente texto:

Artículo 3º La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado —Federación, Estados, Municipios— impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, no podrán apoyarlas económicamente;

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obte-

nido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público;

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En 1946, apenas iniciándose el periodo del presidente Miguel Alemán, se publica en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre un nuevo texto del artículo 3º, que es precisamente el texto vigente, y aunque conserva algunas de las disposiciones de la reforma cardenista, cambia esencialmente el espíritu ordenador.

Sigue siendo, como decíamos antes, una disposición que consagra el intervencionismo de Estado, pues incide de manera sustancial en la educación, estableciendo por una parte un control amplio del Estado y, por otra, una serie de exclusiones similares a las del texto de 1917, que atentan contra los principios de libertad y de igualdad.

La reforma de 1980 encaja más bien en otro tipo de intervencionismo, que más adelante comentaremos.

En el artículo 5º tenemos también dos tipos de intervencionismo; nos ocuparemos aquí del relativo al individuo; analizaremos después el otro.

La reforma publicada el 31 de diciembre de 1974 agregó al texto de 1917 dos párrafos; el primero, que consagra la libertad de trabajo y el segundo que la limita.

Esta mecánica de otorgamiento y limitación de garantía no es exclusiva del artículo 5º.

Después de consagrar la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo, en el primer párrafo, se establece la posibilidad de que el gobierno, en este caso a través del órgano legislativo, establezca limitaciones; el párrafo en cuestión dice así: “La Ley determinará en cada Estado, cuáles

son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.”

Es clara la intervención del Estado en la materia; pero ni siquiera del gobierno federal, puesto que el legislativo no faculta a la Federación, sino a las entidades federativas. A pesar de que no podemos hablar de ilegalidad, puesto que la Constitución misma está haciendo la remisión de fuente, sí podemos cuestionar esta remisión, pues de hecho está elevando a esas disposiciones legislativas locales, al nivel de la Constitución, generando así inseguridad e incertidumbre jurídicas.

En el artículo 6º encontramos algo similar; en principio se consagra la libre manifestación de las ideas, pero inmediatamente se limita, utilizando en este caso criterios que no resultan del todo claros como la moral; otro tanto ocurre en el artículo 7º, que consagra la libertad de imprenta y la limita con base en el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

En el artículo 9º se establecen limitaciones a la libertad de asociación que la misma disposición consagra; lo mismo ocurre con el artículo 10 en relación a la posesión de armas y con el 11 en lo referente a la libertad de tránsito. También en el artículo 24, que consagra la libertad religiosa, se imponen limitaciones, no sólo de carácter individual, sino también social.

Por último, existen algunas limitaciones en la Constitución relativas a los extranjeros, como la contenida en el artículo 8º y, sobre todo, la que establece el artículo 33 que puede, de hecho, hacer nugatorias para él las garantías que la propia Constitución le otorga, conforme lo dispone el artículo 1º

Existen también las limitaciones contenidas en el artículo 27, especialmente en el párrafo segundo en relación a la propiedad sobre bienes inmuebles.

En conclusión podríamos decir que el sistema de intervencionismo respecto del individuo que se establece a través de limitaciones a las garantías tiene el inconveniente de provocar en los gobernados la sensación de contradicción del texto constitucional, es decir, un cierto grado de incertidumbre jurídica.

Otra forma de intervencionismo de Estado respecto del individuo es, por supuesto, la suspensión de garantías, procedimiento que establece la intervención estatal eliminando determinados límites, precisamente los límites que imponían las garantías suspendidas.

Podríamos extendernos mucho en el tema de la suspensión de garantías,

desviándonos quizá de nuestro objetivo, por eso será mejor especificar nada más lo siguiente:

Si bien la suspensión de garantías es una forma de intervencionismo de Estado, que procede de la eliminación de límites al poder estatal, no es una intervención desordenada e ilimitada.

El procedimiento de suspensión establece requerimientos materiales y formales muy específicos, que son de por sí límites al poder.

No son suspendibles todas las garantías individuales, pues hay algunas que bajo ninguna circunstancia pueden considerarse como obstáculos a la solución de los problemas que ocasionan la suspensión.

Como apuntamos hace un momento, el propio artículo 29 al regular la suspensión de garantías, otorga garantías.

Fuera del contexto inmediato de las garantías individuales, pero de gran importancia, encontramos la fracción XVI del artículo 73, que en relación con las cuestiones de salubridad general de la República crea el Consejo de Salubridad General, dependiente directamente del presidente de la República, una autoridad ejecutiva y que puede dictar disposiciones generales obligatorias en el país.

El texto de la fracción es el siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Como se puede apreciar las facultades que se otorgan al Consejo y al Departamento de Salubridad implican acciones que pueden concretarse

de hecho en suspensión de determinadas garantías individuales, sin posibilidad, por la ejecutividad de que se les dota y la inmediatez de las acciones, de hacer efectivo el juicio de amparo.

XI. INTERVENCIONISMO RESPECTO DE LAS CLASES Y SECTORES SOCIALES

Comprendemos aquí las regulaciones constitucionales que afectan las relaciones interindividuales, estableciéndoles parámetros especiales, o que brindan a determinadas clases o sectores protección especial o limitación especial, por tratarse de la clase o sector de que se trata. Parece conveniente aquí insistir en que el intervencionismo no necesariamente es perjudicial, sino que puede darse también en sentido positivo para el individuo, como una protección de carácter paternalista.

Por reforma publicada el 9 de junio de 1980 se adicionó el artículo 3º de la Constitución con la fracción VIII, dedicada fundamentalmente a resolver el problema planteado por el sindicalismo universitario, para lo cual comienza por consagrar constitucionalmente la autonomía universitaria. La intervención se da en términos similares a los que encontramos en el apartado A del artículo 123, interviniendo el Estado, a través de la regulación jurídica, en las relaciones que se dan, en este caso particular, entre las universidades y sus trabajadores.

Los dos últimos párrafos del artículo 5º están también referidos a las relaciones derivadas del contrato de trabajo. Como en el artículo 123, encontramos aquí una regulación que parte de la existencia de una determinada clase social, la clase trabajadora, y que establece en favor de ella un régimen proteccionista.

Artículo 5º. . .

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos civiles o políticos.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Prácticamente todo el apartado A del artículo 123 puede ubicarse en este tipo de intervencionismo estatal; estarían fuera, quizás, el párrafo inicial, adicionado en 1978 y que puede considerarse como una garantía más, el derecho al trabajo, garantía que, por otra parte, se distingue de

las otras en que el sujeto obligado no es fácilmente determinable; y la fracción XXXI, que establece la distribución de competencias entre las juntas federales y las locales. Se trata, como se apuntaba antes, de una regulación proteccionista, que incide claramente en las relaciones interindividuales que se dan en virtud del trabajo.

El párrafo séptimo del nuevo texto del artículo 25 debe ubicarse asimismo en este tipo de intervencionismo, pues se trata también de una regulación de tipo proteccionista, dirigida a facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social (ejidos, sindicatos, cooperativas, comunidades).

El artículo 27 constitucional contiene algunas garantías individuales y limitaciones a las mismas, intervencionismos respecto del individuo, pues impone limitaciones a la propiedad y a ciertos individuos y sociedades en relación con la propiedad inmueble y también intervenciones de las que ahora estamos hablando, sobre todo en las fracciones VII, X, XI, XII, XIX y XX, referidas a los núcleos de población, la dotación y restitución de tierras, la forma de organización agraria y el desarrollo integral que se pretende lograr en la población campesina del país.

Por último, dentro de esta categoría encontramos el artículo 130, que también regula a ciertos individuos por el sector al que pertenecen. Se trata de la regulación que en materia de culto religioso y de sus ministros establece la Constitución. En este caso no se trata de una regulación de carácter proteccionista, como las otras que hemos analizado, sino de todo lo contrario, es una regulación limitativa, producto, es cierto, de acontecimientos históricos.

Es uno de los pocos textos constitucionales de carácter intervencionista que emplea de manera expresa el término intervención.

El primer párrafo de la disposición dice a la letra: “Art. 130. Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes...”

Se le desconoce personalidad jurídica a las iglesias. Se establecen limitaciones a la actividad de los ministros de los cultos. Se restringe su capacidad jurídica.

XII. INTERVENCIONISMO RESPECTO DE OTROS ENTES POLÍTICOS

En el artículo 41 de la Constitución, a partir de la reforma de 1977, se regula a los partidos políticos, definiéndolos por una parte, con lo que se limitan y delimitan sus posibilidades de actuación política y sometién-

dolos, por otra, a la regulación legal, por lo que respecta a su intervención en el proceso electoral.

En un Estado federal como el nuestro, se establecen instancias de poder y de agrupación social y política, que si bien están integradas en el Estado nacional, tienen un cierto grado de autonomía. Tanto las entidades federativas estructuradas como estados (según la denominación constitucional), como los municipios, que cuentan con personalidad jurídica propia y son la base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades federativas estatales, son entes políticos autónomos, respecto de los cuales el Estado, a través de los poderes federales, o de manera inmediata a través de la propia Constitución, puede intervenir.

Respecto de las entidades federativas, las disposiciones constitucionales que implican intervencionismo estatal son las siguientes:

Las fracciones III, IV y IX del artículo 73. En la fracción III se faculta al Congreso de la Unión para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes. Desde luego esta forma de intervención debe seguir determinadas formalidades que de hecho significan un procedimiento de reforma constitucional suprarrígido, pues intervienen en él no sólo el Congreso y las legislaturas de los estados, sino también el presidente de la República, que debe enviar un informe al respecto, y las legislaturas de las entidades afectadas, que igualmente deben enviar un informe; además se establece mayoría calificada en la votación de las legislaturas de los estados, cuando las legislaturas de las entidades estatales afectadas no dan su consentimiento a la erección del nuevo estado.

La fracción IV convierte al Congreso en árbitro en las cuestiones limítrofes entre estados.

La fracción IX, por su parte, faculta al Congreso para impedir que se establezcan restricciones en el comercio de estado a estado.

El artículo 76, que establece las facultades exclusivas del Senado, contiene dos disposiciones de carácter intervencionista: la fracción V y la fracción VI.

La fracción V faculta al Senado para nombrar gobernador provisional, cuando en un estado han desaparecido todos los poderes constitucionales. Este tipo de intervencionismo está limitado, conforme lo dispone la propia fracción, a los casos en que las constituciones locales no prevean el caso, y se justifica precisamente en ese contexto. Lamentablemente la práctica política ha desvirtuado por completo el sentido de la disposición, convirtiéndola en un instrumento de intervención política en las entidades federativas que se emplea existan o no las circunstancias que especifica la

disposición. Ha llegado a tal grado esta viciosa interpretación que la Ley Orgánica de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, en su artículo 5º, faculta al Senado para determinar que han desaparecido los poderes.

Esta lamentable práctica intervencionista se ha extendido, inexplicablemente, al artículo 115, como veremos más adelante.

La fracción VI del artículo 76 faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado.

Las fracciones IV y V del artículo 104 y los artículos 105 y 106 de la Constitución establecen intervencionismo. En estas disposiciones se faculta a los tribunales federales para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre un estado y la Federación y las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado. A la Suprema Corte de Justicia se le faculta para conocer de las controversias que sobre constitucionalidad de sus actos se susciten entre estados o entre los poderes de un mismo estado, así como dirimir competencias entre los tribunales de los estados.

El artículo 115 determina en lo esencial la estructura y organización de los estados. Por interpretación a contrario de esta disposición y del artículo 73, es que se puede determinar la dimensión jurídica de la autonomía de las entidades federativas estatales.

En relación con el intervencionismo referido al municipio se da en dos formas:

Por una parte la serie de determinaciones que el artículo 115 establece respecto de su organización, su hacienda y sus actividades.

Por otra, y ésta es a la que hacía referencia cuando hablaba de la fracción V del artículo 76, del poder local hacia el municipio.

Como ustedes saben, el artículo 115 fue reformado en febrero del año pasado; la reforma se manejó políticamente como una revitalización del municipio; pues bien, en el nuevo texto se incluyeron estos dos párrafos:

Art. 115...

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley

no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Extraña forma de revitalizar la vida municipal. ¿Cuál será la suerte en adelante de los gobiernos municipales de oposición?

El artículo 115 faculta a los estados para arreglar entre sí sus límites, pero, en consonancia con la fracción IV del artículo 73, deberán someter el arreglo a la aprobación del Congreso de la Unión.

Los artículos 117 y 118 establecen prohibiciones a los estados, y los artículos 119 y 121 les imponen obligación, también lo hace el 120, pero haciendo recaer la obligación directamente en los gobernadores de los estados.

XIII. INTERVENCIONISMO RESPECTO DE LA SOCIEDAD

Abordaré ahora la última de las formas de intervencionismo a que hice referencia antes.

La he denominado intervencionismo respecto de la sociedad a falta de una designación mejor. El Estado, a través de la regulación económica, interviene no sólo en la vida individual, sino también en la vida social.

El paquete de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983 contiene los nuevos textos de los artículos 25, 26 y 28, que significan la formalización constitucional de la intervención estatal en materia económica.

No puedo dejar de lado, en este momento, un comentario relativo a la ubicación de estas disposiciones, especialmente de los nuevos artículos 25 y 26, que desplazaron a las garantías relativas a la correspondencia y a las exigencias del ejército respecto de los particulares.

Los nuevos textos no contienen, sustancialmente, garantías individuales, y por tanto resultan fuera de contexto; por otra parte modificar la Constitución en su capítulo de garantías de manera tan sustancial no encuentra antecedentes de 1917 a la fecha.

El artículo 25 consagra la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, la planeación y la regulación de la actividad económica.

Se establecen límites, congruentes con el espíritu original de la Constitución, reafirmando el carácter democrático de nuestra forma de gobierno.

Se reafirma el principio de legalidad, como uno de los ejes fundamentales de nuestro Estado de derecho.

Se fundamenta la exclusión de los sectores social y privado en las áreas estratégicas que la propia Constitución determina a través del párrafo cuarto del artículo 28.

Se fundamenta asimismo la participación del Estado, a través del sector público, en las áreas prioritarias.

Es la elevación a rango constitucional de una práctica gubernamental que se ha ido incrementando sostenidamente a lo largo de los últimos decenios y que por su magnitud requería ya de un fundamento explícito en la Constitución.

A los ojos críticos, hay quienes encuentran gran similitud entre el texto relativo de la Constitución cubana y estas nuevas disposiciones, la regulación es excesivamente general y amplia; pero hay que tomar en cuenta la referencia clarísima, en el segundo párrafo del artículo 25, al marco de libertades que otorga la Constitución, y a los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución, en el segundo párrafo del artículo 26, y mientras esas libertades y esos fines permanezcan, el intervencionismo estatal consagrado por estos nuevos textos estará limitado y será congruente con el espíritu que inspira a nuestra Constitución desde su confección por el Constituyente de Querétaro.

El nuevo artículo 26 establece la planeación democrática del desarrollo nacional.

Desde luego, la simple determinación constitucional de que la planeación será democrática, no convierte a la planeación en democrática. Resulta difícil conjugar dos conceptos que, al menos en principio, parecen contradictorios. La planeación se consolida en una acción vertical, que dirige a objetivos predeterminados. La democracia significa participación efectiva en la determinación de objetivos. La mera recolección de aspiraciones y demandas realizadas a través del sistema de consulta popular no le da a la planeación el carácter de democrática, más bien le da el carácter de realista. Una planeación que ignora por completo las aspiraciones y demandas de la sociedad está condenada al fracaso, porque carecerá de legitimidad, y los mandatos jurídicos a través de los que se ejecute serán desobedecidos por los gobernados.

Por otra parte se determinan las vertientes que habrán de utilizarse en el proceso de planeación y, sobre todo, su ejecución; son los convenios con los gobiernos de las entidades federativas (lo que da base constitucional a una práctica reiterada desde hace tiempo), la inducción (la forma más propia de la planeación) y la concentración con los particulares (reconociendo que existen aún áreas en las que éstos tienen margen de movilidad).

A pesar de que el texto del artículo 28 es nuevo, su contenido es fundamentalmente el mismo vigente hasta la reforma.

Las modificaciones relevantes son: que se fundamentan constitucionalmente las exenciones impositivas que se han practicado desde tiempo atrás y que estaban claramente prohibidas en el texto anterior.

Se fundamenta de manera directa la intervención del Estado en la fijación de precios máximos y en la organización de su distribución, actividades que se encontraban antes reguladas a nivel legislativo.

Se determinan las áreas estratégicas de la economía, áreas que son exclusivas del Estado. Se fundamenta, en consecuencia, la actividad económica y la generación de organismos y empresas en esos campos.

Se establece el fundamento constitucional que complementa al artículo 27 en materia de concesiones de servicios públicos y explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

Se fundamenta y limita constitucionalmente el otorgamiento de subsidios, refiriéndolos a las áreas prioritarias.

Para terminar, haré mención del artículo 131 de la Constitución, en el que se faculta al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir y prohibir importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, con fines de regulación económica.

En conclusión, el panorama de intervencionismo estatal contenido en nuestra Constitución es bastante amplio, más amplio quizás de lo que a primera vista podría parecer. Su amplitud se funda en la compleja realidad de la sociedad mexicana y en la necesidad del Estado de tener bajo su control ciertas actividades y ciertos sectores de la vida estatal que le son fundamentales.

Calificar este intervencionismo sólo por su volumen no sería procedente; debe calificarse en confrontación con el ejercicio que de esas facultades de intervención haga el Estado, en confrontación con el respeto del Estado a los límites que se ha autoimpuesto a través de la Constitución y, desde luego, debe calificarse tomando en consideración el grado de legitimidad que esas acciones intervencionistas alcancen frente al pueblo de México.